



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
DOUTORADO EM POLÍTICAS SOCIAIS E CIDADANIA**

JOSAFÁ DA SILVA COELHO

**PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL:
OS DILEMAS ENTRE A CLÁUSULA DE BARREIRA E O
HIPERPARTIDARISMO**

Salvador - BA
2021

JOSAFÁ DA SILVA COELHO

**PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL:
OS DILEMAS ENTRE A CLÁUSULA DE BARREIRA E O
HIPERPARTIDARISMO**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Políticas Sociais e Cidadania.

Orientador: Prof. Dr. Dirley da Cunha Júnior

Salvador - BA
2021

Ficha Catalográfica. UCSal. Sistema de Bibliotecas

C672 Coelho, Josafá da Silva

Partidos políticos no Brasil: os dilemas entre a cláusula de barreira e o hiperpartidarismo / Josafá da Silva Coelho. – Salvador 2021.

334 f.

Orientador: Prof. Dr. Dirley da Cunha Júnior.

Tese (Doutorado) – Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Doutorado em Políticas Sociais e Cidadania.

TERMO DE APROVAÇÃO

JOSAFÁ DA SILVA COELHO

“PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL: OS DILEMAS ENTRE A CLÁUSULA DE BARREIRA E O HIPERPARTIDARISMO”.

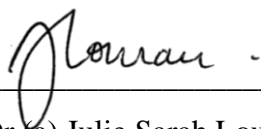
Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de DOUTOR em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador.

Salvador, 22 de junho de 2021.

Banca Examinadora:



Prof.(a)s. Dr.(a)s. Dirley da Cunha Júnior - UCSAL (orientador)



Prof.(a) Dr.(a) Julie Sarah Lourau Alves da Silva – UCSAL



Prof.(a) Dr.(a) André Alves Portella – UCSAL



Prof.(a) Dr.(a) Jaime Barreiros Neto – UFBA



Prof.(a) Dr.(a) Ricardo Maurício Freire Soares – UFBA

Dedico esta obra a todos os brasileiros e brasileiras vítimas do vírus SARS-Cov-2, porquanto também foram vítimas dos vírus da ignorância, da improbidade, da arrogância e da crise de governabilidade que se instalou no País. Em 22 de junho de 2021 contavam-se mais de 500 mil óbitos no Brasil.

Também dedico este trabalho a todas e todos que lutaram, lutam e lutarão contra todos esses males.

AGRADECIMENTOS

A Deus! E não O homenageio por simples tradição, mas por acreditar que a Força Divina que equilibra o Universo é a mesma que nos guarda e nos concede forças para a superação dos desafios e para as conquistas pessoais. E como necessitei desse vigor e dessa Luz! A propósito e de novo, porquanto aqui reproduzo o que pronunciei nos agradecimentos da dissertação de mestrado: Diz o néscio em seu coração: não há Deus (Salmos 14:1).

À minha família, que compreendeu o meu momento e a importância da obra que estava sendo gestada, compartilhando a felicidade e a apreensão do processo da composição. Como se se a pesquisa fosse uma canção, nuns dias havia danças, noutros apenas o som solitário do teclado buscando a melodia, o ritmo e a letra que completasse a Introdução, o Desenvolvimento e a Conclusão.

Agradeço à Jocelina Coelho, esposa querida, que foi ajudadora, solidária e paciente. Agradeço aos meus filhos Amanda, Gabriel, Guilherme, Gustavo e Larissa pelo apoio e colaboração nas tarefas do dia a dia e porque me nutriram de alegria e esperança quando o labor parecia não ter fim.

Seria grato à minha mãe somente pelo fato de existir e ainda mais quando transforma essa existência em motivação, inspiração e fonte de sabedoria. Quando está perto sinto sua energia; de longe recebo suas orações. Obrigado, Mãe!

Agradeço ao Professor Dirley da Cunha Júnior, meu contumaz orientador, exemplo de ser humano, não só por causa de sua inteligência jurídica, mas, principalmente, por sua inteligência emocional, por sua serenidade, equilíbrio e presteza. Sempre atento, atua em silêncio e tempestivamente. Mestre, meu carinho e meu muito obrigado!

Agradeço aos professores da Universidade Católica do Salvador (UCSAL), pois, cada qual, do seu modo e a seu tempo, também foram obreiros deste trabalho, que, embora seja um sonho pessoal, é sonho que se sonha junto e só pode virar realidade na comunhão e na fraternidade de um grupo ou comunidade.

Agradeço, especialmente, à Prof.^a Dr.^a. Julie Sarah Lourau Alves da Silva e aos professores Dr. André Alves Portella, Dr. Jaime Barreiros Neto (Ufba) e Dr. Ricardo Maurício Freire Soares (Ufba) pelas contribuições por ocasião da qualificação e pela disponibilidade em fazer parte da Banca.

Agradeço aos colegas do Programa porque foram amigos, solidários e otimistas.

Por fim, agradeço a todos que, de alguma forma, de qualquer lugar, em qualquer tempo, me inspiraram ou me ajudaram, me fizeram pensar ou existir.

“Para um regime democrático,
o estar em transformação
é seu estado natural:
democracia é dinâmica,
o despotismo é estático
e sempre igual a si mesmo”.

(BOBBIO, 2015, p. 23)

COELHO, Josafá da Silva. **Partidos políticos no Brasil: os dilemas entre a cláusula de barreira e o hiperpartidarismo**. Orientador: Prof. Dr. Dirley da Cunha Júnior. 2021. Tese (Doutorado em Políticas Sociais e Cidadania), Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2021.

RESUMO

Em geral, a cláusula de barreira sempre foi concebida como uma ideia antagônica ao princípio do pluralismo político. Neste trabalho o que se pretende demonstrar é que essa regra que impõe obstáculos à proliferação dos partidos políticos pode representar, na verdade, uma possível solução para o arrefecimento da crise dos partidos e da representação política no Brasil, viabilizando o legítimo pluripartidarismo e a própria democracia representativa, ainda mais porque a cláusula de desempenho vigente, instituída pela Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017, possui a inteligência jurídica de não obstruir a criação de novos partidos ou impedir o funcionamento parlamentar das organizações partidárias já registradas na Justiça Eleitoral. Portanto, o foco deste trabalho é a democracia partidária brasileira, especialmente o fenômeno relacionado com a proliferação de partidos políticos no Brasil. Atualmente, o sistema partidário nacional conta com 33 (trinta e três) partidos políticos registrados na Justiça Eleitoral e mais 77 (setenta e sete) em processo de formação, por isso, questiona-se se todas essas instituições, verdadeiramente, representam parcelas ideológicas do eleitorado brasileiro ou se se reproduzem a partir de outras causas ou motivações. Ademais, algumas dessas agremiações são criadas, por vezes, com programas partidários muito próximos de outros já existentes. Nesse contexto político-institucional, percebe-se um dilema teórico-jurídico entre os princípios constitucionais do pluripartidarismo e a chamada cláusula de barreira, uma vez que a prevalência de um modelo de organização política que privilegie o pluralismo político, em detrimento de eventuais controles quantitativos impostos às agremiações partidárias, pode dar ensejo ao surgimento de um hiperpartidarismo, situação que acentua a crise de representação política, confunde os eleitores, além de prejudicar a governabilidade e a própria democracia. O exame desse dilema somente será possível por meio do diligente estudo da legislação eleitoral e das principais decisões da Suprema Corte brasileira sobre os casos envolvendo o controle quantitativo de partidos políticos. Pretende-se ainda analisar os sistemas eleitoral e partidário brasileiros, estabelecendo-se as conexões históricas e teóricas entre tais regimes e o atual ambiente jurídico-político, especialmente quanto ao que a literatura passou a reconhecer e a chamar, de “crise dos partidos políticos”, situando a discussão num contexto no qual se concebe o regime democrático como um sistema dinâmico ou “em constante transformação”. O trabalho também tenciona estudar o processo de formação e os programas dos partidos com registro no TSE, com o escopo de classificá-los em grupos ideologicamente afins, com o objetivo de avaliar as repercussões da cláusula de barreira sobre a oferta de alternativas programáticas para o eleitorado brasileiro.

Palavras-chave: Partidos políticos. Cláusula de barreira. Pluripartidarismo. Democracia partidária. Hiperpartidarismo

COELHO, Josafá da Silva. Political parties in Brazil: the dilemmas between the constitutional barrier and the excessive political parties system. Advisor: Prof. Dr. Dirley da Cunha Júnior. 2021. Thesis (Doctorate in Social Policies and Citizenship), Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2021.

ABSTRACT

The constitutional barrier generally has been considered as an idea antagonistic to the principle of political pluralism. What we intend to display is that the obstacles imposed by this rule regarding the political parties propagation may, in fact, represent a possible solution for the management of the crisis of parties and political representation in Brazil, enabling legitimate multi-party system and representative democracy itself, especially since the current performance clause, instituted by Constitutional Amendment No. 97, of October 4, 2017, has the legal competence not to obstruct the creation of new parties or to prevent the parliamentary functioning of party organizations already registered with the Electoral Justice. Therefore, the emphasis of this essay is on political parties democracy, particularly their increase in Brazil. Currently, the Brazilian party system has 33 (thirty-three) political parties registered with the Electoral Court and another 77 (seventy-seven) in development, so it is questioned whether all these institutions truly represent ideological portions of the Brazilian electorate or copy other causes or motivations. Incidentally, some of these associations are created from pre-existent similar party programs. In this context, a dilemma is perceived between the constitutional ideologies of multi-party system and the constitutional barrier, since the prevalence of a political organization model that privileges political pluralism, to the detriment of any quantitative controls imposed on party associations, can give rise to the emergence of excessive political parties system, a situation that accentuates the crisis of political representation, confuses voters, in addition to undermining governance and democracy itself. The assessment of this dilemma will only be possible through diligent study of the legislation and the main decisions of the Brazilian Supreme Court on cases involving the quantitative control of political parties. It is also intended to study the Brazilian voting and party systems, establishing the historical and theoretical connections between such regimes and the current legal-political environment, especially regarding what the literature has come to recognize and call the “crisis of political parties” placing the discussion in a context which the democratic regime is conceived as a dynamic or “constantly changing” system. This paper will correspondingly study the formation of political parties and its programs registered with the Superior Electoral Court, with the scope of classifying them in comparable groups, with the objective of evaluating the repercussions of the constitutional barrier offering alternatives for the Brazilian electorate.

Keywords: Political parties democracy. Political parties. Constitutional barrier. Multi-party system. Excessive political parties system.

COELHO, Josafá da Silva. **Partis politiques au Brésil: les dilemmes entre la clause de barrière et l'excès de partis politiques**. Directeur: Prof. Dr Dirley da Cunha Júnior. 2021. Thèse (Doctorat en Politiques Sociales et Citoyenneté), Université Catholique de Salvador, Salvador, 2021.

RÉSUMÉ

En général, la clause de barrière a toujours été conçue comme une idée antagonique au principe du pluralisme politique. Dans le cadre de cette thèse, ce que nous entendons démontrer, c'est que cette règle qui impose des obstacles à la prolifération des partis politiques peut en réalité représenter une solution possible au refroidissement de la crise des partis et de la représentation politique au Brésil, rendant viable le pluripartisme légitime et la démocratie représentative elle-même, d'autant plus que l'actuelle clause de performance en vigueur, instituée par l'Amendement constitutionnel n° 97, du 4 octobre 2017, a le mérite de ne pas faire obstacle à la création de nouveaux partis ou empêcher le fonctionnement parlementaire des organisations des partis politiques déjà enregistrées auprès du Tribunal électoral. Ainsi, l'objet de ce travail est la démocratie des partis politiques brésiliens, en particulier le phénomène lié à la prolifération des partis politiques au Brésil. Actuellement, le système national brésilien comprend 33 (trente-trois) partis politiques enregistrés auprès du Tribunal électoral et 77 autres (soixante-dix-sept) en cours de formation; on se demande donc si toutes ces institutions représentent vraiment des tranches idéologiques de l'électorat brésilien ou si elles se reproduisent à partir d'autres causes ou motivations. En outre, certaines de ces associations sont parfois créées présentant des programmes très proches de ceux qui existent déjà. Dans ce contexte politico-institutionnel, un dilemme théorico-juridique est perçu entre les principes constitutionnels du pluripartisme et la clause dite de barrière, puisque la prévalence d'un modèle d'organisation politique favorisant le pluralisme politique, au détriment d'éventuels contrôles quantitatifs imposés sur les associations de partis, peut donner lieu à l'émergence d'un excès de partis, une situation qui accentue la crise de la représentation politique, désoriente les électeurs, en plus de nuire à la gouvernabilité et à la démocratie elle-même. L'examen de ce dilemme ne sera possible qu'à travers l'étude approfondie de la législation électorale et des principales décisions de la Cour suprême brésilienne sur les affaires impliquant le contrôle quantitatif des partis politiques. Nous nous proposons également d'analyser les systèmes électoral et celui relatif aux partis brésiliens, en établissant les liens historiques et théoriques entre ces régimes et l'environnement juridico-politique actuel, notamment en ce qui concerne ce que la littérature en est venue à reconnaître et à appeler « crise des partis politiques », en plaçant la discussion dans un contexte où le régime démocratique est conçu comme un système dynamique ou « en constante transformation ». Ce travail vise également à étudier le processus de formation et les programmes des partis enregistrés auprès du TSE, dans le but de les classer en groupes ayant des affinités idéologiques, afin d'évaluer les répercussions de la clause de barrière sur l'offre des choix des programmes pour l'électorat brésilien.

Mots-clés : Partis politiques. Clause de barrière. Pluripartisme. Démocratie des partis politiques. Excès de partis.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	OS DESAFIOS DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	21
2.1	DEMOCRACIA: UM CONCEITO HISTÓRICO	21
2.2	A DEMOCRACIA EM TRANSFORMAÇÃO	30
2.3	DEMOCRACIA E GOVERNABILIDADE E PARTIDOS POLÍTICOS	40
3	PARTIDOS POLÍTICOS	45
3.1	CONCEITO DE PARTIDO POLÍTICO	45
3.2	A ORIGEM DOS PARTIDOS POLÍTICOS	46
3.3	A NATUREZA JURÍDICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS	52
3.4	AS FUNÇÕES E DESAFIOS DOS PARTIDOS POLÍTICOS	55
3.5	A CRISE DOS PARTIDOS POLÍTICOS	61
4	SISTEMAS ELEITORAIS E PARTIDÁRIOS	74
4.1	SISTEMAS ELEITORAIS	74
4.1.1	O sistema eleitoral majoritário	75
4.1.2	O sistema eleitoral proporcional	75
4.1.3	O sistema de voto distrital	79
4.1.4	O sistema eleitoral misto	79
4.2	SISTEMAS PARTIDÁRIOS	80
4.2.1	Sistema de partido único (unipartidário)	82
4.2.2	O sistema bipartidário	83
4.2.3	As formas do bipartidarismo segundo Duverger	85
4.2.4	O sistema multipartidário	89
4.3	O HISTÓRICO DOS SISTEMAS ELEITORAL E PARTIDÁRIO NO BRASIL	91
4.3.1	Os sistemas eleitoral e partidário no Brasil Colônia e no Império (1500 a 1889)	91
4.3.2	Os sistemas eleitoral e partidário na Primeira República (1889 a 1930)	93
4.3.3	Os sistemas eleitoral e partidário na Era Vargas (1930 a 1945)	96
4.3.4	Os sistemas eleitoral e partidário na República Populista (1945 a 1964)	97
4.3.5	Os sistemas eleitoral e partidário no Regime Militar (1964 a 1985)	98
4.3.6	Os sistemas eleitoral e partidário na Nova República (1985 aos dias de hoje)	100

5	FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DOS PARTIDOS POLÍTICOS	102
5.1	PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NORTEADORES DA CRIAÇÃO DE PARTIDOS POLÍTICOS	102
5.1.1	Soberania nacional	102
5.1.2	Regime democrático	103
5.1.3	Pluripartidarismo	104
5.1.4	Direitos fundamentais da pessoa humana	107
5.2	OS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS A SEREM OBSERVADOS PELOS PARTIDOS POLÍTICOS	110
5.2.1	Caráter nacional	110
5.2.2	Democracia intrapartidária	112
5.2.3	Prestação de contas à Justiça Eleitoral	116
5.2.4	Funcionamento parlamentar de acordo com a lei	127
5.2.5	Proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes	129
5.2.6	Vedação à utilização de organização paramilitar	131
5.3	GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DOS PARTIDOS POLÍTICOS	131
5.3.1	Autonomia partidária	132
5.3.2	A disciplina e a fidelidade partidária	136
5.3.3	Acesso gratuito ao rádio e televisão	152
5.3.4	O direito a recursos do fundo partidário	156
6	OS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS E SUAS DIRETRIZES DOUTRINÁRIAS	161
6.1	SOBRE OS PROGRAMAS DOS PARTIDOS POLÍTICOS	165
6.2	OS PARTIDOS COM REGISTRO NO TSE E AS LEGENDAS EM FORMAÇÃO	171
6.3	MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (MDB)	174
6.4	PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO (PTB)	176
6.5	PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA (PDT)	178
6.6	PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT)	180
6.7	DEMOCRATAS (DEM)	183
6.8	PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL (PCdoB)	184
6.9	PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO (PSB)	186

6.10	PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA (PSDB)	188
6.11	PARTIDO TRABALHISTA CRISTÃO (PTC)	189
6.12	PARTIDO SOCIAL CRISTÃO (PSC)	190
6.13	PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL (PMN)	191
6.14	CIDADANIA	192
6.15	PARTIDO VERDE (PV)	194
6.16	AVANTE	195
6.17	PROGRESSISTAS (PP)	196
6.18	PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO (PSTU)	197
6.19	PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO (PCB)	198
6.20	PARTIDO RENOVADOR TRABALHISTA BRASILEIRO (PRTB)	199
6.21	DEMOCRACIA CRISTÃ (DC)	200
6.22	PARTIDO DA CLASSE OPERÁRIA (PCO)	201
6.23	PODEMOS (PODE)	202
6.24	PARTIDO SOCIAL LIBERAL (PSL)	203
6.25	REPUBLICANOS	204
6.26	PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (PSOL)	206
6.27	PARTIDO LIBERAL (PL)	207
6.28	PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO (PSD)	208
6.29	PATRIOTA	209
6.30	PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL (PROS)	211
6.31	SOLIDARIEDADE	211
6.32	PARTIDO NOVO (NOVO)	212
6.33	REDE SUSTENTABILIDADE (REDE)	214
6.34	PARTIDO DA MULHER BRASILEIRA (PMB)	216
6.35	UNIDADE POPULAR (UP)	218
6.36	OS BLOCOS DE PARTIDOS IDEOLOGICAMENTE AFINS	219
6.36.1	O bloco comunismo e socialismo revolucionário	223
6.36.2	O bloco socialismo democrático e trabalhismo	224
6.36.3	O bloco sustentabilidade e humanismo	224
6.36.4	O bloco de partidos com baixa definição ideológica.	224
6.36.5	O bloco liberalismo e conservadorismo	225
6.36.6	O bloco patriotismo, religiosidade e anticomunismo	225

6.37	CONSIDERAÇÕES SOBRE O NÚMERO DE PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL	227
7	OS DILEMAS ENTRE A CLÁUSULA DE BARREIRA E O HIPERPARTIDARISMO NO BRASIL	231
7.1	DEFINIÇÃO DE CLÁUSULA DE BARREIRA	231
7.2	O HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE O CONTROLE QUANTITATIVO DE PARTIDOS POLÍTICOS	223
7.3	A POSIÇÃO DO STF SOBRE OS CONTROLES QUANTITATIVOS DE PARTIDOS POLÍTICOS	244
7.3.1	Julgamento das ADIs nº 958-3/RJ e 966-4/DF	245
7.3.2	Julgamento da medida liminar na ADI nº 1.354-8/DF	250
7.3.3	Julgamento das ADIs nº 1.351-3/DF e nº 1.354-8/DF	252
7.3.4	Julgamento conjunto das ADIs nº 4.430 e nº 4.795	261
7.3.5	Julgamento da ADI nº 5.105/DF	269
7.3.6	Julgamento da ADI nº 5.311/DF	270
7.3.7	Julgamento da ADI nº 6.044/DF	277
7.3.8	Síntese da jurisprudência do STF sobre o controle quantitativo de partidos políticos e o acesso ao fundo partidário e à propaganda gratuita	280
7.4	CLÁUSULA DE BARREIRA: A POSSÍVEL CONCILIAÇÃO ENTRE O PLURIPARTIDARISMO E A PROLIFERAÇÃO DE LEGENDAS	282
7.4.1	A Emenda Constitucional nº 97/2017	293
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	307
	REFERÊNCIAS	318

1 INTRODUÇÃO

Os desafios propostos neste trabalho vão ao encontro das principais inquietações relacionadas com a democracia, uma vez que discute o seu permanente estado de transformação e sua relação com os partidos políticos, incluindo no debate os sistemas eleitoral e partidário, os fundamentos constitucionais das organizações partidárias e os dilemas entre a cláusula de barreira e a proliferação de partidos, tendo como epicentro dessas análises o ambiente político brasileiro.

A temática apresenta-se sedutora a qualquer cidadão, estudante, jurista ou cientista político, porquanto, além de discutir teorias do Direito e da Ciência Política, aborda temas sensíveis, instigantes e de ordem prática, evidenciando questões do cotidiano, que podem ser expressas, por exemplo, pelas seguintes indagações: por que existem tantos partidos políticos no Brasil? E por que continuam a se proliferar? Por que, em geral, o cidadão não confia nos partidos políticos? As ideologias dos partidos políticos brasileiros são, realmente, diferentes a ponto de justificarem tantas siglas partidárias? É possível limitar a reprodução de partidos políticos? Algumas dessas interrogações constituem objetos dessa pesquisa.

O foco deste trabalho é a democracia partidária brasileira, especialmente o fenômeno relacionado com a proliferação de partidos políticos no Brasil, entidades essenciais às democracias modernas, uma vez que representam os diversos segmentos ideológicos da sociedade e assumem destacado papel na arquitetura institucional dos Estados contemporâneos. Numa sociedade que se apresenta cada vez mais plural e fragmentada, as prerrogativas constitucionais atribuídas aos partidos políticos transformam tais agremiações em verdadeiros catalisadores da democracia. Basta lembrar que, em alguns países, a exemplo do Brasil, o candidato a cargo eletivo deve ser filiado a partido político, sendo vedada a chamada *candidatura avulsa*.

Atualmente, o sistema partidário nacional conta com 33 (trinta e três) partidos políticos registrados na Justiça Eleitoral e mais 77 (setenta e sete) em processo de formação, por isso, questiona-se se todas essas instituições, verdadeiramente, representam parcelas ideológicas do eleitorado brasileiro ou se se reproduzem a partir de outras causas ou motivações. Ademais, algumas dessas agremiações são criadas, por vezes, com programas partidários muito próximos de outros já existentes.

Nesse contexto político-institucional, percebe-se um dilema teórico-jurídico entre os princípios constitucionais do pluralismo político e do pluripartidarismo e a chamada cláusula de barreira: se, por um lado, tais princípios constituem fundamentos da República brasileira;

por outro, a consolidação extremada desses princípios pode dar ensejo ao surgimento de um hiperpartidarismo, situação que acentua a crise de representação política, confunde os eleitores e prejudica a governabilidade e a própria democracia. O exame desse dilema somente será possível por meio do diligente estudo da doutrina, das normas eleitorais e das principais decisões da Suprema Corte brasileira sobre os casos envolvendo o controle quantitativo de partidos políticos.

Em geral, a cláusula de barreira sempre foi concebida como uma ideia antagônica ao princípio do pluralismo político. Neste trabalho o que se pretende demonstrar é que essa regra que impõe obstáculos à proliferação dos partidos políticos pode representar, na verdade, uma possível solução para o arrefecimento da crise dos partidos e da representação política no Brasil, viabilizando o legítimo pluripartidarismo e a própria democracia representativa, ainda mais porque a cláusula de desempenho vigente, instituída pela Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017, possui a inteligência jurídica de não obstruir a criação de partidos novos ou impedir o funcionamento parlamentar das organizações partidárias já registradas na Justiça Eleitoral.

Pretende-se ainda analisar os sistemas eleitoral e partidário brasileiros, estabelecendo-se as conexões históricas e teóricas entre tais regimes e o atual ambiente jurídico-político, especialmente quanto ao que a literatura passou a reconhecer e a chamar de “crise dos partidos políticos”, situando a discussão num contexto no qual se concebe o regime democrático como um sistema dinâmico ou “em constante transformação”. O trabalho também tenciona estudar o processo de formação e os programas dos partidos com registro no TSE, com o escopo de classificá-los em grupos ideologicamente afins, com o objetivo de avaliar as repercussões da cláusula de barreira sobre a oferta de alternativas programáticas para o eleitorado brasileiro.

A problemática central deste trabalho resume-se na seguinte discussão: como compatibilizar um sistema partidário no Brasil que seja capaz de atender aos princípios constitucionais do pluralismo político e do pluripartidarismo sem, contudo, provocar as distorções de um hiperpartidarismo? A partir da centralidade dessa questão, o objetivo geral do trabalho é discutir o sistema partidário brasileiro, especialmente o fenômeno relacionado com a proliferação de partidos políticos no Brasil, considerando, de um lado, os princípios constitucionais do pluralismo político e do pluripartidarismo e, de outro, a possibilidade do estabelecimento de cláusulas de barreiras. Por sua vez, os objetivos específicos são os seguintes: a) discutir os fundamentos constitucionais relacionados com as organizações partidárias brasileiras; b) classificar os partidos políticos brasileiros em blocos com ideologias afins,

articulando tal classificação com a discussão acerca da cláusula de barreira e do hiperpartidarismo brasileiro; c) identificar as características e a significação dos programas partidários para o sistema jurídico-político brasileiro, para as organizações partidárias e para os próprios eleitores; e d) analisar a jurisprudência da Suprema Corte brasileira no que se refere à temática da cláusula de barreira.

Por tratar de questões do campo das discussões políticas – às vezes partidárias –, a pesquisa apresenta alguns armadilhas e desafios epistemológicos, a saber: a) a vigilância epistemológica contra as pré-noções do senso comum e o profetismo; b) a abordagem interdisciplinar; c) o vasto referencial teórico e as diversas abordagens do tema; d) “insubordinação” à revisão bibliográfica.

a) A vigilância epistemológica contra as pré-noções do senso comum e o profetismo. No campo das discussões políticas, as noções do senso comum e a aparente erudição das ruas estarão sempre a seduzir o pesquisador. Assim, a vigilância epistemológica resguarda o pesquisador contra as teses desse saber imediato e contra a tentação de legitimar pela autoridade da ciência as demandas do público. Nesse sentido, a vigilância epistemológica consiste na atenção constante, refletida, capaz de evitar a contaminação do processo de produção científica com as prenoções do senso comum e do profetismo (BOURDIEU; CHAMBOREDON; PASSERON, 1999, p. 23-42).

b) A abordagem interdisciplinar. A pesquisa se propõe a estabelecer um diálogo entre a Ciência Política e o Direito. Não se trata, portanto, de um estudo fragmentado, fundado num único saber ou ponto de vista. Nesse sentido, o pesquisador terá que ser vigilante para não conduzir a pesquisa pelo “atalho” que lhe seja mais confortável.

c) O vasto referencial teórico e as diversas abordagens do tema. Um dos grandes desafios da presente pesquisa é dar conta da vasta literatura e operar a análise do referencial teórico, uma vez que a democracia tem se revelado umas das categorias teóricas mais discutidas no âmbito das ciências sociais aplicadas e das ciências humanas.

d) “Insubordinação” à revisão bibliográfica. O pesquisador não poderá negligenciar a revisão bibliográfica, mas deve ser vigilante no sentido de não se subordinar inteiramente a ela, porquanto poderá perder a oportunidade de apreciar aspectos e características de seu objeto de

pesquisa não abordados pela bibliografia. Nesse sentido, a revisão bibliográfica deve ser vista pelo pesquisador como um mapa marítimo e não como uma via férrea (DESLAURIERS; KÉRISIT, 2008, p. 134-135).

Para a consecução dos objetivos propostos serão utilizadas as pesquisas bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica abrange a leitura, análise e interpretação de livros, periódicos e obras literárias em geral, tendo como objetivo proporcionar o contato direto com o tema em estudo. A pesquisa bibliográfica consiste num trabalho de natureza exploratória que propicia ao pesquisador os fundamentos teóricos para a reflexão e crítica do tema em estudo, permitindo situar o pesquisador em relação ao conjunto de conhecimentos produzidos por outros estudiosos do tema, fornecendo-lhe a base teórica para o estudo.

Segundo Antônio Carlos Gil (2002, p. 45), a principal vantagem da pesquisa bibliográfica traduz-se no fato de permitir a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Essa vantagem torna-se particularmente importante para este trabalho, uma vez que esta pesquisa procura desvendar as transformações da democracia partidária no Brasil e alguns de seus aspectos mais relevantes. Nesse sentido, pretende-se realizar uma vasta pesquisa bibliográfica, contemplando desde as obras clássicas da filosofia política até os manuais de Direito Eleitoral.

Por sua vez, a pesquisa documental consiste na análise sistemática de informações e fatos expressos por meio de documentos para o esclarecimento dos fenômenos e de suas relações com a realidade. Para Gil (2002, p. 45), a “pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”. A seleção da amostra do material deve ser intencional, escolhida por deliberação do pesquisador com base no objeto de pesquisa.

A análise dos documentos produzidos pelos 33 (trinta e três) partidos políticos com registro no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), notadamente seus estatutos e programas, constitui recurso fundamental para o alcance dos objetivos desta pesquisa. Ademais, o exame dos julgados proferidos pelos tribunais superiores, principalmente pelo Supremo Tribunal Federal (STF), alguns deles históricos e fundamentais para a formação da cultura democrática e para a construção do sistema partidário brasileiro, será fundamental para o aprofundamento teórico dos temas abordados.

Enquanto a pesquisa bibliográfica representa uma fonte secundária, porquanto se refere às contribuições de outros estudiosos sobre o tema, a pesquisa documental expressa uma fonte

primária, uma vez que ainda não recebeu tratamento científico, constituindo informações originais sobre as quais o pesquisador lançará seu juízo científico.

Considera-se documento todo objeto de interesse científico com informações de conteúdo primário, ou seja, que ainda não recebeu tratamento analítico. São exemplos de documentos: leis, atos administrativos, julgamentos, dados, estatísticas, informações oficiais, documentos públicos ou privados em geral, desenhos, mapas e uma diversidade de outros objetos. Atente-se que o conceito de documento transcende a ideia de elementos impressos ou fisicamente apreciáveis. O documento como fonte de pesquisa pode ser escrito, não escrito ou digital, tais como arquivos eletrônicos, filmes, vídeos, fotografias, entre outros. Nesse sentido, os arquivos eletrônicos disponibilizados pelos partidos políticos e pelo sistema judiciário brasileiro serão importantes fontes da pesquisa.

A seção 2 reflete sobre os desafios da democracia, abordando seu conceito histórico, seu caráter dinâmico e sua relação com os partidos políticos na busca pela governabilidade. A seção 3 dedica-se ao estudo da teoria dos partidos políticos, incluindo-se nessa abordagem o conceito, a origem, a natureza, as funções e os desafios dessas organizações, sem perder de vista o atual contexto do “Estado de partidos”, onde se discute as candidaturas independentes e, inclusive, a tese de supressão dos partidos políticos. A seção 4 trata dos sistemas eleitoral e partidário, oportunidade em que se examinará os acontecimentos e os aspectos mais relevantes para a formação político-partidária do Brasil.

A seção 5 analisa os fundamentos constitucionais dos partidos políticos brasileiros previstos no art. 17 da Constituição Federal, dispositivo pródigo em significados e valores para o sistema partidário e para o próprio Estado Democrático de Direito. A seção 6 examina a formação e os programas dos partidos políticos brasileiros, o que permitirá o cotejo e a classificação das agremiações em grupos de partidos com ideologias afins. Finalmente, a seção 7 trata da cláusula de barreira, do histórico da legislação brasileira sobre o controle quantitativo dos partidos políticos e das decisões do STF sobre o assunto. Por fim, a seção também aponta a atual cláusula de barreira, instituída pela Emenda Constitucional nº 97/2017, como uma possível conciliação entre o pluripartidarismo e a proliferação de legendas.

2 OS DESAFIOS DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Esta seção reflete sobre os desafios da democracia, o que implica revisitar o seu conceito histórico e o seu caráter dinâmico, sem, contudo, perseverar na teoria da democracia, considerando o escopo do trabalho. Tem-se como foco a análise das possibilidades e limites da democracia representativa e partidária, transformando o debate num contexto para as reflexões sobre os dilemas entre a cláusula de barreira e o pluripartidarismo. Trata-se, portanto, de uma abordagem introdutória, que tem como objetivo uma melhor compreensão dos demais temas apresentados neste trabalho.

Com efeito, a democracia tem-se revelado uma das categorias teóricas mais discutidas na atualidade, seja porque o debate em torno do *governo do povo* implica, necessariamente, a análise de outros temas, como Estado, política, sociedade, partidos políticos e eleições, entre outros, seja porque passou a representar um ideal político e filosófico da humanidade. Assim, desde o surgimento do Estado Moderno, o tema da democracia se inseriu definitivamente na agenda de discussões das ciências humanas e sociais (COELHO, 2014, p. 15).

2.1 DEMOCRACIA: UM CONCEITO HISTÓRICO

A palavra *democracia* apareceu pela primeira vez durante o século V a. C., na época de Péricles, sendo citada por Heródoto em sua obra *História*, em referência à noção de isonomia e igualdade perante a lei. Posteriormente, Tucídides a empregou para se referir ao regime político de Atenas (DIAS, 2011, p. 158).

Segundo Reinaldo Dias (2011, p. 158 a 159), democracia é o complexo procedimento de tomada de decisões, aceito pela ampla maioria da comunidade, que regula o modo de convivência e o comportamento dos integrantes de uma comunidade:

O termo *democracia* pode ser identificado, numa primeira aproximação, como um complexo procedimento de tomada de decisões formal, que regula o modo de convivência e o comportamento dos integrantes de uma comunidade. Para ser democrático esse processo de decisões deve ser aceito pela ampla maioria da comunidade que se submete a ele.

Para Bobbio (2011, p. 30), trata-se de uma contraproposta às formas de governo autoritário que se caracteriza por um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões e com quais procedimentos:

Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala em democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais *procedimentos*.

Segundo Joseph Schumpeter (1961, p. 321) “o método democrático é 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”. Em definição mais precisa, afirma que:

A democracia é um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas (SHUMPETER, 1961, p. 291).

Embora sumária e elementar, a definição histórica do ex-presidente dos Estados Unidos da América, Abraham Lincoln (1863), de que democracia “é o governo do povo, pelo povo, para o povo” é essencialmente correta, ainda mais se os termos ali utilizados forem interpretados adequadamente. Segundo José Afonso da Silva (2013, p. 137), as limitações dessa definição estão centradas “no definir democracia como *governo*, quando ela é muito mais que isso: é regime, forma de vida e, principalmente, processo”. A outra restrição da definição estaria relacionada com a interpretação do que seja *povo*. Considerando que os homens livres representavam a minoria da democracia grega, pois a maioria era formada por mulheres, escravos e libertos¹, pode-se afirmar que se tratava de um regime da minoria.

Ao destacar os aspectos positivos do ambiente político e social dos Estados Unidos, Alexis de Tocqueville (2005) anuncia que, naquele país, a democracia se manifesta por meio da garantia da igualdade e da liberdade, de forma que todos se empenham pelo bom funcionamento da coisa pública: “na América, o princípio da soberania do povo não é oculto ou estéril, como em certas nações; ele é reconhecido pelos costumes, proclamado pelas leis; estende-se com liberdade e chega sem obstáculos às últimas consequências”. E continua sua apologia à democracia estadunidense:

¹ Na Grécia, liberto era o antigo escravo que recebera a alforria. Ele não tinha direitos e era considerado um *meteco* (estrangeiro).

Nada parecido se vê nos Estados Unidos; lá a sociedade age por si e sobre si mesma. Só há força em seu seio; quase não se encontra ninguém que ouse conceber e, sobretudo, exprimir a idéia de buscá-la em outra parte. O povo participa da composição das leis pela escolha dos legisladores, da sua aplicação pela eleição dos agentes do poder executivo; podemos dizer que governa por si mesmo, a tal ponto a importância deixada à administração é fraca e restrita, a tal ponto ela é marcada por sua origem popular e obedece ao poder de que emana, O povo reina sobre o mundo político americano como Deus sobre o universo. Ele é a causa e o fim de todas as coisas. Tudo provém dele e tudo nele se absorve (TOCQUEVILLE, 2005, p. 68).

[...]

Não é impossível conceber a imensa liberdade de que desfrutam os americanos; também se pode ter uma idéia da sua extrema igualdade; mas o que não se poderia compreender sem já haver testemunhado é a atividade política que reina nos Estados Unidos (TOCQUEVILLE, p. 283).

Para José Afonso da Silva (2013, p. 138), mesmo nas democracias contemporâneas o *povo* não é concebido em sua essência. Há uma tendência reacionária a reduzi-lo a um corpo de eleitores ou aos membros de uma entidade abstrata, desvinculados da realidade que os cerca. Para o autor, *povo* são os trabalhadores e não os titulares do poder dominante. O fato de não ser assim na prática apenas demonstra que, sendo um conceito histórico, a democracia ainda não alcançou a sua maturidade:

O corpo eleitoral não constitui o povo, mas simples técnica de designação de agentes governamentais. Povo são os trabalhadores. Os titulares do poder dominante (político, econômico e social) não podem entrar no conceito de povo, pois, numa democracia, teriam que ser simplesmente representantes do povo, isto é, os que exercem o poder em nome do povo (SILVA, 2013, p. 138).

Thales Cerqueira e Camila Cerqueira (2008, p. 183) asseveram que a democracia pode ser entendida como um regime político que permite a influência do povo nas decisões do Estado. Para tanto, a democracia deve estar fundada nos seguintes princípios: obediência à decisão da maioria, igualdade dos membros da sociedade, liberdade de escolha, soberania popular e participação direta ou indireta.

Portanto, enquanto o Estado de Direito é definido pelo respeito geral à hierarquia das leis, à separação dos poderes e aos direitos fundamentais, o Estado Democrático de Direito busca incorporar ao Estado de Direito um rol de garantias fundamentais, baseadas no princípio da dignidade humana, no qual liberdade democrática é pressuposto básico. Nesse sentido, Dirley da Cunha (2009, p. 510) define o Estado Democrático de Direito como “um movimento tendente a orientar o Estado de Direito a realizar os postulados da Democracia. Quanto ao

Estado Democrático, assevera que este “se assenta no pilar da soberania popular, pois a base do conceito de Democracia está ligada à noção de governo do povo, pelo povo e para o povo”.

A propósito, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigo 21, parágrafos 1 a 3, estabelece que toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. Assegura ainda que a vontade do povo será a base da autoridade do governo e que esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal (UNITED NATIONS, 1948):

Artigo 21

1. Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.
2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.
3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; essa vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

No mesmo sentido, a Constituição Federal brasileira, em seu art. 1º, parágrafo único, assevera que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Para uma melhor compreensão da democracia e de seus institutos, torna-se necessário percorrer a sua trajetória teórico-histórica e isso implica discutir as suas próprias transformações, uma vez que a democracia não é uma simples modalidade de encenação da vida política. Não se trata de uma categoria universal, ou de uma ideia “transtemporal”. A democracia constitui uma resposta a aspirações e desafios históricos da humanidade. Assim, a democracia deve ser reconhecida em sua dimensão histórica e temporal, como processo inerente à luta pelo poder político e à luta de classes. Narrar a história da democracia, portanto, é desvendar seu próprio significado, porquanto “a democracia parece ininteligível se afastada de sua história e de sua realização contínua” (DALLMAYR, 2001, p. 13).

Embora sua definição esteja delimitada pela etimologia do vocábulo *demokratía*, palavra de origem grega que significa *governo do povo* (*demos* traduz *povo*, *kratos* quer dizer *poder*) (HOUAISS, 2001, p. 934-935), a democracia tem conceito histórico. A significação de democracia das cidades-estados não se harmoniza inteiramente com o sentido de democracia na contemporaneidade. Aquela democracia tinha a marca de seu tempo e daquela sociedade e possuía como característica principal o fato de as decisões serem tomadas diretamente pelo povo, sem a intervenção de intermediários, sem representação.

Enquanto formulação teórica, a democracia surgiu na Grécia antiga, onde, como se sabe, inúmeras eram as restrições à participação popular. Contudo, foi a partir do final do século XVIII, quando a ascensão política da burguesia pôs fim ao absolutismo monárquico, que se afirmaram os princípios democráticos. A história da democracia não é apenas a história da substituição de um regime político por outro ou da transferência de poder do rei ou da aristocracia para o povo (COELHO, 2014, p.23).

A saga da democracia representa a história da superação do mundo platônico-aristotélico que havia persistido na Idade Média. Assim, três grandes movimentos político-sociais contribuíram para a formação da democracia, fazendo sua transposição do plano teórico para o prático: a) a Revolução Inglesa, que teve sua expressão mais significativa no *Bill of Rights*, em 1689; b) a Revolução Americana, cujos princípios foram expressos na Declaração de Independência das treze colônias americanas, em 1776; c) a Revolução Francesa, que universalizou seus princípios através da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, sendo evidente nesta a influência de Rousseau (COELHO, 2014, p. 23).

Atualmente, a ideia de democracia é universalmente aceita, porquanto traduz o resultado político do desenvolvimento humano, de modo que, em geral, desde o cidadão mais comum até o político mais festejado, todos manifestam apoio aos ideais democráticos, afastando-se, publicamente, das ideias e regimes que se vinculam ao autoritarismo ou ao totalitarismo. Ademais, uma vez que não possui um significado específico, a democracia acaba por agasalhar várias ideias que tenham por base tão-somente algumas de suas instituições ou que de alguma forma estejam engajadas com a noção de governo da maioria (COELHO, 2014, p. 29).

Robert Dahl (2012, p. 2-3) ratifica a tese de uma aceitação sem precedentes em torno da ideia de democracia. Para ele, a democracia é universalmente popular e, por ser uma palavra com tantos significados, acaba não significando nada.

Hoje, a ideia de democracia é universalmente popular. A maioria dos regimes reclama algum tipo de direito ao título de “democracia”; e aqueles que não o fazem insistem que seu exemplo particular de governo não democrático é um estágio necessário no caminho da “democracia” definitiva. [...]. Pode parecer perverso que essa expansão global sem precedentes históricos na aceitabilidade das ideias democráticas possa não ser totalmente bem-vinda a um defensor da democracia. No entanto, um termo que significa qualquer coisa não significa nada. E assim ocorreu com a “democracia”, que atualmente não é tanto um termo de significado restrito e específico, quanto um vago endosso de uma ideia popular.

Todavia, essa suposta unanimidade, traduz, em verdade, mais dissonância do que mesmo conciliação em torno da democracia, fazendo surgir uma “teoria da democracia” – espaço da ciência política que analisa a democracia em si: sua forma, seu conteúdo, suas instituições, suas críticas, seus limites e possibilidades. Assim, a ideia de governo da maioria é, ao mesmo tempo, uma unanimidade – enquanto esse vago endosso de uma ideia popular –, um desafio político para a humanidade, um regime ideal e, ao mesmo tempo, uma realidade, porquanto aquém do ideal (COELHO, 2014, p. 30).

Um dos motivos da confusão acerca do significado de democracia em nosso tempo é o fato de que, ao longo da história, ela foi incorporando sentidos, práticas e instituições que vão além da originária democracia ateniense. O que hoje entendemos por democracia resulta de um verdadeiro amálgama de ideias que se incorporaram à democracia dos gregos. Com o surgimento do Estado nacional, as limitações da democracia grega pareciam visíveis e essa limitação confirmou-se irremediável ao longo da história. Embora a visão e contribuição dos gregos não tenham se dissipado completamente do quadro de alternativas teóricas, foi substituída por novas formas de democracias, cada qual sob a influência particular da conjuntura econômica e política do Estado pertinente, todavia, no plano global, sujeitas à inexorável influência do desenvolvimento do capitalismo (COELHO, 2014, p. 36).

Assim, os que apontam mais os defeitos do que as virtudes da democracia a concebem a partir de um conceito estático, uma realidade acabada, e não como um projeto em construção, um processo dialético que vai incorporando aprendizados e conquistas. Segundo José Afonso da Silva (2013, p. 128), “a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e da garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história”. O autor estabelece, ainda, uma surpreendente relação entre a dinâmica da democracia e a historicidade dos direitos fundamentais:

Democracia é conceito histórico. Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes a envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do evoluir social, mantida sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo (SILVA, 2013, p. 127-128).

Por sua vez, Fernandes Neto e Cunha (2019, p. 193) afirmam que a democracia projeta soluções olhando para o futuro e que a sua capacidade de mutação é confundida com o permanente estado de crise:

O conceito de democracia já não se prende à fase aristotélica, da Revolução Francesa ou do constitucionalismo estadunidense. Como um “dever-ser”, um ideal, projeta soluções para desafios do presente, olhando para o futuro. Assim, sua capacidade de mutação é confundida como estado permanente de crise.

Nesse processo em que a história vai moldando o sentido de democracia, a noção histórica de povo também vai se reconfigurando. O conceito mais elementar de democracia – governo exercido diretamente pelo povo – expressa também a primeira forma como a sociedade experimentou a soberania popular, conhecida como “democracia direta”. Neste regime, o povo, reunido na *ágora*², decidia diretamente, isto é, sem a atuação de representantes eleitos, sobre as questões relacionadas com o governo das cidades-estados. A democracia ateniense representou o auge desse regime, porquanto se manifestou, na sua forma direta, como uma ideia capaz de arrebatrar certa unanimidade lógica e política; um verdadeiro contraste com a crise teórica atual e com a forma indireta (e semidireta), fugaz e esvaecida que a democracia assumiu na contemporaneidade. Registre-se, todavia, as ressalvas históricas, políticas e sociais da sociedade ateniense, uma vez que a participação política era privilégio de uma minoria formada por homens livres que viviam à custa do trabalho escravo da maioria (COELHO, 2014, p. 46).

Nesse sentido, Paulo Bonavides (2012, p. 289) afirma que “autores mais rigorosos asseveram que não houve na Grécia democracia verdadeira, mas aristocracia democrática, o que evidentemente traduz um paradoxo”. De qualquer modo, a forma direta e intensa com que a democracia foi vivenciada em Atenas muito orgulhavam seus cidadãos, conforme depoimento de Péricles, que revela ainda a consciência dos gregos sobre os méritos daquela democracia (TUCÍDIDES, 2001, p. 109):

Vivemos sob uma forma de governo que não se baseia nas instituições de nossos vizinhos; ao contrário, servimos de modelo a alguns ao invés de imitar outros. Seu nome, como tudo depende não de poucos mas da maioria, é democracia. Nela, enquanto no tocante às leis todos são iguais para a solução de suas divergências privadas, quando se trata de escolher (se é preciso distinguir em qualquer setor), não é o fato de pertencer a uma classe, mas o mérito, que dá acesso aos postos mais honrosos; inversamente, a pobreza não é razão para que alguém, sendo capaz de prestar serviços à cidade, seja impedido de fazê-lo pela obscuridade de sua condição. Conduzimo-nos liberalmente em nossa vida pública, e não observamos com uma curiosidade suspicaz a vida privada de nossos concidadãos, pois não nos ressentimos com

² Praça das antigas cidades gregas onde aconteciam eventos religiosos e econômicos e onde o povo se reunia em assembleia para tomar decisões políticas.

nosso vizinho se ele age como lhe apraz, nem o olhamos com ares de reprovação que, embora inócuos, lhe causariam desgosto. Ao mesmo tempo que evitamos ofender os outros em nosso convívio privado, em nossa vida pública nos afastamos da ilegalidade principalmente por causa de um temor reverente, pois somos submissos às autoridades e às leis, especialmente àquelas promulgadas para socorrer os oprimidos e às que, embora não escritas, trazem aos transgressores uma desonra visível a todos.

Para Robert Dahl (2015, p. 25-26), o pressuposto fundamental da democracia é a contínua capacidade de resposta do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais. Assim, para diferenciá-la do vocábulo “poliarquia”, Dahl reservou o termo “democracia” para designar “o sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos”. O autor partiu do pressuposto de que, para um governo manter respostas satisfatórias durante certo tempo, todos os cidadãos plenos devem ter oportunidades plenas: a) de formular suas preferências; b) de expressar a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva; e c) de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência.

Supõe ainda o autor que, para que essas três oportunidades sejam asseguradas à numerosa população da maioria dos Estados-nações atualmente existentes, as instituições da sociedade devem fornecer, pelo menos, oito garantias, conforme explicitado no Quadro 1 abaixo.

Quadro 1. Alguns requisitos de uma democracia de massa, segundo Robert Dahl.

Para a oportunidade de:	São necessárias as seguintes garantias institucionais:
I. Formular preferências	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liberdade de formar e aderir a organizações 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto 4. Direito de líderes políticos disputarem apoio 5. Fontes alternativas de informação
II. Exprimir preferências	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liberdade de formar e aderir a organizações 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto 4. Elegibilidade para cargos políticos 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio 6. Fontes alternativas de informação 7. Eleições livres e idôneas

III. Ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liberdade de formar e aderir a organizações 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto 4. Elegibilidade para cargos públicos 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio 5a. Direito de líderes políticos disputarem 6. Fontes alternativas de informação 7. Eleições livres e idôneas 8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.
---	--

Fonte: Para Robert Dahl (2015, p. 26-27)

Assim, Dahl (2015, p. 31) oferece um modelo a partir do qual é possível entender as gradações dos diversos modelos de democracia. Ao mesmo tempo, dificilmente seria possível alcançar a democracia plena. Nesse sentido, o autor revela que, ante as características utópicas da verdadeira democracia, possivelmente, o que é possível aos Estados oferecer é a poliarquia, que “podem ser pensadas como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação”.

Robert Dahl criou o conceito de poliarquia para designar a forma e o modo como funcionam os regimes democráticos dos países ocidentais desenvolvidos (ou industrializados). O conceito de poliarquia tem o mérito de permitir uma análise mais realística dos regimes democráticos existentes, uma vez que, a partir desse conceito, torna-se possível estabelecer "graus de democratização" e, desse modo, avaliar e comparar os regimes políticos.

Segundo Gomes e Amorim (2020, p. 135), a teoria da poliarquia foi capaz de eliminar as características utópicas que sempre embaraçaram o entendimento da democracia e fizeram dela mais uma figura de retórica do que uma prática objetiva:

Essa forma de pensamento do autor, mais baseada no concreto e real, foi capaz de eliminar as características utópicas que sempre anuviaram o entendimento da democracia e fizeram dela mais uma figura de retórica do que uma prática objetiva. A democracia em sua plenitude parece ser inalcançável, até mesmo por razão da constante transformação que acontece quando uma sociedade atinge um certo patamar democrático. Surgem novas demandas e essas se transformam em objeto de novas buscas, tornando a democracia objeto em mutação constante. A obra de Dahl não constitui uma visão pessimista de democracia que pretende passar a ideia de que ela é inalcançável para uma maioria de países. Ela lida com a realidade de forma a mostrar as possibilidades, sem criar sonhos ou fomentar pesadelos. Conceito moderno de democracia, a Poliarquia representa a democracia possível e é, segundo Dahl, uma possibilidade relativa, mas concreta.

2.2 A DEMOCRACIA EM TRANSFORMAÇÃO

Robert Dahl (2012, p.1-2) considera que a categoria *democracia* experimentou três grandes momentos ao longo da história. O primeiro está relacionado com a democracia ateniense, que transformou a ideia do governo de poucos na ideia de governo de muitos. Num segundo momento, a democracia foi transferida da cidade-Estado para a escala muito maior do Estado nacional. Essa transformação levou a um conjunto radicalmente novo de instituições políticas, a exemplo da noção de república, fundada nos valores da igualdade, liberdade, bem comum e separação de poderes. Quanto ao terceiro momento da democracia, o autor sugere que pode ser exatamente esse em que vivemos, no qual se discute não apenas sua viabilidade, mas também seus limites e possibilidades.

Essa percepção de que a transformação é algo imanente à democracia foi tratada com tenacidade por Norberto Bobbio (2015, p. 23), ao afirmar que “para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, o despotismo estático e sempre igual a si mesmo”. Salientou, ainda, que a democracia exige um contínuo aperfeiçoamento de acordo com as necessidades da sociedade em movimento.

Não por acaso Bobbio (2015, p. 23) preferiu usar o termo “transformação” ao invés de “crise” da democracia, porquanto “crise” sugere colapso e “transformação” está semanticamente associado a “movimento”, “dinamismo” e à possibilidade de renovação. As metamorfoses da democracia são evidentes, desde a passagem da democracia direta – das cidades-estados – até a democracia indireta dos Estados-nações. Agora fala-se em democracia representativa, democracia partidária ou Estado de partidos.

Refletindo acerca dessas transformações e reconhecendo as limitações da definição mais elementar de democracia no atual contexto dos Estados-nações, Arendt Lijphart (1989, p. 13) afirma que é necessário fazer uma correção fundamental, “*que se traduz no facto de os actos de governo não serem habitualmente praticados directamente pelos cidadãos mas, indirectamente, pelos seus representantes.*” Continua o cientista político:

Ainda que se possam encontrar elementos próprios da democracia directa mesmo em estados democráticos de grande dimensão [...], a democracia é geralmente representativa, ou seja, governo exercido pelos representantes do povo livremente eleitos (LIJPHART, 1989, p. 13).

Em “O Espírito das Leis”, Montesquieu (1996, p. 150) já manifestava apoio ao governo representativo, dizendo ser impossível o regime de autogoverno nos grandes Estados e

inconveniente nos pequenos, chegando a afirmar que a vantagem do sistema de representação é que os representantes são capazes de discutir os negócios públicos e o povo não:

Já que num Estado livre, todo homem que supõe ter uma alma livre deve governar a si próprio, é necessário que o povo, no seu conjunto, possua o poder legislativo. Mas como isso é impossível nos grandes Estados, e sendo sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, é preciso que o povo, através de seus representantes, faça tudo o que não pode fazer por si mesmo. [...] Não é necessário, portanto, que os membros do corpo legislativo sejam escolhidos geralmente do corpo da nação; mas convém que, em cada localidade principal, os habitantes elejam entre si um representante. A grande vantagem dos representantes é que são capazes de discutir os negócios públicos. O povo não é, de modo algum, capaz disso, fato que constitui um dos graves inconvenientes da democracia (MONTESQUIEU, 1996, p. 150).

Os gregos rejeitavam a ideia de um sistema político grande o suficiente que não fosse governado diretamente pelos cidadãos. Assim, até o século XVII não se cogitava a ideia de democracia representativa. Somente após essa época alguns pensadores começaram a fazer referências sobre a possibilidade da representação política, a exemplo de Locke (1978, p. 89-90):

A verdade é que os governos não podem sustentar-se sem grande dispêndio, sendo natural que todos quantos gozam de uma parcela de proteção paguem do que possuem a proporção necessária para mantê-lo. Todavia, será ainda com o seu próprio consentimento, isto é – o consentimento da maioria, dado diretamente ou por intermédio dos seus representantes.

Contudo, outros autores, como Rousseau (1989, p. 107), mantiveram-se fiéis ao tradicional conceito de democracia direta, rejeitando em absoluto a ideia de uma soberania popular fundada na representação política. Para Rousseau a soberania popular não pode ser alienada, pois a vontade não se representa. Duras são as palavras do filósofo contra a representação, chegando a afirmar que o povo é refém do parlamento e somente é livre durante a eleição; uma vez eleitos, tornam-se escravos:

A soberania não pode ser representada pela mesma razão por que não pode ser alienada, consiste essencialmente na vontade geral e a vontade absolutamente não se representa. É ela mesma ou é outra, não há meio-termo. Os deputados do povo não são, nem podem ser seus representantes; não passam de comissários seus, nada podendo concluir definitivamente. É nula toda lei que o povo diretamente não ratificar; em absoluto, não é lei. O povo inglês pensa ser livre e muito se engana, pois só o é durante a eleição dos membros do parlamento; uma vez estes eleitos, ele é escravo, não é nada. Durante os breves momentos de sua liberdade, o uso, que dela faz, mostra que merece perdê-la. A idéia de representantes é moderna; vem-nos do Governo feudal, desse Governo iníquo e absurdo no qual a espécie humana só se degrada e o nome

de homem cai em desonra. Nas antigas repúblicas, e até nas monarquias, jamais teve o povo representantes, e não se conhecia essa palavra. É bastante singular que em Roma, onde os tribunos eram tão reverenciados, não se tenha sequer imaginado que eles pudessem usurpar as funções do povo e que, no meio de tão grande multidão, nunca tivessem tentado decidir por sua conta um único plebiscito (ROUSSEAU, 1989, p. 107).

O primeiro movimento político a propor mais concretamente a ideia de um governo representativo foi o dos *Levellers*³. Surgiram durante a Guerra Civil Inglesa (1642-1648) e foram os primeiros democratas que pensaram a democracia além do paradigma do autogoverno participativo da cidade-estado, substituindo esse modelo pelo governo representativo do Estado-nação. As ideias dos *Levellers* representaram um marco histórico para o desenvolvimento da democracia representativa. A partir desse momento a representação passou a figurar no cenário teórico e político como uma possibilidade viável (BARROS, 2010).

Para Robert Dahl (2012, p. 45), as transformações na democracia que resultaram em sua forma representativa criaram seus próprios problemas para o governo do povo. A complexidade de instituições políticas suplantou a assembleia soberana, elemento fundamental do conceito de democracia na Antiguidade. Conclui Dahl: “essas instituições da democracia representativa deixaram o governo tão longe do *demos* que é possível alguém se perguntar com razão, como fizeram alguns críticos, se o novo sistema poderia ser chamado pelo nome venerável de democracia”.

Contudo, a partir do século XVIII começou-se a perceber que, ao combinar a antiga ideia de governo do povo com a novidade da representação, a democracia podia assumir uma forma e uma dimensão completamente novas. Assim, a representação foi amplamente aceita pelos democratas e republicanos como uma solução capaz de viabilizar a democracia dos Estados-nações, eliminando os limites decorrentes da extensão territorial e da pujança populacional (DAHL, 2012, p. 43-44).

Nesse sentido, Destutt de Tracy afirmara que Rousseau e Montesquieu ficaram obsoletos, porquanto a democracia representativa é a nova forma de soberania popular, capaz de viabilizar o governo do povo por um longo tempo e numa grande extensão territorial. Por sua vez, James Mill afirmara que o sistema de representação constitui a grande descoberta dos

³ O termo *Levellers* (niveladores) foi inicialmente utilizado com uma conotação pejorativa pelos partidários da causa real para designar aqueles que defendiam um nivelamento social e econômico na Inglaterra. Mais tarde o termo passou a caracterizar um grupo político que se formara no decorrer da Guerra Civil Inglesa em torno de certas ideias: representação política, tolerância religiosa, liberdade de consciência, liberdade de expressão, ampliação do sufrágio, livre comércio, entre outros (BARROS, 2010).

tempos modernos, no qual “talvez se encontrará a solução de todas as dificuldades, especulativas e práticas” (DAHL, 2012, p. 44).

Sim, era quase óbvio que a representação política passaria a ser a regra na democracia, enquanto a participação direta do povo nas decisões do Estado passaria a representar a exceção. A ideia da representação possibilitou a adaptação da democracia praticada nas cidades-estados aos Estados nacionais contemporâneos. O desenvolvimento do regime democrático decorreu dessa nova concepção de soberania popular, que, superando os entraves práticos decorrentes da dimensão territorial e populacional das nações, consagrou o sistema representativo de governo como sendo a nova fórmula da nova democracia. No século XIX as possibilidades da democracia representativa já eram vistas como revolucionárias, o que transformou a democracia direta num arranjo obsoleto, considerado próprio de um período histórico, não mais atendendo à dimensão e complexidade dos Estados modernos (COELHO, 2014, p. 44-45).

Contemporaneamente, a ideia de representação política se consolidou e se conformou com a própria ideia de democracia, de modo que os autores passaram a conceber a ideia de representação como inerente ao próprio conceito democracia. Nesse sentido, Pontes de Miranda (1945, p. 158) anuncia que democracia “é a participação do povo na ordem estatal: na escolha dos chefes, na escolha dos legisladores, na escolha direta ou indireta dos outros encarregados do poder público.”

A despeito de representar uma fórmula revolucionária de governo do povo, a democracia representativa enfrenta certo desencanto por parte da sociedade contemporânea, gerando seus próprios problemas, contradições e limites. O modelo histórico de democracia direta considera desnecessária e ilegítima qualquer outra instituição que não seja a assembleia de cidadãos, todavia, no governo representativo, articulam-se diversas entidades legítimas e necessárias à democracia do Estado nacional, máxime os partidos políticos, transformando a democracia representativa num sistema plural por natureza. Assim, enquanto a antiga visão de democracia rejeitava o conflito e considerava a partidarização uma ameaça ao bem geral, a nova democracia entende o conflito e a formação de grupos sociais como um processo inevitável e próprio da ordem democrática (COELHO, 2014, p. 45).

Mas, segundo Coelho (2014, p. 45), os problemas da democracia representativa não se limitam à nova forma de encarar o conflito. A história mais recente traduz uma diminuição do entusiasmo pela democracia indireta, fundada na representação política, frustrando as expectativas dos democratas e dos cidadãos em geral. Segundo Castoriadis (1983, p. 49), a representação política tende a “deseducar” as pessoas, conduzindo-as à crença de que não

podem atuar politicamente na sociedade. O autor assevera que: “a representação política tende a ‘educar’ – isto é, a ‘deseducar’ – as pessoas na convicção de que elas não poderiam gerir os problemas da sociedade, que existe uma categoria especial de homens dotados da capacidade específica de governar”.

Até a primeira metade do século XIX, período que coincide com a criação dos primeiros partidos nos Estados Unidos e Europa, havia mais esperança na democracia e certa euforia política e teórica em torno da soberania popular, todavia, contemporaneamente, estabeleceu-se um clima de descontentamento com a democracia representativa. A complexidade econômica e sócio-política atual exige mais do que a democracia liberal poderia oferecer, contudo, o essencial da crise e da crítica à democracia não consiste em encontrar uma alternativa à soberania popular, mas ao desafio de ajustá-la ao novo mundo: complexo, plural, global, diverso e desigual (COELHO, 2014, p. 47).

Para Juarez Freitas (2002, p. 11), “A democracia representativa é vital. A direta, também”. Nesse sentido, Coelho (2014, p. 47) aponta para a necessidade de um aperfeiçoamento do processo da democracia representativa, fazendo-se incluir mecanismos capazes de assegurar uma maior participação do popular nas decisões do Estado:

[...] um dos mais complexos desafios do nosso tempo é complementar a democracia representativa com os valores e instrumentos da democracia direta. Para tanto, é necessário superar o formalismo da legitimação pelo procedimento, característico da tradicional democracia representativa, permitindo uma gestão pública mais responsável, madura, legítima e socialmente justa (COELHO, 2014, 47).

Paulo Bonavides (2001) tem sido o profeta a denunciar a superação da democracia representativa, que, a seu ver, representa uma ruptura entre o Estado e a sociedade, entre o cidadão e seu representante, entre os governantes e os governados. Tal ruptura tem se revelado pelos vícios do processo eleitoral, pela caracterizado pela propaganda enganosa, pelos gastos exorbitantes de campanha, pelas promessas eleitoreiras e pelas doações de bens e vantagens pessoais. O Parlamento, por sua vez, vem adotando medidas que privilegiam pequenas oligarquias - talvez os financiadores de campanha, contrariando o interesse geral e os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Em face da crise da representação política, Bonavides (2001) propõe o estabelecimento de uma democracia participativa, fundada no princípio da soberania popular, porquanto, segundo o autor, não há democracia sem Estado social, sem povo, sem participação, e a democracia participativa se concretiza por meio de mecanismos de exercício direto da vontade

geral, capazes de restaurar e *repolitizar* a legitimidade do sistema. O centro de gravidade da democracia participativa, “sua mola chave, em todas as ocasiões decisivas, é a vontade popular, é o povo soberano” (BONAVIDES 2001, p. 60).

Trata-se de uma democracia na qual o essencial é que o povo disponha dos instrumentos de controle de sua participação política, sem o que tal democracia será tão ilusória como o são as democracias representativas dos países subdesenvolvidos, “biombo atrás do qual se ocultam as mais opressivas ditaduras sociais de confisco da liberdade humana” (BONAVIDES, 2002, p. 27).

Continuam a existir as instâncias representativas com suas funções políticas e jurídicas, porém como instâncias de segundo ou terceiro grau, uma vez que a instância de primeiro grau é o povo. Ademais,

[...] a democracia direta não quer dizer o povo todos os dias, todas as horas, todas as ocasiões, pessoalmente se reunindo ou sendo consultado para fazer leis, baixar decretos, expedir regulamentos, nomear, demitir, administrar ou exercer toda aquela massa de poderes e funções sem as quais a máquina do poder e do governo fica paralisada ou atravancada (BONAVIDES, 2002, p. 29).

Paulo Bonavides (2002, p. 23-26) assevera ainda que, em plena era da tecnologia, seria absolutamente viável a implantação de procedimentos de participação popular direta no atual sistema eleitoral, combinando-os com atuais institutos de democracia representativa. Neste particular, a Justiça Eleitoral brasileira já demonstrou que o emprego da tecnologia no processo eleitoral pode ser bastante profícuo para a melhoria do regime democrático:

Na idade da tecnologia de computadores, em plena era da informática, da instantaneidade dos meios visuais e auditivos de comunicação, não é fantasia nem sonho de utopia antever o grande momento de libertação imanente com a instauração de um sistema de democracia direta. Ele consagrará a plenitude da legitimidade na expressão de nossa vontade política.

[...]

Chega-se à democracia direta pelos instrumentos normais de capacitação política do povo para efeito de sua intervenção imediata e eficaz, em termos de um razoável decisionismo de soberania.

Com efeito, são artefatos institucionais para tornar instrumentalmente eficaz a vontade soberana do povo as seguintes técnicas de consulta, a expressão da nova democracia: o plebiscito, o referendun, a iniciativa, o veto, o direito de revogação (recall), tanto a revogação do mandato individual do agente político como a revogação do mandato coletivo (o Abberufungsrecht do direito constitucional suíço) de uma assembléia, o que permitirá se destitua todo o parlamento ou assembléia infiel à outorga da confiança popular (BONAVIDES, 2002, p. 23-26).

Proclama ainda o homenageado cientista político que o Estado democrático-participativo nos conduzirá a um “Estado de Direito da terceira dimensão”: mais seguro, mais aperfeiçoado e mais sólido na garantia das liberdades que o tradicional Estado de Direito do liberalismo (2001, p. 23):

O Estado democrático-participativo conduzir-nos-á, ao mesmo passo, ao Estado de Direito da terceira dimensão, mais seguro, mais aperfeiçoado e mais sólido na garantia das liberdades que o tradicional Estado de Direito do liberalismo – o da primeira dimensão – ou que aquele outro, que o neoliberalismo está arruinando, o da segunda dimensão, gerado nas entranhas do Estado social.

Vamos recriar pois a república no Brasil; uma república que seja verdadeiramente da democracia, da justiça, do Estado de Direito e da legitimidade [...].

Essa visão crítica da democracia representativa ensejou uma reflexão sobre a possibilidade de coexistência da democracia semidireta com iniciativas próprias de uma democracia direta, a fim de estimular a participação do cidadão no processo decisório do Estado, viabilizando, efetivamente, a soberania popular. Assim, contemporaneamente, surgiu uma nova categoria de democracia que, além dos conceitos de democracia direta e democracia indireta, incluem, no campo teórico, os conceitos de democracia semidireta e democracia participativa, caracterizando essas últimas como regimes políticos que procuram introduzir nos sistemas de democracia indireta elementos, métodos ou regras próprias da democracia direta.

Ainda que tardiamente, o Brasil abandonou o sistema meramente representativo para adotar um modelo de democracia semidireta, tornando possível que, em determinados assuntos, o povo seja consultado diretamente. No sistema jurídico brasileiro essa participação direta ocorre através do plebiscito, do referendo e da criação de lei por iniciativa popular, nos termos dos arts. 14, incisos I a III, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A literatura distingue, basicamente, três tipos de democracias: as diretas, as indiretas (ou representativas) e as semidiretas (ou participativas). Este último tipo de democracia combina a ideia de representação política com a participação direta por meio dos institutos do plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei. Contudo, sabe-se que nas democracias representativas e participativas os partidos políticos têm papel preponderante, porquanto a representação é, formalmente, mediada pelos partidos políticos. Ademais, como se sabe, não é possível, no Brasil, a chamada “candidatura avulsa” (sem partido).

A preponderância dos partidos na democracia brasileira é reforçada pelo princípio do pluralismo político, estampado no art. 1º, inciso V, da Constituição Federal, que implica a garantia dos postulados democráticos, assegurando a diversidade de ideologias, de opiniões e de ideias por meio da manifestação pessoal e das instituições da sociedade civil, especialmente dos partidos políticos. Nesse sentido, uma das consequências mais imediatas do pluralismo político é o pluripartidarismo ou multipartidarismo, que pressupõe a coexistência de três ou mais partidos no cenário político brasileiro a disputar espaço político, votos, vagas nos Poderes Executivo e Legislativo, recursos do fundo partidário, acesso ao rádio, entre outras prerrogativas.

Com efeito, enquanto direito fundamental, a democracia tornou-se uma meta, motivo de lutas e, praticamente, uma unanimidade entre os cidadãos do mundo. Reinaldo Dias (2011, p. 157) afirma que a “democracia constitui-se, hoje, numa ideia que expressa uma indiscutível unanimidade; se não for pelos méritos, é por exclusão”. Assim, é comum se afirmar: “não é perfeita, mas é o melhor que temos”. Por sua vez, Bobbio (2015, p. 16) anunciou que “ao longo dos últimos anos, a democracia se converteu no denominador comum de todas as questões politicamente relevantes, teóricas e práticas”.

A euforia em torno da democracia estava relacionada com a percepção de sua capacidade de redimir a sociedade dos males políticos da Idade Média, bem assim com o fato de o governo do povo representar aspirações seculares. Portanto, para os teóricos das Idades Moderna e Contemporânea, a democracia não era apenas uma modalidade de regime político, era o único que simbolizava uma conquista da humanidade num processo de lutas e aspirações históricas por liberdade, igualdade, fraternidade e justiça; uma forma de organização política na qual o poder político poderia pertencer ao povo ou, pelo menos, à burguesia (COELHO, 2014, p. 47).

Contudo, ao longo dos séculos, a percepção do cidadão em relação à democracia foi se transformando. Inicialmente, a visão de um governo do povo encorajou revoluções e inspirou filósofos a difundirem ideias libertárias. No Brasil, creditava-se à democracia a possibilidade de liberdade, prosperidade e igualdade. Todavia, contemporaneamente, observa-se certa frustração com o que a democracia representativa se transformou: um regime político sem povo e com excesso de partidos políticos, marcada pelo descrédito do cidadão com o poder político (COELHO, 2014, p. 21).

Reinaldo Dias (2011, p. 170 a 172) traduziu essa diminuição do entusiasmo com a democracia identificando a deterioração do papel de dois importantes instrumentos do sistema democrático: o parlamento e os partidos políticos:

Não se pode negar que há um esgotamento das formas de representação tradicionais, que pode se traduzir numa diminuição do entusiasmo pela democracia; entre os sinais desse quadro, estão: um profundo descrédito em relação aos políticos; desinteresse pela disputa eleitoral, baixa participação ativa nos políticos, diminuição do interesse pelas questões políticas etc. Isto nos leva a identificar que há uma tendência de diminuição do papel de dois importantes instrumentos da democracia: o parlamento e os partidos políticos.

Esse distanciamento do povo tem revelado uma lacuna entre o simbólico – poder como um local vazio – e o real: o lugar vazio do poder (LEFORT, 2011, p. 82). O poder não pertence a ninguém. Institucionalizou-se uma democracia sem povo. Esvaziou-se o significado de democracia, sendo reduzida à mera escolha de dirigentes, sem a participação efetiva da sociedade no processo político (COELHO, 2014, p. 15).

Todavia, a despeito desse desalento, há vozes que renovam suas esperanças na democracia, como a de Marilena Chauí (*apud* STRECK e MORAIS, 2012, p. 109-110), para quem democracia é invenção, é criação ininterrupta de novos direitos e a reinstituição permanente do social e do político. E o que parece inabalável na democracia, ainda segundo Chauí, é que se apresenta como único regime político que considera o conflito legítimo, a sociedade verdadeiramente histórica, aberta ao tempo, ao possível, às transformações e ao novo.

Por isso, em meio à crise da democracia, há vozes como a de Lord Russel (*apud* BONAVIDES, 2012, p 286) ao anunciar: “quando ouço falar que um povo não está bastante preparado para a democracia, pergunto se haverá algum homem bastante preparado para ser déspota”.

Parte do esforço teórico no campo das ciências sociais na Idade Contemporânea dedicou-se à elaboração de ideias capazes de superar os entraves políticos à formação do Estado liberal e à construção da democracia. A crença de que a soberania popular, tal como concebida pelos gregos, seria uma possibilidade viável para a redenção da sociedade, transformou a democracia num ideal político e filosófico, provocando uma euforia teórica no campo da política. Essa posição, contudo, contrasta com o descontentamento e a desconfiança com o atual modelo de democracia, ainda mais com a ideia de democracia partidária e governo representativo. Essa insatisfação pode não estar diretamente ligada com a democracia, contudo,

a atinge, porquanto está diretamente relacionada com as instituições que lhe dizem respeito, notadamente, com os partidos políticos.

Com efeito, no foco desta crise da “democracia partidária” ou do “Estado de partidos”, estão os partidos políticos, responsáveis, em última análise, pela tarefa da representação política, porquanto, nas modernas democracias, reconhece-se que tais organizações atuam como “representantes” do povo na relação com os governantes.

Ademais, são os partidos que cumprem a função de transformar as aspirações gerais dos diversos setores da sociedade em programas de política nacional. Como também, são os partidos que convertem os desejos e necessidades de parcelas da população em pretensões a serem concretizadas pelo Estado (GARCÍA-PALAYO, 1986, p. 82).

Segundo Orides Mezzaroba (2011, p. 44), pode-se falar em uma democracia meramente representativa, quando um Estado se organiza mediante o instituto da representação política conforme os ditames do modelo liberal; e pode-se falar ainda de uma democracia representativa partidária, neste caso inserindo-se os partidos políticos no modelo de representação. O autor chama a atenção ainda para o fato de que “quando se fala de um modelo de democracia representativa partidária, necessariamente se está falando de uma democracia de partidos, uma vez que esse modelo pressupõe como ponto de partida a exigência de um ambiente democrático para ser implementado”.

Para Mezzaroba (2011, p. 44-45), o modelo de democracia representativa partidária surge como adaptação dos princípios democráticos às novas conjunturas históricas do século XX e, especialmente, a dois fatores: a) a massificação dos direitos democráticos, creditado não só ao crescimento demográfico da sociedade, mas à ampliação do sufrágio para os mais diferentes grupos sociais; e b) o fato de que, para a sociedade contemporânea conseguir qualquer bem, serviço ou realização, faz-se necessária a mediação de uma ou mais organizações.

É possível que, no vácuo e na inércia dos partidos em resolverem os problemas da sociedade, tenham surgido organizações da sociedade civil com o propósito de assumir algumas funções das organizações partidárias, contudo, a democracia de massa somente pode funcionar sob a forma de democracia representativa e os partidos são as únicas instituições que participam de eleições e justificam sua representatividade e legitimidade com base em sua participação nos pleitos eleitorais (HOFMEISTER, 2007, p. 25)

Nesse contexto de transformação permanente da democracia, marcada pela representação partidária, é que se pretende discutir a cláusula de barreira como uma possibilidade de conciliação entre o pluripartidarismo e a proliferação de legendas.

2.3 DEMOCRACIA, GOVERNABILIDADE E PARTIDOS POLÍTICOS

Para Ferreira Filho (1993, p. 216), governabilidade exprime “a possibilidade de ação governativa eficaz. Quer dizer, traduz a aptidão de um Estado determinado realizar os objetivos a que se propõe – a sua missão – não em abstrato, mas em face de um quadro concreto”.

Gianfranco Pasquino (1998, p. 547 a 553) procura definir “governabilidade” a partir de seu sentido antônimo, a saber, “não governabilidade” ou “crise de governabilidade. Nesse sentido, a crise de governabilidade está relacionada com a incapacidade dos governantes ou com as excessivas exigências dos cidadãos. Para o autor, a literatura explica a não-governabilidade a partir de três hipóteses. Na primeira delas, que tem como referência O’Connor, “a governabilidade é o produto de uma sobrecarga de problemas aos quais o Estado responde com a expansão de seus serviços e da sua intervenção, até o momento em que, inevitavelmente, surge uma crise fiscal. Não-governabilidade, portanto, é igual à crise fiscal do Estado (O’Connor)”.

Na segunda hipótese, intitulada crise da democracia, em referência a Samuel Huntington, a não-governabilidade: a governabilidade de uma democracia depende do relacionamento entre o governo e as instituições de oposição (PASQUINO, 1998, p. 548):

[...] não é somente, nem principalmente, um problema de acumulação de recursos, bens e serviços aos cidadãos, mas é, de preferência, um problema de natureza política: autonomia, complexidade, coesão e legitimidade das instituições. Na sua exposição mais sintética e mais incisiva ‘a governabilidade de uma democracia depende do relacionamento entre a autoridade de suas instituições de governo e da força das suas instituições de oposição’ (Huntington).

Para a terceira corrente, que tem como referencial teórico Habermas: “a não-governabilidade é o produto conjunto de uma crise de gestão administrativa do sistema e de uma crise de apoio político dos cidadãos às autoridades e aos Governos:

Na sua versão mais complexa, a não-governabilidade é a soma de uma crise de *input* e de uma crise de *output*. Diz Habermas: ‘As crises de *output* têm a forma de crise de racionalidade: o sistema administrativo não consegue

compatibilizar, nem agilizar eficientemente, os imperativos de controle que lhe chegam do sistema econômico. As crises de *input* têm a forma de crises de legitimação, o sistema legitimador não consegue preservar o nível necessário de lealdade da massa, impulsionando assim os imperativos de controle do sistema econômico que ele assumiu' (PASQUINO, 1998, p. 548).

A maximização da eficácia da ação estatal depende do desenvolvimento da governabilidade, sobretudo da mobilização de recursos políticos capazes de tornar as metas governamentais exequíveis e da eficiência da governança, entendida como a capacidade de comando, coordenação e implementação do Estado (DINIZ, 1996). Nesse sentido, a governabilidade abarca diversos aspectos nos quais se processam o exercício do poder, tais como a forma de governo, o sistema político e partidário, entre outros:

Assim, a governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como as características do sistema político, a forma de Governo (parlamentarismo ou presidencialismo), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria, por exemplo), os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista), entre outras. A propósito, cabe lembrar que não há fórmulas mágicas para garantir governabilidade, já que diferentes combinações institucionais podem produzir condições favoráveis de governabilidade (DINIZ, 1996, p. 12-13).

Por governança, categoria apontada por Diniz (1996, p. 12), entende-se a aptidão para governar em sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se, portanto:

[...] ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses. As novas condições internacionais e a complexidade crescente da ordem social pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão (DINIZ, 1996, p. 13).

Por sua vez, Hofmeister (2007, p. 28) entende a governabilidade como a “soma entre a estrutura político-institucional e o consenso que determina o comportamento dos atores políticos, econômicos e sociais perante as atividades do Estado. Em outras palavras, pode-se dizer que se trata de legitimidade somada a mais representatividade e mais eficiência”. No que se refere à relação entre os sistemas partidários e a governabilidade democrática existe um consenso de que os principais fatores que condicionam a governabilidade política são: a) o grau

de institucionalização do sistema partidário; b) o grau de proliferação de partidos; e c) o grau de polarização do sistema partidário.

Para melhorar a governabilidade exige-se uma melhoria do processo político, que depende, por um lado, de uma maior profissionalização das organizações políticas, principalmente dos partidos, e, por outro, do desenvolvimento de um entendimento transpartidário acerca de alguns elementos fundamentais de uma agenda social. Para isso, não basta introduzir medidas “tecnicamente” ou tecnocraticamente corretas, se faz necessária uma maior capacidade de comunicação e de cooperação dos atores políticos, tendo por base um consenso fundamental acerca das diretrizes básicas da política. Nesse sentido, é fundamental a formulação de acordos interpartidários a respeito das linhas básicas da política que confirmem continuidade às reformas institucionais e à política do Estado (HOFMEISTER, 2007, p. 29).

Outro aspecto que apresenta estreita vinculação com a governabilidade é o sistema de governo e o sistema eleitoral. Observa-se certo esgotamento e frustração no processo de construção de consensos as sociedades que combinam sistema presidencialista com eleições proporcionais, gerando sistemas multipartidários complexos, especialmente naqueles casos em que os sistemas partidários se apresentam polarizados e fortemente fragmentados. Nesse quadro, torna-se inviável a formação de coligações estáveis e maiorias pró governo.

No que se refere à relação entre partidos e governabilidade, vale referir, preliminarmente, que os quadros e políticos que compõe os Poderes do Estado, notadamente, Executivo e Legislativo, provêm das organizações partidárias. Ademais, as políticas públicas nascem a partir das diretrizes programáticas dos partidos políticos. Vale dizer: existe uma relação indiscutível entre os partidos e a atividade governativa, ainda mais entre o governo e os partidos de situação.

Não por acaso, os partidos são tidos como um dos responsáveis pela crise democrática. Fernandes Neto e Cunha (2019, p. 195), em tom de denúncia, afirmam que, no Brasil, a proliferação dos partidos decorre de uma equação que combina oligarquia, ausência de base política e ideológica e até falta de democracia interna:

O instrumento de condução da vontade do povo, por delegação, quase sempre é oligárquico, antidemocrático, inapto a estabelecer um governo da maioria, pois reflete apenas a vontade da classe dirigente. Com poucas exceções, são oligarquias partidárias familiares, de classe e econômicas. Propriedades de poucos, esqueceram suas bases políticas e ideológicas, se é que ainda as têm. A mobilidade é insignificante e, quando existente, é consentida pela cúpula dirigente.

O Brasil não destoa dessa realidade. Acrescentamos, aqui, o agravante das contumazes transferências partidárias. A democracia interna é estreita, e,

havendo dissenso, o filiado adere à nova agremiação. A proliferação de partidos é consequente desta equação e não da diversidade de ideias. A simples experiência de prévias partidárias, raramente é exercida internamente nos partidos brasileiros.

Portanto, as transformações e desafios da democracia requerem condições de governabilidade e de boa governança. Esta implica a maximização da capacidade de comando, de coordenação e de resolução por parte do Estado, garantindo a sustentabilidade dos planos e decisões e a legitimidade dos fins que se pretendem alcançar com a ação governamental. Por sua vez, a governabilidade deve ser enfrentada em seu aspecto sistêmico e multidimensional, porquanto envolve a capacidade de combinar eficiência executiva com processos políticos legítimos, éticos, representativos e responsivos.

Nesse contexto em que se discute a relação entre democracia e governabilidade, vale destacar a análise de Carolina Gabas Stuchi (2004, p. 229-231), na qual critica a ideia de que o insucesso da atuação do Estado se deve à democracia. Numa posição contrária à Bobbio (2015), no que se refere às promessas não cumpridas da democracia, afirma que “a crise não é da democracia em si, mas desta no sistema capitalista de produção”.

Nesse contexto, vale discutir os elementos fundamentais que definem uma democracia. Para Robert Dahl (2001, p. 99), as instituições políticas necessárias para a democracia em grande escala seriam as seguintes: a) funcionários eleitos; b) eleições livres, justas e frequentes; c) liberdade de expressão; d) fontes de informação diversificadas; e) autonomia para as associações; e f) cidadania inclusiva.

Por sua vez, para Bobbio (1998, p. 327), os “procedimentos universais” que caracterizam a democracia são:

- 1) o órgão político máximo, a quem é assinalada a função legislativa, deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo, em eleições de primeiro ou de segundo grau;
- 2) junto do supremo órgão legislativo deverá haver outras instituições com dirigentes eleitos, como os órgãos da administração local ou o chefe de Estado (tal como acontece nas repúblicas);
- 3) todos os cidadãos que tenham atingido a maioria, sem distinção de raça, de religião, de censo e possivelmente de sexo, devem ser eleitores;
- 4) todos os eleitores devem ter voto igual;
- 5) todos os eleitores devem ser livres em votar segundo a própria opinião formada o mais livremente possível, isto é, numa disputa livre de partidos políticos que lutam pela formação de uma representação nacional;
- 6) devem ser livres também no sentido em que devem ser postos em condição de ter reais alternativas (o que exclui como democrática qualquer eleição de lista única ou bloqueada);

- 7) tanto para as eleições dos representantes como para as decisões do órgão político supremo vale o princípio da maioria numérica, se bem que podem ser estabelecidas várias formas de maioria segundo critérios de oportunidade não definidos de uma vez para sempre;
- 8) nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da maioria, de um modo especial o direito de torna-se maioria, em paridade de condições;
- 9) o órgão do Governo deve gozar de confiança do Parlamento ou do chefe do poder executivo, por sua vez, eleito pelo povo.

Assim, nessa concepção de democracia enquanto categoria teórica dinâmica e em plena transformação, suas formas de representação política indireta ou semidireta, o sistema bipartidário ou multipartidário, a existência ou não de cláusula de barreiras aos partidos políticos e até mesmo a supressão ou não das organizações partidárias constituem apenas expressões dessa metamorfose, porquanto tais elementos não constituem instituições fundamentais da democracia, conforme as teses de Dahl (2001) e Bobbio (1998), entre outros.

3 PARTIDOS POLÍTICOS

Tendo como cenário a democracia partidária brasileira, esta seção discute os aspectos relacionados com os partidos políticos, incluindo-se nessa abordagem o conceito, a origem, a natureza, as funções e os desafios dessas organizações, sem perder de vista o atual contexto do “Estado de partidos”, onde se discute as candidaturas independentes e, inclusive, a tese de supressão dos partidos políticos.

3.1 CONCEITO DE PARTIDO POLÍTICO

O esforço acerca da conceituação e compreensão de partidos político remonta ao século XVIII, contudo, as definições mais úteis e apropriadas para este trabalho são aquelas elaboradas a partir do século XX. De modo geral, um partido político pode ser definido como um grupo de pessoas unidas pelos mesmos interesses e que possuem como objetivo principal o exercício do poder político. Paulo Bonavides (2012, p. 372) define partido político como “uma organização de pessoas que inspiradas por ideais ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para realização dos fins propugnados”. Afirmar ainda que nesta definição alguns dados são indispensáveis: a) um grupo social; b) um princípio de organização; c) um conjunto de ideais e princípios, que inspiram a ação do partido; d) um interesse básico em vista: a tomada do poder político; e e) o desejo de conservação desse mesmo poder governativo.

Hans Kelsen (2000, p. 39) afirmou que os partidos são organizações que “agrupam homens de mesma opinião, para lhes garantir influência efetiva sobre a gestão dos negócios públicos”. Por sua vez, Max Weber (2004, p. 544) assevera que os partidos são organizações voluntariamente criadas e baseadas em livre recrutamento para obtenção de votos nas eleições para cargos políticos ou em corporações com voto:

Partidos são, em sua essência mais íntima – por mais numerosos que sejam os meios que empenhem para conseguir a associação permanente de sua clientela –, organizações voluntariamente criadas e baseadas em livre recrutamento, necessariamente sempre renovado, em oposição a todas as corporações fixamente delimitadas pela lei ou por contrato. Seu objetivo é, hoje, sempre a obtenção de votos nas eleições para cargos políticos ou em corporações com voto.

Na antiga lição de Marcus Cláudio Acquaviva (1994, p. 925), quando a Lei nº 5.682/1971 ainda classificava as organizações partidárias como pessoas jurídicas de direito público interno, o partido político do latim, *pars*, *partis* ou fração de algo, partido é:

Agrupamento permanente de indivíduos que professando a mesma ideologia buscam a conquista legal do poder político, a fim de cumprir determinado programa político-social. O partido não se confunde com a facção, pois esta, ao arrepio da lei, busca por quaisquer meios seus fins, sendo que no seio do próprio partido podem surgir facções opostas e com programas alternativos. Não se confunde, também, com o grupo de pressão, pois o objetivo deste é, via de regra, econômico, além de que sua finalidade, longe de ser a conquista e a conservação do poder, é a utilização oculta deste em proveito próprio.

Na definição de José Afonso da Silva (2014, p. 397), partido político “é uma forma de agremiação de um grupo social que se propõe organizar, coordenar e instrumentalizar a vontade popular com o fim de assumir poder para realizar seu programa de governo”. Por sua vez, Dirley da Cunha Júnior (2009, p. 773) define partido político como “uma pessoa jurídica de direito privado que consiste na união ou agremiação voluntária de cidadãos com afinidades ideológicas e políticas, organizadas segundo princípios de disciplina e fidelidade”.

No Brasil, os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado, porquanto a Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu art. 17, § 2º, estabelece que os partidos políticos adquirem personalidade jurídica na forma da lei civil, devendo registrar-se no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas do Distrito Federal, e os seus Estatutos no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em até 1 (um) ano antes da data das eleições (art. 4º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

3.2 A ORIGEM DOS PARTIDOS

Os partidos surgem, inicialmente, naqueles países que inauguraram formas de governo representativo; não que tenham nascido necessariamente a partir do modelo de representação política, contudo, os processos sociais e políticos que levaram a essa forma de governo favoreceram o desenvolvimento dos partidos políticos (OPPO, 1998, p. 899):

Em termos gerais, pode portanto se dizer que o nascimento e o desenvolvimento dos partidos está ligado ao problema da participação, ou seja, ao progressivo aumento da demanda de participação do processo de formação das decisões políticas, por parte de classes e estratos diversos da sociedade.

Segundo Reinaldo Dias (2011, p. 176), historicamente, a formação dos partidos foi influenciada pelo aumento da participação política, o que ocorreu a partir da Revolução Francesa de 1789 e a norte-americana de 1776, bem como com o crescimento das relações sociais devido ao processo de urbanização que se intensificou durante os séculos XVII e XIX.

A reforma eleitoral promovida pela Inglaterra, em 1832, o *Reform Act*⁴, constitui um marco para o surgimento dos partidos políticos, pois o Estado Liberal se transformou numa sociedade organizacional, onde as demandas dos indivíduos dependem da existência de entidades formalmente organizadas (COELHO, 2014, p. 54).

Segundo Duverger (1980, p. 19-20), “assim como os homens trazem durante toda a sua vida a marca da infância, assim também os partidos experimentam profundamente a influência das suas origens.” Daí a necessidade de se investigar as circunstâncias de sua genealogia para a compreensão dos partidos. Nesse sentido, o aspecto mais importante da análise das organizações partidárias seriam o contexto histórico, que explica seu surgimento e a tipologia que distingue as espécies de partidos.

Até o final século XVIII nenhum país do mundo, com exceção dos Estados Unidos, conhecia os partidos políticos no sentido moderno do termo. O Partido Democrata-Republicano, criado em 1791 e liderado por Thomas Jefferson, e o Partido Federalista, criado em 1792, liderado por Alexander Hamilton, foram os primeiros partidos do mundo ocidental. Havia grupos que reuniam tendências de opiniões, clubes populares e associações, mas não partidos propriamente ditos. Em geral, o surgimento dos partidos políticos parece estar associado ao desenvolvimento da democracia, à extensão do direito de sufrágio, bem como às prerrogativas parlamentares. Assim, a origem mais remota dos partidos parece estar associada aos grupos parlamentares e aos comitês eleitorais (DUVERGER, 1980, p. 19-20).

Pressupõe-se que a comunhão de doutrinas ou de objetivos políticos constituiu o movimento inicial da formação dos partidos. A vizinhança geográfica, os interesses comuns de grupos profissionais ou econômicos representou, muitas vezes, o primeiro impulso para a criação do partido; a ideologia surgiu depois (DUVERGER, 1980, p. 19).

Analisando a gênese dos partidos europeus, Duverger (1980, p. 26) distingue dois tipos de partidos, segundo o seu surgimento: os partidos de “criação eleitoral e parlamentar” e os partidos de “criação externa”. Os primeiros nasceram dos movimentos e grupos parlamentares

⁴ A Lei de Reforma de 1832 (Reform Act 1832) foi um ato do parlamento que introduziu uma ampla reforma no sistema eleitoral da Inglaterra e País de Gales. De acordo com seu preâmbulo, a lei foi concebida para "tomar medidas eficazes para corrigir muitos abusos que já existem há muito tempo sobre a eleição dos membros para servir no Câmara dos Comuns do Reino Unido".

e comitês eleitorais. A partir dessas duas células-máter foi suficiente que se estabelecesse uma coordenação entre elas para que surgisse um verdadeiro partido político. Por sua vez, os partidos de “criação externa” surgiram a partir da atuação de organismos externos ao processo eleitoral e à atividade do parlamento, como sindicatos, igrejas, associações e sociedades de pensamento⁵.

Ao lado desses organismos externos, a Europa assistiu ao surgimento das ligas que, assim como os partidos, eram associações constituídas com finalidades políticas, contudo, diferentemente dos partidos, empregavam meios distintos para alcançar seus objetivos. Assim, enquanto os partidos agiam no terreno eleitoral e parlamentar, as ligas se recusavam a participar do jogo democrático e parlamentar, diferentemente dos partidos fascistas e comunistas, cuja doutrina era antiparlamentar, mas se utilizavam do parlamento para conquistar o poder. O processo natural de desenvolvimento das ligas era a transformação em partidos extremistas. Com efeito, alguns desses partidos assumiram características de ligas antes se tornarem verdadeiros partidos, como aconteceu com o Partido Fascista italiano. (DUVERGER, 1980, p. 29-30).

Para além da indicação dos diversos “organismos externos” dos quais os partidos políticos podem se originar, não se pode esquecer a influência de grupos econômicos sobre a gênese dos partidos. Sobre o assunto, Maurice Duverger (1980, p. 30) asseverou, inclusive, que é difícil ultrapassar a etapa das generalidades e das hipóteses, pois a intervenção de tais organismos se cerca normalmente de muita discrição. Contudo, afirma que é certa a participação de bancos, de grandes empresas e de sindicatos patronais na formação da quase totalidade dos partidos de direita da época:

Na Enciclopedia of Social Science, F. H. Underhill mostra o papel do Banque de Montréal, do Grand Trunk Railway e do Big Business, de Montreal, em geral, no nascimento do Partio conservador canadense em 1854. Influências semelhantes podiam indubitavelmente ser encontradas na fonte de quase todos os partidos da direita, mas não se dispõe, na maioria do tempo, nesse sentido, senão de suposições (sérias, aliás), não de provas; pesquisas particularmente delicadas seriam necessárias para precisar as formas e os graus do papel dos agrupamentos capitalistas na gênese dos partidos políticos (DUVERGER, 1980, p. 30).

⁵ As sociedades de pensamento eram clubes de debate que haviam substituído os antigos salões literários, onde se juntavam intelectuais e semi-letrados para dar palpite sobre tudo. Algumas dessas sociedades estavam também ligadas a sociedades secretas, como a maçonaria e os Illuminati (REFERÊNCIA, ANO).

Para Duverger (1980, p. 32), os partidos criados de fora, por meio da influência de organismos externos, manifestam menos apego aos assentos nas assembleias do que os partidos de origem parlamentar. Segundo o autor, para estes últimos, conquistar assentos nas assembleias políticas constitui o objetivo maior do partido e sua própria razão de ser. Para os partidos que surgiram por influência de organismos externos, ao contrário, a luta eleitoral e parlamentar é importante, mas representa apenas um dos elementos da ação geral do partido, um dos meios que ele emprega para realizar seus fins políticos. Conclui o autor que os partidos de origem externa não cultivam o mesmo valor à atividade eleitoral e parlamentar quanto os partidos criados a partir de grupos parlamentares ou sob a influência do processo eleitoral.

Duverger (1980, p. 32-33) pondera que a forma como os partidos são criados está relacionada com a linha histórica do tempo, pois considera que a influência do funcionamento do parlamento e do processo eleitoral na gênese dos partidos é um fenômeno mais antigo do que a criação fundada em organismos externos. Nesse sentido, explica que até o final do século XIX a maioria dos partidos foi criada a partir de grupos parlamentares ou impulsionada pelos ciclos eleitorais. Contudo, a partir do século XX a criação de partidos a partir de movimentos externos tornou-se a regra e somente excepcionalmente grupos parlamentares e comitês eleitorais foram capazes dar origem a agremiações políticas, ressalvado o caso de países novos do ponto de vista democrático, a exemplo do Brasil, onde o sistema político e o sufrágio universal somente se consolidaram no século XX. Com efeito, esse fato não contradiz a ideia de Duverger sobre o contexto histórico no qual prevalece as formas de criação dos partidos, ao contrário, a confirma, porquanto a criação eleitoral e parlamentar dos partidos corresponde a uma fase de evolução democrática. Assim, uma vez organizado um sistema de partidos criados a partir do funcionamento do próprio parlamento ou dos comitês eleitorais, impõe-se um segundo ciclo de criação de partidos políticos, “de fora pra dentro”, baseado no movimento da sociedade em geral ou de entes com interesses políticos específicos.

Como se pode constatar, é grande a influência da origem do partido sobre seu funcionamento e estrutura. A forma como a agremiação partidária foi criada certamente não explica todos os aspectos que envolvem a ação partidária, mas sua influência não é contestável. Obviamente, podem ocorrer grandes mudanças na trajetória de um partido com repercussões sobre sua estratégia, funcionamento e até sobre seu programa, contudo, tais ocorrências constituem exceções a essa linha de raciocínio que estabelece uma relação entre a gênese do partido e sua forma de atuar politicamente.

Veja-se o caso do surgimento e transformação dos partidos nos Estados Unidos. O atual Partido Republicano⁶, fundado em 1854, originou-se dos antigos partidos Whig⁷ e Federalista, este liderado por Alexander Hamilton. Na sociedade estadunidense do século XIX, o Partido Republicano surgiu com um programa progressista, antiescravista e defensor do desenvolvimento do comércio e da indústria. Por isso, consolidou-se no Norte dos Estados Unidos, uma vez que os atores políticos do Sul estavam alinhados com a pauta agrária escravocrata. A vitória do Norte na Guerra Civil garantiu o domínio dos republicanos até 1913 (exceção feita a dois mandatos de Grover Cleveland, em 1885-1889 e 1893- 1897). Já o atual Partido Democrata, fundado em 1828, originou-se do antigo Partido Democrata-Republicano, também chamado de Partido Republicano Jeffersoniano, fundado por Thomas Jefferson, em 1791, de quem recebeu os fundamentos de um governo mínimo e de apoio aos interesses agrários, em especial os do Sul, opondo-se aos Federalistas. Com a Guerra Civil, o Partido Democrata, por ter iniciado a secessão, ficou associado aos sulistas, ao racismo e ao reacionarismo (TOTA, 2008, p. 74- 75).

Contudo, após a Guerra de Secessão (1861-1865), os Estados Unidos passaram por transformações econômicas, sociais e políticas. Acompanhando essas transformações, os partidos também mudaram significativamente. Assim, os democratas mais alinhados aos ideais conservadores migraram para o Partido Republicano e vice-versa, de modo que o Partido Democrata passou a assumir uma linha mais progressista, agrupando-se à esquerda política, sobretudo a partir dos anos 1920 e 1930. Essa tendência foi ampliada com a chegada de Franklin Roosevelt à presidência em 1933. Segundo Antonio Pedro Tota (2008, p. 74-75), foi nesse período que os dois partidos começaram a mudar de posição. A bandeira de conservadorismo passou para o Partido Republicano, e a bandeira do liberalismo (na concepção americana), mais progressista, passou para o Partido Democrata:

Nos anos 1920, muitos membros do Partido Democrata — que haviam ficado fora do poder por muitos anos — fundiram-se aos conservadores do Partido Republicano. Foi aproximadamente nesse período que os dois partidos começaram a mudar de sinal. Isto é, a bandeira de conservadorismo passou para o Partido Republicano, e a bandeira do liberalismo (na concepção americana), mais progressista, passou para o Partido Democrata, que finalmente se livrou do estigma de escravista. Mas foi somente com Franklin Delano Roosevelt (depois de 1933) que o Partido Democrata foi transformado

⁶ O Partido Republicano é comumente referido nos Estados Unidos pela sigla GOP (Grand Old Party).

⁷ O Partido Whig (*Whig Party*) foi fundado entre 1833 e 1834 pelo político e advogado Henry Clay. Formou-se em oposição às políticas do presidente Andrew Jackson e ao Partido Democrata. O partido dissolveu-se em 1856 e seus quadros foram absorvidos pelo Partido Republicano.

em verdadeiro agente de uma revolução democrática, que reviveu as reformas wilsonianas (e também do primeiro Roosevelt), radicalizando-as. Devem-se levar em conta as particularidades do Sul dos Estados Unidos, onde o Partido Democrata continuou sendo o baluarte de um reacionarismo racista. A revolução de Roosevelt apoiava-se fortemente na classe operária dos grandes centros urbanos e industriais, na classe média ascendente, nos sindicatos, em minorias étnicas e religiosas e em alguns democratas do Sul.

Atualmente, o Partido Democrata apresenta uma plataforma voltada para a defesa do liberalismo social⁸ e dos direitos humanos (ARNOLD, 2009, p.3), defesa do princípio da justiça social e de políticas de economia mista, que combinam economia de mercado com intervencionismo econômico (GRIGSBY, 2008, p. 106-107), adotando um liberalismo americano que defende igualdade social e econômica por meio de políticas próprias de um Estado de Bem-estar Social (LARRY, 2009, p. 291). Este programa, juntamente com o ideário que inclui a proteção do consumidor, a preservação ambiental, o apoio a sindicatos e a programas de assistência social, a defesa de oportunidades iguais para todos e de um sistema universal de saúde formam a plataforma ideológica do partido (HALE, 1995, p. 229).

Por sua vez, o Partido Republicano, comumente referido em seu país como GOP (abreviatura de *Grand Old Party*), tem esse nome após o republicanismo⁹, dominante durante a Revolução Americana. Adota como princípios o apoio ao capitalismo de livre mercado, à livre iniciativa, ao conservadorismo fiscal, a uma forte defesa nacional, à desregulamentação da economia e restrições aos sindicatos. O Partido Republicano é socialmente conservador e busca manter valores tradicionais baseados na ética judaico-cristã (GOTTFRIED, 2009, p. 9). Inclui em seu programa o conservadorismo norte-americano (ARNOLD, 2009, p.3), posição que contrasta com a do Partido Democrata, que possui uma posição mais voltada para políticas liberais.¹⁰

⁸ Segundo Shaver (1996), o liberalismo social é um desdobramento do liberalismo clássico que, assim como outras formas de liberalismo, entende a liberdade individual como o objetivo central. A diferença está no que se define por liberdade. Para o liberalismo clássico, liberdade é a inexistência de coação nas relações entre os indivíduos, já para o liberalismo social a falta de oportunidades de emprego, educação, saúde etc. podem ser tão prejudiciais para a liberdade como a coação.

⁹ Republicanismo é o sistema de valores políticos que marcou o pensamento cívico dos Estados Unidos desde a Revolução Americana. Enfatiza a liberdade e os direitos individuais como valores centrais do Estado, considerando o povo como legítimo soberano. Locando a vontade popular, faz do povo, como um todo, soberano, rejeita o poder político

¹⁰ Nos estados Unidos, o termo "políticas liberais" possui um sentido diferente daquele adotado nos demais lugares, pois, enquanto em quase todo o mundo, o termo costuma remeter ao liberalismo clássico, que, inclusive, é defendido pelos republicanos, nos Estados Unidos costuma ser utilizado para descrever as políticas intervencionistas voltadas para a social-democracia ou para o liberalismo social.

3.2 A NATUREZA JURÍDICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS

A discussão acerca da natureza jurídica das agremiações partidárias existe desde o surgimento dos próprios partidos políticos. O fato de tais organizações surgirem fora do Estado, no ambiente privado, mas assumirem importantes funções no Estado e exercerem funções no governo provoca debates acerca de sua natureza jurídica até os dias atuais. James Bryce (1888, p. 697), referindo-se à imbricação dos partidos norte-americanos com a máquina estatal, afirmou que a organização partidária constitui a força motriz das ações do governo:

[...] o espírito e a força do partido na América têm sido tão essenciais para a ação das máquinas do governo quanto o vapor de um motor de locomotiva; ou, para variar o símile, a associação e organização partidária são para os órgãos do governo quase o que os nervos motores são para os músculos, tendões e ossos do corpo humano. Eles transmitem a força motriz, determinam as direções nas quais os órgãos agem. Uma descrição deles é, portanto, um complemento necessário a um relato da Constituição e do governo; pois é nas mãos dos partidos que o trabalho do governo caiu.

Segundo Francisco Accioly da Costa Filho (1971, p. 6), “aqueles comitês e clubes vieram, dessa forma, a fazer parte integrante do Estado moderno, como instrumento indispensável da democracia representativa”. Assim, conclui o autor que, no contexto do Estado democrático, em virtude dessa condição a que os partidos foram alçados passaram à condição de pessoa jurídica de direito público:

Daí a elevação do partido à condição de pessoa jurídica de Direito Público, com a sua instituição prevista da própria Carta Magna, regulado em legislação especial. Não mais entidades de Direito Privado, associações tendentes a fins de natureza política, mas, sem encarte na própria organização do Estado. O partido político passou a interessar a toda a comunidade, deixou de pertencer ao grupo de cidadão que o integravam. Agora, o partido, fazendo parte do Estado, é instituição aberta a todos, segundo regras que a própria lei disciplina, e assim, pertence à sociedade inteira.

Ratificando a ideia de que as associações partidárias se caracterizam como verdadeiras entidades estatais, Linares Quintana (1945, p. 60) chegou a afirmar que os partidos “são parte integrante do procedimento governativo”, uma vez que o Estado requer mais do que a existência de uma constituição e de leis, pois atua através dos partidos políticos. Essa noção de que os partidos políticos seriam essenciais à máquina estatal e até mesmo à democracia levou ao entendimento de que tais organizações teriam, necessariamente, de se constituir como entes de direito público.

Assim, embora tenham se originado no século XVIII como entidades de direito privado, o aperfeiçoamento da democracia representativa, a emergência de uma “democracia partidária” e a reestruturação dos Estados criaram um ambiente institucional favorável para o surgimento da ideia de que partidos políticos deveriam pertencer ao corpo estatal, apresentando-se como instituições de direito público. Essa ideia se contrapôs por muito tempo à noção de que as organizações partidárias seriam apenas instituições políticas de índole estritamente privada e não instituições de direito público. Assim, nos últimos dois séculos muito se discutiu sobre a natureza jurídica dos partidos políticos, caracterizando-os sob diversas formas. Nesse sentido, vale citar trecho do artigo *Natureza Jurídica dos Partidos Brasileiros*, de autoria de Cotrim Neto (1976, p. 63):

[...] por isso mesmo, o Professor Kelsen se limita a compreender os partidos como simples instituições de natureza jurídica, como órgãos para a formação da vontade estatal, numa posição doutrinária que é retificação, ditada pela experiência moderna, à tese clássica de Bluntschli [...] Para efeito de ilustração doutrinária, seria útil mencionar algumas retificações semelhantes, ora atribuindo-se aos partidos políticos o caráter de verdadeiros institutos de Direito Público, na concepção de AMUCHASTEGUI, ora o de instrumentos necessários ao mecanismo do regime constitucional, como pretende POSADA, ou o de órgãos da democracia, na interpretação de PALACIOS, parte integrante do processo governativo, segundo A. F. MACDONALD, verdadeiros órgãos de governo, em consonância à opinião de WILLOUGHBY, ou, afinal, uma parte do governo mesmo, na tese de MERRIAM-GOSNELL.

No Brasil, inicialmente, consolidou-se a noção de partidos políticos enquanto entidades de direito público interno, nos termos do art. 2º da Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos (BRASIL, 1965b) e, posteriormente, na dicção do art. 2º da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (BRASIL, 1971), revogada pela Lei nº 9.096/1995 (BRASIL, 1995).

Cotrim Neto (1976, p. 73) afirmava que a Lei nº 5.682/1971 (BRASIL, 1971), editada para regulamentar a Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969¹¹, foi tão minuciosa ao inserir os partidos políticos como instituições do Estado que seria possível classificá-los como autênticas autarquias, qualificadas como *sui generis* apenas pelo fato de estarem inseridas na representação política por meio de assentos no Poder Legislativo, ao invés de terem sedes administrativas e por estarem sujeitos ao controle financeiro da Justiça Eleitoral e não do Tribunal de Contas da União. Ademais, a disciplina imposta à organização e ao

¹¹ Para Dirley da Cunha Júnior (2009, p. 498), a chamada Emenda Constitucional nº 01, que pretendeu reformar a Constituição de 1967, na verdade impôs ao País uma nova Constituição.

funcionamento dos partidos, as imunidades e os subsídios que lhe foram destinados, tudo conduzia à conclusão de que as agremiações políticas verdadeiramente integravam a estrutura orgânica do Estado.

A despeito de o quadro normativo brasileiro da época institucionalizar as organizações partidárias como entidades de direito público interno, doutrinadores como Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (1974, p. 271-274) compreendiam o partido político como uma categoria *sui generis* de pessoa jurídica, denominada de ente “paraestatal”, com personalidade jurídica de direito privado. Nesse sentido, os partidos seriam criados para realizar atividade em colaboração com o Estado, com poder de império específico, mediante livre organização. Contudo, como órgãos paralelos à ação pública e coadjuvantes do Estado na realização de seus objetivos, os partidos políticos necessitam de autorização ou registro para seu funcionamento, bem assim devem se sujeitar à fiscalização estatal.

Mas, as bases para a compreensão dos partidos políticos como instituições de direito privado foram lançadas ainda no século XIX por Johann Caspar Bluntschli (1980, p. 128-136), quando afirmava que os partidos não fazem parte do corpo estatal; ao contrário, eles se configuraram como grupos sociais livres cuja composição estaria diretamente vinculada pela entrada ou saída de seus membros. Portanto, se o partido político representa uma pequena parte de um todo e não a totalidade em si, em hipótese alguma poderia ser identificado com o próprio Estado. Logo, os partidos são apenas instituições políticas e não instituições de direito público. Nas palavras de Pinto Ferreira (1983, p. 431), os partidos seriam corporações político-sociais, grupos sociológicos ou entidades da sociologia.

Desde a primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965 (BRASIL, 1965b), até a promulgação da Constituição Federal de 1988, prevaleceu a ideia de que a agremiação partidária era pessoa jurídica de direito público. Contudo, a Carta Política de 1988, em seu art. 17, § 2º, inovou ao equiparar o partido político à pessoa jurídica de direito privado (BRASIL, 1988). Nesse sentido, a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), em seus arts. 1º e 8º, bem como o Código Civil brasileiro (Lei nº 10.406/2002), art. 44, inciso V, prescrevem que as instituições partidárias adquirem personalidade jurídica na forma da lei civil (BRASIL, 1995, 2002).

Para seu regular funcionamento, o partido necessita de registro junto ao cartório do Registro Civil das Pessoas Jurídicas do local de sua sede. Somente após o seu regular registro como pessoa jurídica de direito privado junto ao cartório de registro de pessoas jurídicas é que o partido pode ter o seu registro junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Portanto, o registro

no cartório implica a existência do partido como pessoa jurídica, enquanto seu registro junto ao TSE reflete sua personalidade eleitoral.

Na legislação revogada, Lei nº 5.682/1971 (BRASIL, 1971), os partidos políticos eram considerados pessoas jurídicas de direito público interno, não havendo necessidade de registro prévio em cartório de registro civil. Ao prever que os partidos adquirem personalidade jurídica na forma da lei civil, a Constituição Federal de 1988 introduziu o princípio de que tais agremiações existem no plano jurídico-político como pessoas jurídicas de direito privado. Assim, a nova ordem constitucional, inaugurada com a Carta Política de 1988, passou a tratar os partidos políticos não mais como entidades de direito público, ou como órgãos do próprio Estado, mas como pessoas jurídicas de direito privado que, embora assumam funções constitucionais e ostentem elevadas prerrogativas na República, não fazem parte da estrutura do Estado brasileiro. Nesse sentido, o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.096/1995 assegura que “o partido político não se equipara às entidades paraestatais.” Em relação às competências das agremiações partidárias, o *caput* do referido dispositivo decreta que “o partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal” (BRASIL, 1995).

A natureza jurídica das agremiações partidárias, tal como prevista na Constituição Federal de 1988, tem como objetivo assegurar sua autonomia para a definição da estrutura interna, da organização e do funcionamento, bem como adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

3.4 AS FUNÇÕES E DESAFIOS DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Os partidos políticos se apresentam como organizações mediadoras entre a sociedade e o poder político. Nesse sentido, tiveram importante papel nas conquistas dos direitos fundamentais, na mobilização e no envolvimento do cidadão com os assuntos do Estado. Todavia, ao mesmo tempo em que atuaram como catalisadores da vida política da sociedade, nas últimas décadas fala-se de uma crise de representatividade dos partidos políticos, provocada pela ausência de intermediação dos legítimos interesses e demandas do conjunto da sociedade, situação agravada por inúmeras denúncias de corrupção, o que tem provocado a descrença nas

organizações partidárias e, por via reflexa, um descontentamento com a democracia representativa (COELHO, 2014, p. 53).

Barreiros Neto (2017, p. 31) ratifica que, atualmente, o debate acerca da crise de representatividade da democracia nas sociedades contemporâneas apresenta-se como um dos mais férteis na Ciência Política. O autor aponta o seguinte diagnóstico para a suposta crise:

Uma redução cada vez mais crescente do espaço público, aliada a um domínio cada vez mais amplo da política pelos interesses socioeconômicos privados e pelo saber burocrático, apresenta-se, na visão de diversos pensadores sociais, a exemplo de Hannah Arendt, como diagnóstico desta suposta crise de representatividade, que, na concepção da ilustre filósofa política citada, “transforma o homem em um animal que trabalha apenas para consumir, abdicando da ação política e da sua própria liberdade.

Dois autores franceses contribuíram de forma categórica para o desenvolvimento da teoria dos partidos políticos: Georges Burdeau, com sua vasta obra *Traité de science politique* e Maurice Duverger, com o seu afamado livro *Os partidos políticos*. Ambos concordam com a ideia de que “a organização dos partidos influi na forma de vida política” (DUVERGER, 1998, p. 13), o que equivale a dizer que os partidos são verdadeiros órgãos de formação da vontade nacional. Nesse sentido, mesmo nos países nos quais não se adota o regime de partido único, tem-se uma espécie de Estado de partidos, ou, nas palavras de Georges Burdeau (1966, p. 331), um “Estado partidário”. Segundo Georges Burdeau (1966, p. 422), como elemento essencial da vida política, o partido se apresenta como um fenômeno social provavelmente tão antigo quanto a própria sociedade e, como tal, tem sido objeto das mais frequentes apreciações.

Atualmente, os partidos políticos constituem instituições essenciais aos sistemas democráticos, sem os quais não é possível engendrar o funcionamento das democracias representativas modernas. Nesse sentido, Reinaldo Dias (2011, p. 194 a 199) sustenta que, enquanto organizações integradas à sociedade, os partidos políticos possuem funções sociais e institucionais. Entre as funções sociais indica as seguintes: a) a racionalização política; b) a socialização política; c) a mobilização da opinião pública; d) a participação política; e) a representação de interesse e; f) a legitimação do sistema político.

a) Racionalização política. Ao agruparem as opiniões individuais em torno de um número limitado de opções, os partidos conseguem a racionalização do conflito social, abrindo-se espaço para as soluções políticas.

b) Socialização política. Assegura a participação política de um núcleo de militantes, favorecendo uma maior atividade partidária. Como instituto da democracia, o partido político deve cuidar da educação política do cidadão. A Lei dos Partidos Políticos, Lei nº 9.906/1995 (BRASIL, 1995), assegura que os recursos do Fundo Partidário devem ser aplicados na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política. Atualmente, os partidos têm negligenciado a função de socialização e educação de seus militantes e da população em geral, principalmente em função da crescente participação dos meios de comunicação de massa, inclusive da internet. Ademais, a crise de credibilidade que atinge os partidos políticos tem sido um entrave a essa função.

c) Mobilização da opinião pública. O partido pode articular a ação política de militantes e da população em geral em torno de ideias transformadoras, criando núcleos com participação ativa na vida política. Contudo, no final do século XX os partidos perderam essa capacidade de mobilização de setores da opinião pública para os movimentos sociais. Para Dias, muitos partidos perderam a capacidade de articular as demandas da sociedade e não conseguem expressar a crescente complexidade das modernas sociedades.

d) Participação política. As organizações partidárias constituem o principal instrumento de participação política do cidadão, que pode atuar mediante o simples ato de votar durante o período eleitoral ou fazendo parte das assembleias e convenções, vivenciando de perto o programa do partido.

e) Representação de interesses. Trata-se da principal e mais tradicional função dos partidos políticos. As opiniões e demandas individuais são agrupadas e viabilizadas em torno dos partidos, que atuam como mediadores entre o Estado e a sociedade civil. Embora os partidos tenham a função de canalizar os diversos interesses sociais, visando à ampliação de seu eleitorado, tendem a privilegiar determinadas ideias ou demandas de grupos específicos, em atendimento à sua origem histórica ou ideológica ou, ainda, em razão da conjuntura política.

f) Legitimação do sistema político. Os partidos políticos desempenham papel importante na legitimação do sistema político, na medida em que articulam e reforçam a confiança nas regras do jogo por meio de realização de eleições e da alternância de poder. A existência dos partidos e a possibilidade de alternância de poder formam a base de legitimação do regime

democrático, pois os partidos legitimam a prática democrática, tornando a democracia possível, permitindo o debate, o consenso e a divergência, impedindo que as minorias sejam excluídas de seus direitos.

Entre as funções institucionais dos partidos políticos, Dias (2011, p. 197) destaca as seguintes: a) operacionalizar o regime político; b) recrutamento e seleção das elites governantes; c) organização das eleições; e d) formação e composição dos principais órgãos do Estado.

a) Operacionalizar o regime político. Os partidos políticos contribuem para a operacionalização do regime político, fornecendo, além de propostas, militantes para ocupar os cargos na máquina estatal e no Parlamento. Sua organização interna e disciplina contribuem para o compartilhamento de uma visão de poder e o estabelecimento de um programa comum.

b) Recrutamento e seleção das elites governantes. Os partidos se encarregam de recrutar e selecionar o grupo de dirigente da *res publica*. No passado, esta função era realizada pelas corporações, sindicatos e associações profissionais, mas, atualmente, os regimes políticos outorgaram aos partidos a tarefa de indicar os quadros que disputarão, por meio do voto, o poder político.

c) Organização das eleições. Os partidos exercem grande influência no processo eleitoral, seja colaborando na elaboração da legislação, seja oferecendo os candidatos e representantes para fiscalizar as eleições, ou provocando a Justiça Eleitoral através de ações e recursos judiciais.

d) Formação e composição dos principais órgãos do Estado: além de reproduzirem a elite dominante, os partidos também viabilizam a composição dos poderes públicos, principalmente o Poder Legislativo, preenchendo as cadeiras das Câmaras Municipais, das Assembleias Legislativas e da Câmara e Senado Federal. No Poder Executivo, os partidos vitoriosos também indicam os cargos da máquina estatal não preenchidos por concurso público. Pode-se dizer que até alguns membros do Poder Judiciário são indicados pelos representantes dos partidos nos demais Poderes. Contudo, dada essa capacidade dos partidos de interferir nas

decisões do governo, através da atuação de seus quadros espalhados no aparelho estatal, o regime fica vulnerável à corrupção e ao clientelismo.

As funções institucionais dos partidos políticos são indispensáveis para o regime político e para a composição dos órgãos do Estado. Nesse sentido, o artigo 1º da Lei nº 9.096/1995 (BRASIL, 1995) assegura que o partido político se destina a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal (COELHO, 2014, p. 61).

Vale ainda destacar que nos regimes não democráticos os partidos também desempenham suas funções sociais e institucionais. Nesses regimes, quase sempre unipartidários, o partido tem como função primordial oferecer respaldo teórico-ideológico para as ações do Estado. Nesses regimes o partido não articula interesses, como acontece nos regimes democráticos, mas vela pela ortodoxia imposta pelo Estado, promovendo a ideologia do Estado e identificando os dissidentes do regime. Nos regimes não democráticos, os partidos não possuem função institucional: assumem a própria função do Estado, monopolizando sua organização (DIAS, 2011, p. 199):

Aqui, o partido não está situado no plano da sociedade civil, nem num plano intermediário entre o público e o privado, mas totalmente incrustado na esfera estatal, ou seja, não tem nenhuma autonomia diante dos órgãos do Estado, pois essas instituições estatais e o partido são a mesma coisa.

Por sua vez, Wilhelm Hofmeister (2007, p. 10) afirma que os partidos políticos desempenham as seguintes funções elementares: a) articulam e agregam os interesses da sociedade; b) elaboram programas políticos que refletem os interesses de diferentes grupos sociais; c) fomentam a socialização e a participação política dos cidadãos; d) são mediadores entre o Estado e seus cidadãos; e) promovem a formação de novas gerações de políticos e ocupam cargos no âmbito do Executivo e do Legislativo; e f) Contribuem para a legitimidade do sistema político.

Contudo, enfatiza o autor que os partidos já não possuem o monopólio dessas funções, pois, atualmente, concorrem com outras organizações no cumprimento de alguns desses encargos. Assim, o principal critério distintivo dos partidos é sua participação nas eleições. Ademais, embora exerçam funções essenciais para o sistema político e para a democracia, as

organizações partidárias gozam de má reputação perante as sociedades de todos os continentes (HOFMEISTER, 2007, p. 10-11):

No início dos anos noventa do século passado, o termo “desencanto com os partidos” ganhou popularidade, ao passo que, em muitas publicações, eram tecidas duras críticas aos partidos. Desde então, essas críticas não silenciaram. Ao invés disso, as pesquisas de opinião pública comprovam uma tendência continuada de baixo prestígio dos partidos junto à população. Ademais, alguns sintomas do desencanto com os partidos até mesmo se agudizaram nos últimos anos. Uma prova cabal dessa evolução é a diminuição quase dramática do número de pessoas afiliadas aos grandes partidos. Além disto, os membros dos partidos são cada vez mais velhos, e cada vez menos jovens filiam-se nos partidos políticos. Este e outros sinais são indicadores de que os partidos têm sofrido perdas em seu papel como núcleo central de formação da vontade política. Por essa razão, fala-se na Alemanha da “decadência da democracia partidária”.

Sendo os partidos imprescindíveis à democracia, torna-se imperioso que cumpram com zelo suas funções institucionais e sociais. Nesse sentido, Hofmeister (2007, p. 15-17) lista alguns critérios que devem ser seguidos pelos partidos que almejam êxito no cumprimento de suas funções e na busca do poder político:

- a) O partido necessita de uma base eleitoral identificável, mantendo uma perfeita harmonia com seus valores fundamentais e com seu perfil programático.
- b) O partido deverá montar uma organização de amplo espectro, visando poder de mobilização e a proximidade com o eleitor.
- c) O partido deverá construir uma organização aberta a filiações, pois é dessa base de filiados que recrutará suas futuras lideranças e logrará assegurar uma base financeira própria. Para isso terá que adotar uma efetiva prática de democracia interpartidária.
- d) O partido deverá adotar um sistema eficiente de comunicação interna e externa, indispensáveis no atual estágio da democracia midiática.
- e) O partido deverá elaborar seu próprio perfil programático e formular metas, através das quais se evidencie de outras agremiações políticas e permaneça no âmbito dos problemas reais de seu tempo.

- f) O partido deverá ser dotado de capacidade de liderança e habilidade capazes de manter um diálogo interpartidário marcado por controvérsias.
- g) O partido deverá ser dotado de capacidade de integração, com o objetivo de aumentar sua própria base eleitoral e estabelecer um vínculo permanente com esses eleitores.
- h) O partido deverá ser capaz de fazer campanhas com pouca diversidade temática e uma mensagem clara, buscando o enfoque compatível com sua realidade e seu tempo.
- i) O partido deverá ter a capacidade de formar coligações. Vale ressaltar que, no Brasil, atualmente, por força da Emenda Constitucional nº 97/2017, as coligações são permitidas apenas para as eleições majoritárias, o que exigirá do partido a revisão de estratégias visando à possibilidade de fusões ou incorporações, a fim de manter o acesso ao fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e televisão. Vale ressaltar que a composição de alianças exige maturidade política e capacidade de negociação, uma vez que tais processos revelam, por vezes, a necessidade de superação de divergências programáticas e pessoais.
- j) O partido deverá comprovar sua governabilidade no âmbito municipal. É nessa esfera que ocorre o contato mais direto com os eleitores. Somente comprovando sua competência no âmbito local é que os partidos podem esperar fidedignidade dos eleitores nas demais esferas.
- k) O partido precisa mostrar-se capaz de aprender e de transformar os anseios da sociedade em programas políticos.

Por fim, vale destacar que as agremiações partidárias têm uma grande influência no sistema político e na própria qualidade da democracia nacional, porquanto podem se representar como veículos de parcelas da vontade nacional, compondo o núcleo das instituições do Estado, razão pela qual se fala em “Estado de partidos”.

3.5 A CRISE DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Pode-se afirmar que entre os maiores êxitos da democracia liberal, consolidada no século XX, estão o aperfeiçoamento das instituições políticas e a conquista do sufrágio universal. No rumo dessas conquistas, a democracia criou um sistema de representação e de

competição política cujo alicerce foram as organizações partidárias. Nesse sentido, os partidos políticos foram considerados instrumentos essenciais para o funcionamento da democracia.

Nesse sentido, Baquero (2000, p. 151) sustenta que:

Embora, ao longo da história, os partidos permanentemente tenham demonstrado sua ineficiência nas tarefas de mediação efetiva das demandas entre Estados e sociedade, nunca houve questionamentos sobre a importância e significado para a democracia. Assumia-se que as críticas eram temporárias e cíclicas. De fato, em determinados contextos, a desconfiança com a política e com as instituições políticas são vistas como um sinal de saúde da democracia, desde que não comprometa os princípios da democracia deliberativa.

Contudo, atualmente, a noção mais marcante em relação ao partido político é o seu estado de crise e a sua dificuldade de se apresentar como legítimo representante das aspirações populares. O diagnóstico de muitos cientistas políticos é de que um dos aspectos mais evidentes dessa crise é a falta de reconhecimento de credibilidade e representatividade dos partidos políticos, o que implica o seu enfraquecimento no processo democrático contemporâneo.

Uma das críticas mais tradicionais e consistentes aos partidos políticos foi a propalada por Robert Michels (2001, p. 422-429) no início do século XX, quando identificou uma tendência a se transformarem em oligarquias. Para o autor, organização significava oligarquia, ou seja, no interior das organizações sempre haveria a dominação das minorias sobre as majorias, desmitificando, desta forma, a ideia de uma democracia organizacional defendida pelos partidos políticos. Denominou essa tendência de Lei de Ferro das Oligarquias.

Segundo Michels (2001, p. 422-429), os partidos estão incondicionalmente submetidos à lei sociológica fundamental, cuja formulação é a seguinte: qualquer organização, seja qual for o seu tamanho, procura o sucesso e a sobrevivência; este fato gera uma necessidade de estabilidade da liderança, um grupo pequeno, mas ativo, a quem é atribuído poder e vantagens. Essa minoria tende, então, a controlar a vida do partido, seus recursos, seus meios de comunicação e a escolha dos candidatos, comprometendo, assim, a democracia interna da organização:

[...] toda e qualquer organização partidária produz uma poderosa oligarquia, assente sobre um pedestal democrático [...] Logo que a democracia atinge um certo estágio de desenvolvimento, inicia-se um processo de degeneração, adota um espírito aristocrático, em parte adquire também formas aristocráticas e torna-se idêntica àquilo que em tempos procurara combater. É então que do seu próprio seio se levantam as vozes que a acusam dos privilégios

oligárquicos [...]. É esta a marca mais profunda e mais característica da história dos partidos políticos (MICHELS, 2001, p. 422-429).

Assim, a vida partidária torna-se uma atrativa carreira para a liderança, atraída pelos benefícios do cargo. O trabalho voluntário é substituído por políticos profissionais que tendem a centralizar o poder e a se distanciar das bases, contrariando a própria lógica democrática da organização, que se torna um fim em si mesmo.

O crescimento dos partidos promove a tendência de burocratização e de surgimento de uma nova minoria organizada que se eleva à categoria de classe dirigente. Estas, uma vez criadas, passam a ter interesses próprios e a dirigir o partido para satisfazer tais interesses e não mais para lutar pelos originais ideais políticos. Assim, há uma tendência de que as decisões de um partido passem a ser tomadas por uma minoria.

Por sua vez, Marcello Baquero (2000), ao tratar do declínio dos partidos na América Latina, anuncia que “parte significativa da bibliografia que trata do processo de redemocratização desde 1970 tem apontado a impotência dos partidos políticos não só na busca, mas também no processo de consolidação democrática [...]. Afirma ainda o autor que essa impotência “estaria levando a um declínio acentuado e permanente dos partidos como instituições indispensáveis para a democracia no próximo século”.

De forma surpreendentemente atual, Max Weber (2004, p. 544) analisa o funcionamento da máquina partidária como se acompanhasse os acontecimentos do mundo atual, apesar de seus escritos datarem dos anos entre 1910 e 1920. Afirma que o programa dos partidos, sua forma de funcionamento e os candidatos são definidos por um núcleo formado por partidários com interesses econômicos e em cargos públicos. Pondera ainda que, por mais que se lamente, do ponto de vista moral, a existência dos partidos, sua forma de propaganda e de luta e o fato de que a elaboração dos programas e das listas de candidatos esteja nas mãos de uma minoria, isso não os eliminará e somente em grau reduzido os afetará:

Um núcleo permanente de interessados no partido, reunidos sob um líder ou sob um grupo de notáveis, com organização mais ou menos firme e hoje muitas vezes com uma burocracia desenvolvida, cuida do financiamento, com a ajuda de mecenas, interessados econômicos, interessados na patronagem de determinados cargos ou mediante contribuições dos associados: na maioria das vezes, na base de várias destas fontes. Esse núcleo determina o programa atual, a forma do procedimento do partido e os candidatos. Mesmo no caso de uma forma muito democrática de organização dos partidos de massas (que, como sempre, tem como consequência o desenvolvimento de um funcionalismo remunerado), a grande maioria dos eleitores, mas também dos simples "associados", não participa (ou apenas formalmente) na determinação dos programas e dos candidatos. A participação dos eleitores só entra em

consideração na medida em que eles são adaptados e escolhidos segundo as possibilidades de atrair seus votos. Por mais que se lamente, do ponto de vista moral, sua existência, suas formas de propaganda e de luta e o fato de que inevitavelmente a elaboração dos programas e das listas de candidatos esteja nas mãos de uma minoria, isso não eliminará os partidos e somente em grau reduzido afetará o feitiço de sua estrutura e de seu procedimento. A lei pode regulamentar, como aconteceu várias vezes nos Estados Unidos, a forma da constituição desse núcleo ativo dos partidos (de modo análogo, por exemplo, às condições da constituição dos sindicatos) e as "regras da luta" no campo da batalha eleitoral. Eliminar a luta entre os partidos é impossível, entretanto, a não ser que se queira eliminar qualquer representação ativa do povo.

Os escritos de Weber (2004, p. 546-547) revelam quão antigas são as práticas antidemocráticas dos partidos, os interesses eleitoreiros e econômicos envolvidos, bem assim a corruptível relação que se estabeleceu entre o Estado e os partidos políticos. Com precisão profética, anuncia que alguns partidos lutam apenas pela patronagem dos cargos e depois que acabam os antagonismos acerca da interpretação da Constituição, nada mais são do que partidos de caçadores de cargos, que modificam seus programas segundo as possibilidades de atrair votos:

Todas as lutas entre partidos não são apenas por fins objetivos, mas também, e sobretudo, lutas pela patronagem dos cargos. [...] Alguns partidos, particularmente os dos Estados Unidos, depois de acabarem os antigos antagonismos acerca da interpretação da Constituição, nada mais são do que partidos de caçadores de cargos, que modificam seu programa segundo as possibilidades de atrair votos. Na Espanha, revezavam-se, até estes últimos anos, os dois grandes partidos, em um turno convencionalmente estabelecido e na forma de "eleições" fabricadas de cima, para prover seu séquito de cargos. Nos territórios colonizados pelos espanhóis, trata-se sempre, tanto nas chamadas "eleições" quanto nas chamadas "revoluções", do acesso à manjedoura do Estado, na qual desejam alimentar-se os vencedores. Na Suíça, os partidos repartem, pacificamente entre si, os cargos na base de um sistema proporcional, e alguns de nossos projetistas constitucionais "revolucionários", por exemplo, o primeiro feito para Baden, pretendiam estender este sistema aos cargos de ministro, tratando, assim, o Estado e seus cargos como simples instituição previdencial de prebendados.

Thomas Poguntke e Susan Scarrow (1996, p. 257-262) identificaram duas perspectivas teóricas que contribuíram para a compreensão da imagem negativa dos partidos políticos. Em primeiro lugar, identificaram que esse sentimento partidário tem origem na teoria rousseauiana de soberania popular, que se manteve fiel ao tradicional conceito de democracia direta, rejeitando a ideia de uma soberania popular fundada na representação política. Para Rousseau a soberania popular não pode ser alienada, pois a vontade não se representa. Já na perspectiva

das sociedades de massa, a hostilidade em relação aos partidos está fundada nas chamadas disfunções dos partidos. Ademais, tais perspectivas teóricas não são excludentes.

Baquero (2000, p. 157-158) indica várias razões para o declínio dos partidos políticos, tais como:

a) o surgimento de novos movimentos sociais; b) a institucionalização de grupos de interesse; c) as predisposições atitudinais por parte dos cidadãos em não considerar os partidos importantes; d) o desaparecimento do monopólio da representação política por parte dos partidos; e e) mais especificamente, no caso da América Latina, o monopólio do processo legislativo nas mãos do Executivo, através de decretos e/ou medidas provisórias.

Sentimentos antipartidários não significam, necessariamente, o desejo de exclusão dos partidos do cenário político; até porque existem vários níveis de sentimentos antipartidários: há aqueles que questionam a obrigatoriedade da presença dos partidos no jogo político e aqueles que, mesmo desaprovando a atuação dos partidos, os consideram necessários para a democracia. Por fim, há aqueles com uma visão mais extremada que qualificam os partidos como prejudiciais ao sistema político e sugerem a sua exclusão (BAQUERO, 2000, p. 158).

Por sua vez, Hofmeister (2007, p. 11-12), ao analisar os problemas da democracia partidária na América Latina à luz das experiências internacionais, argumenta que o desgaste da imagem dos partidos é um fenômeno global e fundamenta-se nas seguintes causas:

a) O dilema das expectativas não atendidas. Como os partidos ocupam instâncias decisórias, há sempre a expectativa de que resolvam ou satisfaçam as demandas sociais. Ocorre que as reivindicações se renovam e vão se diversificando, mantendo uma constante sensação de desencanto com a atuação dos partidos políticos.

b) Os novos desafios decorrentes das transformações da sociedade. A maior fragmentação e pluralidade das sociedades modernas têm provocado desagregação do ambiente tradicional e gerado profundas mudança de valores, marcados pela individualização e esfacelamento de interesses, criando novos conceitos que acabam refletindo no modo como os cidadãos enxergam os partidos políticos.

c) A transformação dos meios de comunicação e especialmente do jornalismo investigativo. As novas pautas do jornalismo sobre a política têm priorizado a “emocionalização” e a moralização em face das ideias e resultados. Assim, embora promovam transparência e controle democrático, os escândalos políticos contribui para a banalização da política e de seus atores, principalmente das organizações partidárias.

d) O dilema da margem de manobra no âmbito das políticas públicas. A percepção de que as competências decisórias e regulatórias foram transferidas para atores e instâncias supranacionais reduz a confiança nos partidos políticos.

Como consequência dessa percepção negativa dos partidos políticos, os sistemas partidários são muito mais fragmentados e suscetíveis a mudanças, de tal forma que os grandes partidos ideológicos ou de massa parecem ser coisas do passado. No Brasil, por exemplo, o que se vê é a presença de um hiperpartidarismo, caracterizado por um número excessivo número de partidos, alguns deles sem um programa definido e sem representatividade social. Ademais, na era das redes sociais e da comunicação de massa, cria-se espaços alternativos para a participação política fora do ambiente das organizações partidárias, esvaziando-se o seu papel e retirando o monopólio dos partidos como fonte de informação e fórum de reflexão política (HOFMEISTER, 2007, p. 12-13).

O descrédito nos partidos políticos provocou, ainda, uma dificuldade de se atrair eleitores cativos e um desinteresse, principalmente por parte dos mais jovens, de engajamento político. Contudo, não somente os partidos têm sido atingidos por essa tendência geral de desgaste. Em verdade, todas as instituições públicas têm suportado perdas de confiança por parte da população, incluindo-se os governos, os sindicatos, as igrejas, o empresariado. Entretanto, a crise de confiança atinge especialmente os partidos políticos (HOFMEISTER, 2007, p. 13).

Reinaldo Dias (2011, p. 202) aponta ainda para os problemas atuais dos partidos políticos, indicando que apresentam distorções tanto em sua estrutura interna quanto em suas manifestações externas, decorrentes, principalmente, do não atendimento às demandas de seus eleitores. “Ao não cumprirem com seu papel de satisfazer a demanda de seus eleitores, correm o risco de desaparecerem do cenário político. [...] ao não conseguirem manter a credibilidade do sistema de governo em que atuam, também se colocam em risco”.

Segundo Dias (2011, p. 202 a 203), os principais problemas dos partidos na atualidade são os seguintes:

a) perderam a capacidade de mobilização das massas para os novos movimentos sociais ou para outras formas de comunicação social (redes sociais via internet), que substituíram o contato direto dos políticos com os cidadãos;

b) o predomínio de um novo tipo de partido, aberto a todo tipo de correligionário e às propostas que atendam aos mais variados grupos sociais, caracterizando-se como partidos multiclassistas e que apresentam alta dose de pragmatismo, Também não se enquadram na tradicional rotulação “direita e esquerda”;

c) como organizações que são, adquirem interesses próprios, provocando a reação da sociedade, que passa a buscar alternativas para a atuação política, seja por meio da desconsideração do partido na escolha do candidato, seja através da participação direta, exercendo a soberania popular direta (lei de iniciativa popular, referendo e plebiscito).

Por sua vez, que (2014, p. 117) assevera que “na prática política, os cidadãos comuns não escolhem um representante para promover seus interesses, formulação que lhes concede papel ativo. Ao contrário, eles apenas reagem diante das ofertas que o mercado político apresenta.”

Na opinião de Wilhelm Hofmeister (2007, p. 14-15) sistemas eleitorais puramente proporcionais em combinação com sistemas presidencialistas tendem a enfraquecer os partidos políticos e os sistemas partidários. Contudo, a organização das agremiações, a consistência dos seus programas, a capacidade de integração com a sociedade e a estrutura e dinâmica do sistema de partidos podem influenciar positivamente para a consolidação de partidos, pois o sistema eleitoral não possui força exclusiva sobre as legendas. A despeito da fragilidade dos partidos, para Hofmeister, não há alternativa fora de um “Estado de partidos”. Ainda que cresça o número de entidades e movimentos envolvidos com os processos políticos, implicando, com isso, o recrudescimento da democracia, os partidos têm a primazia da representação e da atividade política, porquanto são legitimados pelo voto em eleições democráticas.

A pesquisa do Ibope Inteligência (2020) que mede o Índice de Confiança Social (ICS), levantamento realizada anualmente para aferir o grau de confiança dos brasileiros nas instituições, revela que os partidos políticos têm a pior avaliação dos brasileiros no ranking, conforme demonstra o Quadro 2 abaixo:

Quadro 2. Índice de Confiança Social (ICS) – Ibope Inteligência.

Instituição	Índice de Confiança Social (%) - ano 2020	Índice de Confiança Social (%) - ano 2019
Corpo de Bombeiros	89	88

Polícia Federal	74	72
Igrejas	73	71
Forças Armadas	72	69
Escolas públicas	70	66
Instituições financeiras	65	59
Sistema Único de Saúde	56	45
Congresso Nacional	36	34
Partidos políticos	30	27

Fonte: Ibope Inteligência. Publicado em Estadão, em 28 de novembro de 2020

O resultado da pesquisa Ibope Inteligência (2020) foi ratificado pela pesquisa realizada pela Confederação Nacional do Transporte – CNT em parceria com MDA Pesquisa (2020) em relação aos partidos políticos, que ficaram com a pior avaliação entre as instituições avaliadas, conforme demonstra o Quadro 3 abaixo:

Quadro 3. Índice de confiança nas instituições – CNT.

Instituição	Índice de Confiança Social (%) - ano 2020
Corpo de Bombeiros	29,1
Igrejas	25,8
Forças Armadas	11,7
Polícia	7,1
Justiça	5,0
Governo Federal	2,7
Imprensa	2,3
Congresso Nacional	0,3
Partidos políticos	0,2

Fonte: CNT/MDA Pesquisa. Publicado em CNT, em 22 de janeiro de 2020.

Baquero (2000, p. 173-174) chama a atenção para o fato de que, a despeito desse monopólio da representação política, as práticas dos partidos, sobretudo na América Latina, os descaracterizam como legítimos interlocutores entre o Estado e a sociedade. As fortes críticas do autor apontam para a necessidade de um redirecionamento dos partidos, a fim de que possam

recuperar o espaço de interlocução entre o Estado e a sociedade. Anuncia ainda que “a indiferença dos partidos quanto ao seu declínio em importância para os eleitores poderá comprometer, a médio prazo, as bases já precárias de institucionalidade democrática, agravando a crise de legitimidade e governabilidade nesses países”:

Os partidos estão sendo, salvo raríssimas exceções, desatualizados, reféns de um presidencialismo imperial, distantes dos objetivos que legitimam sua existência e presos a práticas políticas tradicionais, como o clientelismo, o fisiologismo, o personalismo e a ignorância das mudanças que estão ocorrendo no campo das atitudes e do comportamento eleitoral dos cidadãos. Evidência acumulada ao longo do tempo mostra que os partidos não se constituem atualmente em pontos de referência para orientar o comportamento político-eleitoral. A sua ineficácia tem reduzido sua credibilidade, estimulando o surgimento de formas alternativas de participação política. Verifica-se apenas uma aceitação formal dessas organizações, ao mesmo tempo que os eleitores não lhes atribuem legitimidade, em função de sua atuação política.

A ironia é que, a despeito de tantas críticas e profecias a anunciarem o declínio dos partidos políticos, continuam intensos os esforços e o desejo de líderes políticos e agrupamentos em criarem partidos políticos, como ocorre no Brasil, onde, atualmente, além dos 33 (trinta e três) partidos já registrados, há, ainda, 77 (setenta e sete) agremiações em processo de formação. Esse paradoxo foi motivo de reflexão de Peter Mair (1997, p. 12), ao tratar das mudanças no sistema partidário mundial:

Parties still matter, and it is somewhat ironic, at a time much of the contemporary literature is awash with references to their decline, that we have never seen so great and so widespread an effort on the part of citizens and aspiring political leaders to form new parties and to win representation in parliaments. If the ship of parties is sinking, then it is difficult to understand why so many new bodies are still frantically in search of embarkation cards.

Baquero (2000, p. 12-22) pondera que o declínio de importância dos partidos parece tratar-se realmente de um processo e não de algo cíclico, o que suscita dúvidas quanto ao futuro da estabilidade política da América Latina. Por fim, declara que isso não significa, necessariamente, que os partidos vão desaparecer, mas sugere que a possibilidade de as organizações partidárias recuperarem a credibilidade e legitimidade é remota. Para o autor, o que se observa é o fim da era dos partidos, que deixaram de ser instâncias de canalização das demandas sociopolíticas, provocando uma crise de intermediação e representatividade.

No Brasil, soma-se aos problemas já apontados, uma desconfiança geral em relação aos partidos, por demais maculados pelas notícias de corrupção, clientelismo e tráfico de influência dos correligionários. A perda da credibilidade levou os partidos a uma completa crise de representatividade e à falta de capacidade de mobilização política, o que não significa que os partidos são desimportantes para o atual sistema. Com efeito, no atual desenho da República, por meio de coligações ou coalizões, as greis partidárias possuem um papel importante na função legislativa e na formação do governo. Ademais, continuam detendo o monopólio da representação política, mantendo, assim, um importante papel político e institucional, contudo, não se pode negar o estado de crise dos partidos políticos.

Divergências em relação à ideia de representação política existiam desde Rousseau, que rejeitava a ideia de uma soberania popular fundada na representação política. Para Rousseau, a soberania popular não pode ser alienada, pois a vontade não se representa. Contemporaneamente, surgiram vozes como a de Susana Moita (2020, p. 14), que defende a eliminação do monopólio político partidário, bem como o fim da obrigatoriedade de filiação partidária para a elegibilidade, de forma que sejam possíveis novas formas de representação política, permitindo a chamada candidatura avulsa ou independente.

Susana Moita (2020, p. 197-1998) aponta que os partidos não estão cumprindo os papéis para os quais foram chamados a desempenhar na democracia representativa, provocando uma crise em todo sistema democrático. Entre as causas dessa crise a autora indica as seguintes:

- a) falta de identificação partidária;
- b) fragmentação partidária excessiva;
- c) baixa consciência ideológica partidária;
- d) antipartidarismo;
- e) voto personificado em detrimento do voto partidário;
- f) uniões eleitorais partidárias oportunistas;
- g) infidelidade partidária;

h) função partidária limitada às eleições;

i) oligarquização intrapartidária; e

j) inadequação aos novos movimentos sociais.

Com esses fundamentos, Susana Moita (2020, p. 17) defende que a candidatura independente, apesar de não representar a solução para a crise de representatividade política, é um dos caminhos para se “democratizar a democracia”:

[...] é uma tendência jurídica eleitoral que permite ampliar a representatividade, a participação política dos cidadãos na política e é um dos caminhos para se democratizar a democracia, pois os candidatos independentes poder ser usados como porta-vozes das causas das minorias que as lideranças oligárquicas dos partidos políticos não conseguem representar no Parlamento por não terem contato com as massas de seus partidos e agirem por interesses próprios”.

Com efeito, cientistas políticos, como Robert Dahl (2001, p. 99-113), não consideram o partido político como uma exigência da democracia moderna, a despeito de reconhecerem a sua importância no atual arranjo da democracia contemporânea. Contudo, para outros estudiosos, como Augusto Aras (2016, p. 75), “os partidos políticos compõem uma instituição imprescindível ao funcionamento da democracia representativa e o Estado democrático não pode funcionar sem eles. A existência do próprio Estado está atrelada, contemporaneamente, à existência de partidos políticos”. Ana Cláudia Santano (2018, p. 30) é ainda mais contundente ao afirmar que, sem os partidos políticos, a democracia pode se tornar inviável ou até mesmo deixar de existir.

Todavia, para Susana Moita (2020, p. 31-32), no atual contexto eleitoral brasileiro vigora o voto personalizado, ou seja, a maioria dos eleitores já elege um candidato sem, geralmente, vinculá-lo a um partido político. Ademais, o que torna o Estado democrático não é a existência de partidos políticos, conforme visto, mas sim uma efetiva representação política e de um canal de intermediação entre a sociedade e o Estado.

Para Susana Moita (2020, p. 103), a proliferação de partidos políticos sem uma consciência ideológica tem provocado uma representação política marcada pela ausência de identificação partidária e esse fenômeno tem ensejado: a) a infidelidade partidária; b) uma

história de relações superficiais entre a o eleitorado e os partidos, marcadas por práticas clientelistas e patrimonialistas, gerando uma cultura política personificada; e c) o desenvolvimento de uma burocracia despótica.

As candidaturas independentes, acompanhando a tendência contemporânea da democracia no mundo, poderiam apresentar-se como alternativa aos grupos políticos que estão fora do círculo parlamentar, sem condições de jurídicas de representação. Todavia, vale citar a opinião de Ana Cláudia Santano (2018, p. 138) de que tais candidatos, tendo se submetido a uma campanha eleitoral individual e autônoma, por não estarem vinculados a nenhum partido, nem submetidos a nenhuma liderança política, se eleitos, não teriam motivos para apoiar as demandas das minorias.

Segundo Tiago Aguiar (2019), dos 230 países em que há sistemas de eleições, o Brasil situa-se entre os 22 (vinte e dois) que não permitem candidaturas avulsas em eleições. Entre os esses 22 países, além do Brasil, constam Argentina, Uruguai, Bolívia, África do Sul, e Suécia. Em alguns países a permissão só é válida para eleição ao cargo de presidente, como na Coreia do Sul, Moçambique e Islândia. Noutros países, a permissão é válida apenas para as eleições legislativas, a exemplo da Espanha, Itália e Austrália.

Para Susana Moita (2020, p. 200), o sentimento de desconfiança em relação aos partidos políticos é um fenômeno geral entre as democracias, o que justificaria o fim da exigência constitucional da filiação partidária como condição de elegibilidade. Nesse sentido, vale registrar a existência de diversos projetos de emenda à Constituição no Congresso Nacional, bem como a existência de ação no Supremo Tribunal Federal que requer o reconhecimento das candidaturas independentes (Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.054.490. Relator: Min. Roberto Barroso).

Contudo, no que se refere à oposição aos partidos políticos, a ideia mais incisiva é a propalada por Simone Weil (2016, p. 16), segundo a qual qualquer solução para a legitimidade republicana passa, em primeiro lugar, pela supressão dos partidos políticos, pois o fato de existirem não é justificativa para mantê-los, pois o mal que os partidos produzem salta aos olhos e somente o bem pode justificar a existência das instituições:

Foi, de um lado, a herança do Terror e, de outro, a influência do exemplo inglês o que instalou os partidos na vida pública europeia. O fato de eles existirem não é justificativa plausível para mantê-los. Apenas o bem é razão legítima para conservar algo. O mal dos partidos salta aos olhos. A questão a analisar é se neles há um bem que se sobrepõe ao mal e torne sua existência desejável.

A autora avalia os partidos a partir da identificação de três características essenciais (WEIL, 2016, p. 26-44):

- a) Um partido político é uma máquina de fabricar paixão coletiva. “A paixão coletiva é a única energia de que os partidos dispõem para sua propaganda externa e para exercer pressão sobre a alma de cada membro”.

- b) Um partido é uma organização construída de modo a exercer uma pressão coletiva sobre cada um dos seres humanos que são membros dele. Contudo, seja o partido mais inconsistente, seja o mais organizado, todos são iguais na vagueza de sua doutrina. Assim, nenhum homem, por mais que se tenha aprofundado na doutrina de seu partido, seria capaz de explicá-la.

- c) O fim, primeiro e único, de todo partido é seu próprio crescimento, sem limite.

Conclui Simone Weil (2016, p. 44-50) que os partidos políticos constituem “um mal puro, cristalino. Eles são ruins em princípio; em termos práticos, seus efeitos também”. Assim, a supressão dos partidos é legítima e capaz de gerar muito mais benefícios do que eventuais prejuízos. Defende a autora que a operação de tomar partido, de se posicionar a favor ou contra, substituiu a obrigação de pensar, de modo que “é improvável que se possa cuidar dessa lepra que nos mata sem começar pela supressão dos partidos políticos”.

4 SISTEMAS ELEITORAIS E PARTIDÁRIOS

Esta seção discute os sistemas eleitorais e partidários, tendo o Brasil como foco das análises, principalmente a partir da subseção que trata do histórico dos sistemas brasileiros, oportunidade em que se discutirá, em cada fase da história do Brasil, os acontecimentos e os aspectos mais relevantes para a formação político-partidária do País.

4.1 SISTEMAS ELEITORAIS

Os sistemas eleitorais correspondem ao conjunto de normas e métodos relacionados com o processo político-representativo e com as eleições. Possui, portanto, vinculação direta com o exercício da democracia, porquanto representam as regras gerais para a escolha daqueles que exercerão, em nome do povo, o poder político. Combina técnicas e procedimentos que estabelecem a divisão das circunscrições ou distritos eleitorais, o modelo de representação, a forma e contabilização dos votos e o modo como se processará a escolha dos eleitos, entre outros aspectos. Juntamente com o sistema partidário define os mecanismos fundamentais para a organização e expressão da soberania popular (COELHO, 2014, p. 75).

Noutras palavras, os sistemas eleitorais são definidos conforme as regras de apuração, contagem e agregação de votos, bem assim pela forma de conversão dos votos em mandatos. Portanto, é o conjunto dessas regras que caracterizam os sistemas eleitorais. São três os sistemas eleitorais mais utilizados pelos países: a) o sistema majoritário; b) o sistema proporcional; c) o sistema misto. No Brasil, adota-se o sistema majoritário nas eleições para os cargos do Poder Executivo (presidente, governador e prefeito) e para os cargos do Senado. Já o sistema proporcional é utilizado nas eleições para deputados e vereadores (COELHO, 2014, p. 75).

O sistema eleitoral exerce forte influência sobre as características e organização dos partidos políticos, podendo repercutir sobre as demais instituições políticas do Estado, conforme os arranjos que se dê ao modelo majoritário ou proporcional. Para Paulo Bonavides (2012, p. 265), o sistema eleitoral 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”.

4.1.1 O sistema eleitoral majoritário

O sistema majoritário tem como fundamento o princípio da representação “da maioria” dos cidadãos. Neste sistema, considera-se eleito o candidato que obtiver mais votos dentre os competidores. Para a eleição, pode ser exigida a maioria relativa ou a maioria absoluta. Na primeira hipótese temos o chamado sistema majoritário simples, adotado no Brasil nas eleições para senadores e prefeitos de municípios com até duzentos mil eleitores, exigindo-se um único turno de eleição. Vence o candidato mais votado, independentemente da soma dos votos dos concorrentes, considerando-se eleito o candidato que alcançar o maior número de votos válidos em relação a seus concorrentes, podendo o candidato ser eleito com menos da metade dos votos. O sistema majoritário simples é criticado justamente por permitir a eleição de candidatos não legitimados pela maioria absoluta do eleitorado. Nesse sentido, candidatos com alto nível de rejeição podem ser eleitos (COELHO, 2014, p. 75).

No sistema de sistema majoritário absoluto, adotado no Brasil nas eleições para Presidente da República, governadores e prefeitos de municípios com mais de duzentos mil eleitores, os votos do eleito devem corresponder, necessariamente, a mais de 50% dos votos válidos, desconsiderando-se os votos em branco, os votos nulos e as abstenções. Caso a maioria absoluta não seja alcançada no primeiro turno das eleições, os dois candidatos mais votados disputarão o segundo turno (COELHO, 2014, p. 75-76).

As variantes mais difundidas do sistema majoritário são: a) o voto majoritário uninominal; e b) o voto majoritário plurinominal. No sistema de voto majoritário uninominal, o território é dividido em distritos e os eleitores de cada um deles elegem um representante para o Poder Legislativo. Já no sistema de voto majoritário plurinominal, as circunscrições são divididas em distritos que elegem, pelo voto majoritário, seus representantes (mais de um). A proposta conhecida como “distritão” consiste na divisão dos Estados e do Distrito Federal em distritos, nos quais seriam realizadas eleições, utilizando-se o sistema de voto majoritário uninominal ou plurinominal (COELHO, 2014, p. 76).

4.1.2 O sistema eleitoral proporcional

No sistema eleitoral proporcional as cadeiras do parlamento são distribuídas na proporção do número de eleitores que votaram nas correntes ideológicas representadas pelos partidos ou coligações. Dessa forma, ao votar, o eleitor escolhe ser representado por

determinado partido e, preferencialmente, pelo candidato por ele escolhido. Caso este não seja eleito, o voto será somado aos demais votos da legenda, compondo a votação do partido ou coligação. Por isso se diz que o voto proporcional tem caráter duplo ou binário, uma vez que, ao votar em um candidato, automaticamente, o eleitor vota também em seu partido. Também é possível votar apenas no partido, neste caso tem-se o “voto de legenda”, situação em que o voto será contabilizado apenas para a agremiação partidária, para fins de atingimento do quociente eleitoral. A exceção é a eleição para o Senado Federal, que são eleitos pelo sistema majoritário, assim como os governadores e o Presidente da República (COELHO, 2014, p. 76-77).

John Stuart Mill (1981, p. 89) defende o sistema eleitoral proporcional como o mais democrático e representativo:

Em qualquer democracia realmente igual, toda ou qualquer seção deve ser representada, não desproporcionalmente, mas proporcionalmente. Maioria de eleitores terá sempre maioria de representantes, mas a minoria dos eleitores deverá ter sempre uma minoria de representantes. Homem por homem, deverá ser representada tão completamente como a maioria. A menos que se dê, não há governo igual, mas governo de desigualdade e de privilégio: uma parte do povo manda na outra; retirar-se-á de certa porção da sociedade a parte justa e igual de influência na representação, contrariamente a todo governo justo, mas acima de tudo, contrariamente ao princípio da democracia, que reconhece a igualdade como o próprio fundamento e raiz.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) acolheu o sistema proporcional para a escolha de vereadores e deputados (estaduais, distritais e federais). Nos termos do art. 45 da Lei Maior, aplicado, por simetria, para as vagas nas assembleias legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas câmaras de vereadores, “A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal”. A exceção é a eleição dos senadores, que são eleitos pelo sistema majoritário, assim como os governadores e o Presidente da República (COELHO, 2014, p. 77).

A Justiça Eleitoral distingue “zona”, “seção” e “circunscrição eleitoral”. Circunscrição eleitoral é o espaço geográfico onde se disputa a eleição. Assim, a circunscrição eleitoral na eleição para presidente e vice-presidente da República é o País. Nas eleições para governador e vice-governador, senador, deputado federal e deputado estadual, a circunscrição é o estado – ou o Distrito Federal. Por sua vez, o município é a circunscrição eleitoral nas eleições para os cargos de prefeito, vice-prefeito e vereador, como no pleito que ocorrerá em outubro deste ano.

O sistema eleitoral proporcional visa à representação dos setores minoritários da sociedade nos parlamentos. Os principais instrumentos utilizados por esse sistema para a

definição dos partidos e candidatos que ocuparão as vagas do parlamento são: a) o quociente eleitoral; e b) o quociente partidário.

O quociente eleitoral, em conjunto com o quociente partidário e a distribuição das sobras, constituem os métodos pelos quais se distribuem as cadeiras nas eleições proporcionais. O quociente eleitoral é determinado dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo número de vagas a serem ocupadas em cada circunscrição eleitoral. Noutras palavras, o quociente eleitoral é o resultado da divisão entre o número de votos válidos apurados na eleição proporcional (tanto os nominais quanto os de legenda) pelo número de vagas da Casa Legislativa, conforme dispõe o art. 106 do Código Eleitoral, Lei nº 4.737/1965a. O resultado dessa operação define a quantidade de votos válidos necessários para se eleger pelo menos um candidato por uma legenda partidária (COELHO, 2014, p. 77).

Definido o quociente eleitoral, o sistema proporcional prevê o cálculo do quociente partidário, que definirá quantas vagas caberá a cada partido e/ou coligação. O quociente partidário resulta da divisão entre o número de votos válidos sufragados a uma mesma legenda partidária (tanto os nominais dados aos candidatos daquela legenda quanto os propriamente de legenda) pelo quociente eleitoral anteriormente definido. Essa operação define o número de representantes que a legenda elegerá. Os nomes dos candidatos da legenda (partido ou coligação), cuja quantidade foi estabelecida pelo valor do quociente partidário, serão definidos pela ordem da votação nominal obtida por cada candidato individualmente, conforme estabelece o art. 108 do Código Eleitoral. Os lugares não preenchidos com a aplicação do quociente partidário serão distribuídos por meio dos cálculos previstos no artigo 109 do Código Eleitoral, respeitada sempre a proporcionalidade da votação obtida por cada partido ou coligação (COELHO, 2014, p. 79).

O art. 108 do Código Eleitoral, com a redação dada pela Lei nº 13.165/2015, estabelece que “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”. Esse dispositivo prevê três regras: a) cada partido terá direito a uma quantidade de cadeiras equivalente ao quociente partidário; b) somente serão eleitos os candidatos que tenham atingido a votação igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral; c) a lista de eleitos é formada conforme “a ordem da votação nominal que cada um tenha recebido”. Assim, considerando que a ordem da lista nominal com a votação dos candidatos foi definida

pelos eleitores, pode-se concluir que o sistema eleitoral adotado nas eleições para deputados e vereadores no Brasil é o proporcional de “lista aberta”.

O resultado da votação expressa uma lista com a ordem dos candidatos por quantidade de votos. Este modelo em que a lista com a ordem dos candidatos resultada da votação nominal dos eleitores chama-se “voto em lista aberta. O sistema de voto proporcional em lista aberta não permite aos partidos políticos o controle sobre a distribuição das cadeiras em disputa nas eleições para o parlamento. Nesse sistema, os eleitores escolhem diretamente os candidatos que desejam eleger. A crítica mais comum a esse sistema está relacionada com o predomínio das motivações pessoais sobre as motivações programáticas ou ideológicas dos partidos. No Brasil, são fortes as evidências de personalização de campanha eleitoral, haja vista que as campanhas são centradas nos candidatos - e não nos partidos - e que cada candidato estrutura e organiza sua própria campanha de forma independente em relação ao seu partido (COELHO, 2014, p. 80).

A personificação do processo eleitoral no Brasil atingiu um ponto tal que as diretrizes programáticas dos partidos políticos já não exercem o papel de catalisadores de votos dos candidatos; tem ocorrido o contrário: o perfil do candidato é que tem dinamizado o voto dos partidos. Considerando que a performance pessoal dos candidatos tem alavancado o desempenho dos partidos, estes têm recrutado pessoas populares, ainda que não necessariamente identificadas com seus programas ou engajadas com sua história partidária, para concorrerem às vagas das casas legislativas (COELHO, 2014, p. 80).

Pode-se afirmar que, no sistema de voto proporcional em lista aberta, os candidatos são eleitos de forma “descolada” de seus respectivos partidos, porquanto fazem a campanha eleitoral com seus próprios recursos, chegando ao parlamento com mais autonomia e mais propensos a mudar de partido conforme as vantagens se apresentem. Esse contexto favorece o enfraquecimento dos partidos políticos (COELHO, 2014, p. 80-81).

Por sua vez, nos sistemas de “voto de lista preordenada ou lista fechada”, as vagas são distribuídas da mesma forma que na modalidade anterior. A grande diferença é que aqui, os eleitores votam apenas no partido e não nos candidatos. No sistema de listas partidárias preordenadas ou fechadas, é apresentada ao eleitor um rol de candidatos elegíveis ao pleito e, nesse caso, concordando com a relação de candidatos, o eleitor votaria apenas na legenda partidária e não nos candidatos. O sistema de listas fechadas representaria uma economia significativa no financiamento público das campanhas, uma vez que não existiriam disputas entre os candidatos de um mesmo partido a serem resolvidas pelos eleitores. Além de menos

oneroso aos cofres públicos, o sistema eleitoral de listas fechadas também facilita o controle do repasse de verbas públicas.

Para os críticos do sistema de listas fechadas, este modelo retira do cidadão o voto direto, ou seja, a condição de eleitor primário, prevista no art. 14, *caput*, da Constituição Federal, uma vez que a escolha dos membros do Parlamento seria realizada pelas convenções dos partidos e não pelos eleitores. Nesse caso, os partidos fariam o papel de intermediários ilegítimos entre o eleitor e o candidato, frustrando, assim, a natureza direta do voto. Nesse sentido, o sistema de listas fechadas violaria cláusula pétrea da Constituição Federal, que no § 4º do art. 60, estabelece que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir o voto direto (COELHO, 2014, p. 81-82).

4.1.3 O sistema de voto distrital

O sistema de voto distrital é uma modalidade do sistema majoritário. Nesse modelo o eleitorado é dividido em distritos geográficos, onde serão disputadas as vagas para o parlamento. Assim, o voto distrital consiste na transformação dos Estados e do Distrito Federal em distritos, nos quais seriam realizadas eleições, utilizando-se o sistema de voto majoritário uninominal ou plurinominal. O sistema de voto distrital favorece a concentração de mandatos nas mãos de poucos partidos, uma vez que, em regra, somente os grandes partidos conseguem vencer as eleições nos distritos. Os defensores desse sistema consideram tal situação uma vantagem, porquanto o número reduzido de partidos facilitaria a obtenção de maiorias, contribuindo, assim, para a governabilidade. O Brasil já adotou o voto distrital em dois momentos: durante o período do Império (1822-1889) e na República Velha (de 15 de novembro de 1889 até a Revolução de 1930) (COELHO, 2014, p. 88).

4.1.4 O sistema eleitoral misto

O sistema eleitoral misto nada mais é do que um modelo em que parte dos deputados é eleita pelo voto proporcional e parte pelo voto majoritário. Com isso, busca-se mitigar as desvantagens dos dois sistemas. Há mais de um tipo de sistema eleitoral misto. O mais conhecido, é o modelo alemão, denominado de “sistema de eleição proporcional personalizado”. Neste sistema, o eleitor vota duas vezes: uma vez no candidato do distrito e outra na lista fechada oferecida pelos partidos políticos. Após a eleição dos representantes

distritais, são empossados os candidatos da lista partidária, até que cada partido tenha representação global proporcional à fração dos votos que obteve com as listas partidárias. Assim, é possível que o número total de parlamentares seja diferente a cada eleição. Um partido que não elegeu nenhum candidato nos distritos, mas recebeu, por exemplo, 30% (trinta por cento) dos votos na lista fechada, comporá 30% do parlamento, preenchendo, assim, sua cota com os candidatos da lista, uma vez que não elegeu nenhum representante distrital. Vê-se que nesse sistema o critério que prepondera é o proporcional (COELHO, 2014, p. 88).

Outro modelo que combina o sistema majoritário com o proporcional é o mexicano. Para a eleição dos integrantes da Câmara dos Deputados do México, existem dois tipos de unidades eleitorais: o distrito uninominal e a circunscrição plurinominal. No primeiro caso, o país é dividido em distritos distribuídos pelos Estados e Distrito Federal, atentando-se para o fato de que nenhuma unidade federativa pode ter representação menor do que dois deputados. A segunda unidade eleitoral é a circunscrição plurinominal, que constitui a base para a eleição de deputados, segundo o sistema proporcional. Assim, a Câmara dos Deputados do México possui 500 (quinhentos) deputados no total, 300 (trezentos) eleitos pelo sistema majoritário dos distritos e 200 eleitos pelo sistema proporcional. Diferentemente do sistema alemão, o modelo mexicano apresenta um predomínio do sistema majoritário. Esse modelo desfavorece os partidos menores (COELHO, 2014, p. 94-95).

4.2 SISTEMAS PARTIDÁRIOS

O estudo dos sistemas partidários discute as relações jurídico-políticas entre os partidos políticos em determinado regime político, bem como as relações entre as organizações partidárias, os cidadãos e as instituições do Estado.

Nas palavras de Maria do Carmo Campelo (1990, p. 43), existem alguns aspectos a partir dos quais a doutrina tem procurado elaborar tipologias de sistemas partidários. Entre essas dimensões, indicam-se as seguintes:

- a) o número de partidos;
- b) sua força relativa, como indicador da maior ou menor competitividade dos sistemas partidários;

c) grau em que as bases partidárias se superpõem ou, ao contrário, se diferenciam nitidamente, indicando o caráter mais ou menos polarizado dos sistemas partidários;

d) a proporção da população filiada a um ou outro partido, em distintos graus de militância, indicando o grau em que a sociedade em seu conjunto é penetrada e mobilizada pelo sistema partidário.

Tradicionalmente, por influência do homenageado cientista político Maurice Duverger (1980) distingue-se três sistemas partidários: a) o de partido único; b) o bipartidário; e c) o multipartidário. Os sistemas de partidos constituem o resultado de diversos e complexos fatores, uns próprios a cada país, outros gerais. Entre os primeiros destacam-se a tradição, a história, as crenças religiosas, a composição étnica, as rivalidades nacionais etc. Por outro lado, os fatores gerais, comuns a todos os países são: os socioeconômicos, os ideológicos e o regime eleitoral. Os fatores socioeconômicos estão relacionados com a influência da estrutura das classes sociais sobre os partidos políticos; já os fatores ideológicos dizem respeito às posições de classes, mas essa correspondência não é geral nem absoluta. (DUVERGER, 1980, p. 239-240).

Contudo, o fator essencial capaz de determinar o sistema partidário é o regime eleitoral, porquanto a forma de escrutínio orienta as estruturas de todas as agremiações partidárias de um país, repercutindo sobre sua organização, sobre o número de partidos, as alianças, a representação etc. Arremata o autor (Duverger, 1980, p. 240-241):

Em definitivo, sistema de partidos e sistema eleitoral são duas realidades indissolavelmente ligadas, por vezes mesmo difícil de separar pela análise: a exatidão mais ou menos grande da representação política, por exemplo, depende do sistema eleitoral e do sistema de partidos, considerados como elementos dum mesmo complexo, raramente isoláveis um do outro. [...] De fato, a ação do sistema de escrutínio poderia ser comparada à de um freio ou de um acelerador: tal regime eleitoral facilita a multiplicação dos partidos, gerada pela ação de outros fatores” (DUVERGER, 1980, p. 240-241).

Nesse ponto, Duverger (1980, p. 241) apresenta as três fórmulas que sintetizam a influência geral do sistema eleitoral sobre o sistema de partidos:

1^a) eleições com fórmula majoritária de um único turno conduzem a um sistema bipartidário, com alternância entre grandes partidos independentes;

2^a) eleições com fórmula majoritária de dois turnos tendem a um sistema multipartidário, com partidos flexíveis, dependentes e estáveis;

3ª) eleições com fórmula proporcional tendem a um sistema multipartidário, com partidos rígidos, independentes e estáveis.

Tais fórmulas sintetizam a “Lei de Duverger”, segundo a qual o sistema eleitoral majoritário conduz a um sistema bipartidário, enquanto o de representação proporcional propicia o sistema multipartidário. Ou seja, é própria da representação proporcional a capacidade de multiplicação do número de partidos políticos, favorecendo a criação de novos e a cisão dos existentes. Nesse sentido, é possível estabelecer uma relação entre o sistema proporcional brasileiro, que até 2017 não previa cláusula de barreira, com o surgimento de um hiperpartidarismo.

O bipartidarismo constitui a expressão natural do dualismo político e social, enquanto o multipartidarismo seria uma anomalia desse fenômeno, que resulta da sobreposição de dualismos ou da fragmentação das posições duais, o que resultaria na proliferação de partidos. Na ausência de regra eleitoral que restrinja a liberdade da “livre empresa” partidária emerge o sistema multipartidário. Assim, enquanto o sistema eleitoral majoritário induz à organização de um sistema bipartidário, o modelo eleitoral proporcional dá ensejo à proliferação de partidos (DUVERGER, 1980, p. 250-252).

4.2.1 Sistema de partido único (unipartidário)

Os sistemas de partido único caracterizam-se pela supressão da competição partidária a partir da consolidação do monopólio da representação popular por meio de uma única organização partidária, estabelecendo-se, assim, uma evidente contradição, pois, considerando que “partido” traduz “parte”, “pedaço”, não existirão “partes políticas” no sistema unipartidário, pois a oposição e a divergência de pensamento não são toleradas, uma que inexistirá o pluralismo político.

O sistema de partido único é próprio dos regimes totalitários, fascistas e comunistas, não havendo alternativa político-ideológica para o eleitor. O partido se confunde com o próprio poder e seu programa se confunde com o próprio direito do Estado. Com efeito, a existência de um partido (parte) implica a coexistência de outros igualmente legítimos para a representação de grupos sociais. Assim, seria um contrassenso o Estado ou o conjunto do povo ser representado por um único partido (COELHO, 2014, p. 57).

Nesse sistema, a função do partido é diferente daquela existente nos sistemas com mais de um partido. Segundo Bonavides (2012, p. 396), “A eleição se configura secundária, destituída do caráter competitivo, sem diálogo das opiniões contrárias. Toma, portanto, o aspecto plebiscitário de mera designação ou ratificação de escolha anteriormente feita”.

Segundo Garcia-Pelayo (1986, p. 139-140), os sistemas de partido único apresentam as seguintes características:

- a) assunção da condição de elite política da nação;
- b) supressão das demais organizações partidárias, porquanto a sobrevivência do partido único depende da inexistência dos demais;
- c) a chefia do partido é exercida por liderança carismática;
- d) estrutura hierárquica e centralizada;
- e) o partido inclui todas as faixas etárias da sociedade em sua organização;
- f) a dominação política transcende o Estado, repercutindo inclusive sobre as esferas sociais autônomas;
- g) forte conteúdo ideológico.

4.2.2 O sistema bipartidário

Nos sistemas bipartidários a concorrência política e a alternância de poder se limitam a dois partidos políticos. Por dependerem da convergência de somente dois partidos e estarem vinculados ao modelo de representação majoritária, são considerados, geralmente, sistemas de maior estabilidade política.

Normalmente, o sistema bipartidário apresenta mais um dualismo de tendências do que mesmo um dualismo de partidos, conforme assinala Maurice Duverger (1980, p. 252). Nesse sentido, seria um equívoco supor que o sistema bipartidário significa a existência de apenas dois partidos. Ocorre que, embora seja possível a existência de vários partidos a representar os variados interesses e ideologias dos cidadãos, técnica e juridicamente falando, somente dois

podem chegar ao poder. É possível que vários partidos concorram às urnas, mas o sistema só permite que dois deles, efetivamente, disputem o poder.

Segundo Bonavides (2012, p. 390), tal peculiaridade levou a famoso publicista americano a afirmar que o “sistema bipartidário é a fortaleza de Gibraltar da política americana”; os partidos pequenos possuem um papel meramente educativo na política dos Estados Unidos.

O bipartidarismo parece apresentar um caráter natural, apresentando as opções políticas, geralmente, sob a forma dualista, ou seja, o sistema de crenças, desejos e ideologias é sempre dual. Contudo, nem sempre é fácil distinguir entre o dualismo e o multipartidarismo, por causa da existência de pequenos grupos abrigados pelos grandes partidos (Duverger, 1980, p. 243). Os Estados Unidos, por exemplo, além dos dois maiores partidos, Democratas e Republicanos, possuem uma séria de outros pequenos partidos, a exemplo do Partido da Constituição, do Partido Verde e do Partido Libertário. Contudo, a desproporção entre essas agremiações e os grandes partidos, o nível de representatividade e a abrangência territorial permitem conceber o sistema norte-americano como uma estrutura tipicamente dualista.

Em geral, considera-se o bipartidarismo um fenômeno especificamente anglo-saxão, embora certos países anglo-saxões adotem o multipartidarismo, como o Canadá, e algumas nações latino-americanas façam a opção pelo bipartidarismo, a exemplo do Paraguai, que, desde o século XIX, adotou um bipartidarismo protagonizado pelos partidos Colorado e Liberal, os quais mantêm escassa diferenciação ideológica ou programática (RECALDE, 2015, p. 91-102). Quanto ao multipartidarismo no Canadá, trata-se de um sistema formado, atualmente, por 5 (cinco) partidos políticos, número moderado se considerarmos que no Brasil, atualmente, existem 33 (trinta e três) partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral.

Vale distinguir o bipartidarismo norte-americano daquele que se desenvolveu na Inglaterra. Nos Estados Unidos o bipartidarismo nunca foi seriamente ameaçado. Os partidos norte-americanos sofreram profundas transformações desde a rivalidade entre o Partido Democrata-Republicano, liderado por Thomas Jefferson e o Partido Federalista, liderado por Alexander Hamilton, nos idos do final do século XVIII. Também houve tentativas, ao longo da história estadunidense, de se incluir um terceiro partido capaz de competir com a dupla de partidos que protagonizavam a política americana. Contudo, tais iniciativas nunca foram exitosas, uma vez que o terceiro partido mantinha-se uma agremiação efêmera, pequena ou local (DUVEGER, 1980, p. 244-245). Apesar dessas transformações, o bipartidarismo nos Estados Unidos manteve-se incólume até os nossos dias.

Na comunidade britânica, a tradicional oposição entre conservadores (*tories*) e liberais (*whigs*) suportou algumas crises no final do século XIX com o surgimento dos partidos de orientação socialista, dando origem a um eventual tripartidarismo. Nesse contexto, em 1900, surgiu o Partido Trabalhista, que, lentamente, foi ganhando destaque no cenário político do Reino Unido. Assim, pode-se afirmar que, diferentemente dos Estados Unidos, na Inglaterra houve a formação de um terceiro partido forte. Porém, com o enfraquecimento do Partido Liberal, que, em 1988 fundiu-se com o Partido Social Democrata para formar o Partido Liberal Democrata, o bipartidarismo acabou triunfando. Nas últimas décadas o Partido Trabalhista tornou-se um dos principais partidos da comunidade britânica, alternando-se no poder com o Partido Conservador.

Em relação à América Latina, referindo-se ao contexto político dos anos de 1950¹², Duverger (1980, p. 246) afirma que “é geralmente perceptível uma tendência política ao bipartidarismo, quase sempre contrariada e deformada pelas revoluções, golpes de Estado, pelas manipulações eleitorais e lutas de clãs, que caracterizam a vida política desse continente.”

4.2.3 As formas do bipartidarismo segundo Duverger

Maurice Duverger (1980, p. 243-263) dedicou especial atenção ao bipartidarismo, não somente enquanto sistema partidário, mas também enquanto sistema que parece expressar o caráter dual das opções políticas. Nesse sentido, justifica-se o merecido enfoque nesse aspecto do bipartidarismo, razão pela qual foi tratado em título específico.

Para Duverger (1980, p. 248-252), existem três formas de dualismo que se sucederam no tempo desde o século XIX. Primeiro, o bipartidarismo “burguês”, que, originado do sufrágio censitário¹³, caracterizou-se pela oposição entre conservadores e liberais. Do ponto de vista doutrinário, os conservadores apoiavam a tradição, a ordem estabelecida, a aristocracia e os interesses do campesinato; por sua vez, os liberais, adeptos das Revoluções Francesa e Norte-americana, defendiam as ideias de liberdade, igualdade e apoiavam a burguesia comercial, industrial e intelectual das cidades. Porém, parte dos liberais era receosa quanto às transformações sociais reivindicadas pelos trabalhadores, dando ensejo ao surgimento de um

¹² A primeira edição de sua obra “Os Partidos Políticos” foi publicada em 1951.

¹³ Sufrágio censitário é o direito de voto concedido a um determinado grupo social com base em determinados requisitos.

radicalismo de esquerdista, que, combinado com o sufrágio universal, provocou profundas alterações no sistema bipartidário, surgindo, assim, os partidos socialistas.

Para o autor, o surgimento dos partidos socialistas na Europa, em fins do século XIX e início do século XX, constituiu um fenômeno mais ou menos geral, criando uma alternativa às tradicionais ideologias liberal e conservadora, abrindo espaço para um terceiro partido. Contudo, a despeito do surgimento de uma terceira via, fundada na ideologia socialista, na maioria dos países o sistema dualista se restabeleceu, ainda que sob uma nova forma em que prevalecia uma configuração baseada na concepção de luta de classes: um partido burguês de um lado e um partido socialista (ou trabalhista) do outro, ficando para trás a tradicional composição “conservadores *versus* liberais”. Trata-se da segunda forma de dualismo partidário apontada pelo autor, no qual rivalizavam um partido conservador e um partido de orientação socialista:

Para falar a verdade, um só dos países em que, anteriormente, funcionava o sistema dualista não conseguiu restabelecê-lo: a Bélgica, por causa da reforma eleitoral de 1899. Em todos os outros países, o bipartidarismo apenas sofreu um período de eclipse mais ou menos longo, para vir renascer sob a nova forma, mais ou menos de acordo com o esquema da luta de classes na doutrina marxista: oposição de um partido burguês e de um partido socialista (DUVERGER, 1980, p. 249).

Outro aspecto importante apontado pelo autor foi a forma como ocorreu uma nova configuração do bipartidarismo na Europa. Em geral, o partido burguês remanescente resultou da fusão entre os dois partidos antigos: Conservador e Liberal. Em alguns países o Partido Conservador foi o único a subsistir ante o Socialista, sendo o eliminado o Liberal, não ocorrendo o inverso, ou seja, conservadores prevalecendo em relação aos liberais. Explica o autor:

[...] os liberais tinham, então, aplicado o essencial do seu programa e se achavam, pois, confinados em oposição conservadora: o aparecimento de um partido socialista fazia perder, naturalmente, parte da sua clientela de uerda, ao passo que o medo dos “vermelhos” jogava outra parte para os conservadores, a técnica do escrutínio majoritário (que funcionava, precisamente, nos países em questão) é, naturalmente, desfavorável ao partido central (DUVERGER, 1980, p. 249).

A terceira forma de manifestação do dualismo partidário apontado por Duverger (1980, p. 250-252) parece apresentar um caráter natural, uma vez que as opções políticas se apresentam, em geral, sob a forma dualista. Assim, embora nem sempre exista dualismo de partidos, há sempre um dualismo de tendências, pois o processo político requer a opção entre, basicamente, duas posições: uma de tendência conservadora e outra de tendência progressista.

Nesse sentido, as ideologias consideradas intermediárias, em última análise, estão sempre vinculadas com essas tendências contrapostas; não representam, portanto, uma solução original ou autônoma, mas projeções moderadas dessas posições. Conclui o autor:

[...] o centro não existe em política: pode existir partido do centro, mas não tendência do centro, doutrina do centro. Chama-se “centro” o lugar geométrico em que se juntam os moderados das tendências opostas, moderados da direita e moderados da esquerda. Todo centro está dividido contra si mesmo, todo ele se separa em duas metades: centro-esquerda e centro-direita, pois centro não é mais que o agrupamento artificial da parte direita da esquerda e da parte esquerda da direita (DUVERGER, 1980, p. 251).

Duverger (1980, p. 251-252) aponta para o fato de que há diversas concepções sociológicas acerca do dualismo político natural. Autores como Macaulay (1890) expressam esse fenômeno do comportamento político por meio da distinção entre o temperamento revolucionário e o comportamento conservador do ser humano, no sentido de que alguns preferem adotar um comportamento de apego às tradições, às raízes históricas, às instituições e à manutenção do *status quo*; enquanto há aqueles que depositam esperança na renovação dos padrões estabelecidos e nas transformações políticas e sociais:

Em certo sentido, de fato, a distinção que então se tornara óbvia sempre existiu e sempre deve existir. Pois ele tem sua origem em diversidades de temperamento, entendimento e interesse, encontradas em todas as sociedades e que serão encontradas até que a mente humana deixe de ser atraída em direções opostas pelo encanto do hábito e pelo encanto de novidade. Não apenas na política, mas na literatura, na arte, na ciência, na cirurgia e na mecânica, na navegação e na agricultura, e até na matemática, encontramos essa distinção. Em todos os lugares há uma classe de homens que se apegam com carinho ao que é antigo e que, mesmo convencidos por razões avassaladoras de que a inovação seria benéfica, concordam com ela com muitas dúvidas e pressentimentos. Também encontramos em toda parte outra classe de homens, otimistas na esperança, ousados na especulação, sempre avançando, rápidos em discernir as imperfeições do que quer que exista, dispostos a pensar com leviandade nos riscos e inconveniências que acompanham as melhorias e dispostos a dar a cada crédito mudança por ser uma melhoria. Nos sentimentos de ambas as classes, há algo a aprovar. Mas os dois melhores espécimes serão encontrados não muito longe da fronteira comum. A seção extrema de uma classe consiste em pontilhistas fanáticos: a seção extrema da outra consiste em empíricos superficiais e imprudentes (MACAULAY, 1890, p. 111-112).

Duverger (1980, p. 251) propõe identificar essas duas tendências estabelecendo uma relação com os comportamentos que o ser humano apresenta em suas diversas fases. Assim, a juventude seria a fase que se identifica com as atitudes revolucionárias e a idade madura com

gestos conservadores. Sustenta o autor que “conhecem, de há muito, esse fato os legisladores, que aumentam a idade da maioria eleitoral para favorecer a direita, ou que diminuem para favorecer a esquerda”.

Manifesta-se um dualismo de tendências mesmo nos países aparentemente mais divididos do ponto de vista político, expressando-se, em última instância, por meio da permanente luta entre a “ordem” e o “movimento”. A história revela ainda outras formas desse dualismo: entre povo e governo, clericais e leigos, católicos e protestantes, abolicionistas e escravocratas, conservadores e liberais. Na concepção marxista essa espécie de maniqueísmo político se expressa a partir da oposição entre burguesia e proletariado. Assim, parece claro que, sempre que a sociedade é desafiada a tomar partido sobre questões do cotidiano, tende a compor dois lados opostos, máxime quando tais posicionamentos se referem às questões políticas imediatas (DUVERGER, 1980, p. 251-252).

Entre outras argumentações para o desenvolvimento do bipartidarismo nos Estados Unidos e Inglaterra, que vão desde os aspectos relacionados com o temperamento desses povos até a disposição dos assentos na Câmara dos Comuns – duas séries de assentos uma de frente para outra –, a justificativa mais coerente está relacionada com um fator geral de ordem técnica: o escrutínio majoritário em único turno. Em geral, países com escrutínio majoritário possuem um sistema dualista. Assim, a ausência de segundo turno constitui um dos motivos históricos para o surgimento e manutenção do bipartidarismo no mundo. O mecanismo apresentado por Duverger para explicar esse fenômeno é simples. Considerando uma disputa envolvendo dois partidos burgueses - Liberal e Conservador - e o Partido Trabalhista, e tendo em vista que a disputa eleitoral dá-se num único turno, ou o Partido Liberal, cuja ideologia mais se aproximava do Partido Trabalhista, entrava em acordo com o Conservador para retirar o seu candidato, restabelecendo o dualismo por fusão ou aliança, ou o Partido Liberal insiste na disputa e os eleitores o abandonam progressivamente, migrando seus votos para o Partido Trabalhista, restabelecendo o dualismo por eliminação (DUVERGER, 1980, p. 259).

Segundo o autor, constituem exemplos da primeira forma de reconfiguração do bipartidarismo, na Grã-Bretanha, a aliança entre o Partido Conservador e os liberais-nacionais; na Alemanha, a aliança entre os democratas-cristãos e os liberais. Na Austrália, os liberais e os conservadores fundiram-se a partir de 1909, em face do crescimento dos trabalhistas; na Nova Zelândia, o mesmo aconteceu em 1936. Já a hipótese de reconfiguração do bipartidarismo pela migração dos votos de um dos partidos burgueses para o partido mais à esquerda, provocando, quase sempre, a eliminação dos liberais, resulta da combinação de dois fatores: o fator mecânico

e o fator psicológico. O fator mecânico consiste na sub-representação do terceiro partido, que acaba ficando com menos cadeiras do que o segundo mais votado. Assim, enquanto o novo partido não conseguir superar em votos as duas agremiações mais antigas, o sistema funciona contra o seu crescimento. Todavia, se conseguir ultrapassar em votos um de seus antecessores, este passa a ser o eliminado e o novo partido assume a posição de segundo partido, reconfigurando-se o bipartidarismo. No que se refere ao fator psicológico, os eleitores acreditam que, quando três partidos disputam votos num regime majoritário de único turno, caso votem no terceiro partido, esses votos serão desperdiçados. Assim, tendem a mudar de posição, votando naquele que acreditam ser o “menos indesejado” a fim de evitar a vitória daquele que consideram ser realmente o pior. Esse fenômeno de polarização prejudica o partido novo, enquanto receber menos voto, mas pode favorecê-lo quando os eleitores perceberem que um dos partidos antigos tende a ser superado em votos pela nova agremiação. O regime majoritário de turno único parece, assim, manter o dualismo de partidos mesmo com o surgimento de outras agremiações. Contudo, essa influência não é absoluta, podendo prevalecer, eventualmente, o multipartidarismo mesmo em países com escrutínio de turno único, como acontece na França, onde esse sistema tem raízes profundas (DUVERGER, 1980, p. 261-263).

4.2.4 Sistema multipartidário

O sistema multipartidário é constituído por três ou mais partidos políticos em disputa de poder. É o mais democrático dos sistemas, porquanto garante às minorias políticas um poder de influência que lhes falaria no sistema bipartidário. Portanto, nos sistemas multipartidários, diversos partidos competem pelo poder político, havendo razoável oportunidade entre eles. É considerada a melhor forma de representar os diversos segmentos e opiniões de uma sociedade, conferindo maior legitimidade ao poder político, considerado como centro de articulação e mediação dos interesses dos diversos grupos sociais.

Por outro lado, rara é a vitória exclusiva de um único partido, de modo que lhe seja atribuído poder excessivo sobre o governo. Assim, geralmente, o poder é exercido por coalizões ou coligações. Considerando que, normalmente, o sistema funciona vinculado a fórmulas de representação proporcional, permite maior possibilidade de representação social e pluralismo político (NASPOLINI, 2006, p. 113-114).

Pelo fato de decorrem de coligações e coalizões, os sistemas multipartidários, em tese, estão sujeitos a uma maior instabilidade política. Paulo Bonavides (2012, p. 392) explica que no sistema presidencial a pulverização partidária é fator de enfraquecimento do regime, “determinando-lhe, não raro, o colapso”:

Em primeiro lugar, pela facilidade que tem um executivo forte de dominar partidos fracos, numericamente excessivos, sem coesão interna, cobiçosos de vantagens, prestes a sacrificarem a honra cívica em acordos fáceis ou acomodações desairosas, contanto que os interesses imediatos da patronagem, no sentido sociológico weberiano, saiam de logo satisfeitos. O Parlamento apaga-se então no anonimato de seu destino político e um executivo onipotente, caudilhista de vocação, a meio passo já da ditadura, é a única expressão visível do poder.

Em segundo lugar, o Parlamento se pode converter numa casa de resistência ao executivo, que cai prisioneiro de um Congresso hostil, dominado por maiorias facciosas e passionais, cuja ação tolhe os passos à administração e frustra-lhe o programa governativo.

Para Duverger (1980, p. 263-264) “a tipologia do multipartidarismo é difícil: de três ao infinito, podem-se conceber variedades inúmeras; dentro de cada uma quantas formas e matizes”. Por isso, pode-se confundir multipartidarismo com ausência de partidos. Segundo o autor, “um país em que se divide em grupos numerosos, porém, instáveis e efêmeros, fluidos, não corresponde à noção verdadeira de multipartidarismo: situa-se na pré-história partidária; coloca-se em uma fase da evolução geral em que distinção do bipartidarismo e do multipartidarismo ainda não se aplica, porque ainda não existem partidos verdadeiros”.

Para Duverger (1980, 265-266), qualquer caracterização do multipartidarismo é frágil, mas alguns traços comuns podem ser percebidos, considerando que o bipartidarismo é a expressão de uma dualidade “natural” das sociedades. Assim, “partindo-se do caráter natural do sistema dualista, constata-se que essa tendência fundamental pode ser alterada por dois fenômenos: o fracionamento interno das opiniões e a superposição dos dualismos”. Dentro de cada partido existe um potencial de cisão, representado pela oposição entre moderados ou reformistas e extremistas ou revolucionários. Quando a convivência entre essas facções se torna intolerável, põe-se em xeque o bipartidarismo e abre-se espaço para o multipartidarismo. Esse fracionamento dá ensejo a partidos centristas, salientando-se “que não há opinião do centro, tendência do centro, doutrina do centro, distintas, por índole, das ideologias de direita e esquerda, mas, apenas, enfraquecimento destas, atenuação, moderação.

No que se refere à superposição de dualismos, tem-se a coexistência de diversas dualidades em relação a diversos tópicos sociais, econômicos e políticos. Assim, emergem dessas contraposições dualidades sobrepostas, como, por exemplo, catolicismo versus protestantismo e socialismo versus protestantismo e socialismo versus social-democracia, e assim por diante.

Assim como o bipartidarismo está relacionado com o sistema de eleição majoritário, assim também existem estreitos vínculos entre o multipartidarismo e o sistema de eleição proporcional, dadas as possibilidades de o sistema multipartidário fazer representar as variadas tendências políticas da sociedade.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu artigo 17, adotou o multipartidarismo, também chamado de pluripartidarismo, como um dos fundamentos do regime político brasileiro:

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

I - caráter nacional;

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

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

4.3 O HISTÓRICO DOS SISTEMAS ELEITORAL E PARTIDÁRIO NO BRASIL

Apresenta-se, a seguir, a evolução dos sistemas eleitoral e partidário no Brasil. O objetivo é fornecer elementos históricos para uma melhor compreensão do atual ambiente jurídico-político e, principalmente, do pluripartidarismo brasileiro e dos atuais controles quantitativos sobre os partidos políticos.

4.3.1 Os sistemas eleitoral e partidário no Brasil Colônia e no Império (1500 a 1889)

No Brasil, as eleições não são uma experiência recente. O exercício do voto surgiu com os primeiros núcleos de povoamento e decorreu da tradição portuguesa de eleger os administradores das vilas e cidades que eram fundadas. O primeiro ato dos bandeirantes paulistas quando chegavam em uma cidade, por exemplo, era realizar a eleição do guarda-mor regente. Somente após esse ato a cidade era fundada. As eleições para governos locais foram realizadas até a Independência. A primeira eleição de que se tem notícia aconteceu no dia 23

de janeiro de 1532, em São Vicente, para escolha do Conselho Municipal. A partir daquela data todas as cidades e vilas brasileiras passaram a realizar eleições livres e democráticas, para os conselhos municipais. Mas a primeira eleição geral de que se tem notícia no Brasil foi a escolha de seus representantes junto às Cortes de Lisboa, convocada por D. João VI mediante o Decreto de 7 de março de 1821. Até 1828, as eleições para os governos municipais obedeceram às chamadas Ordenações do Reino, que eram as determinações legais emanadas do rei e adotadas em todas as regiões sob o domínio de Portugal (COELHO, 2014, p. 96-97).

Segundo Coelho (2014, p. 98), a primeira lei eleitoral feita no Brasil foi publicada em junho de 1822, elaborada por ordem de D. Pedro I, com o objetivo de regulamentar a eleição de uma Assembleia Geral Constituinte e Legislativa, composta de Deputados das Províncias do Brasil. As eleições para a Assembleia Constituinte realizaram-se logo após a proclamação da Independência. Em 25 de março de 1824, D. Pedro I outorgava a primeira Constituição política do Brasil - a Constituição monárquica de 1824, que exigia como requisitos para o direito ao sufrágio, entre outros, idade superior a 25 anos e renda líquida anual de cem mil réis (art. 92). Segundo o artigo 95 da Constituição de 1824, para se eleger Deputado as exigências constitucionais eram ainda maiores:

Todos os que podem ser Eleitores, abeis para serem nomeados Deputados.
Exceptuam-se
I. Os que não tiverem quatrocentos mil réis de renda líquida, na fôrma dos Arts. 92 e 94.
II. Os Estrangeiros naturalizados.
III. Os que não professarem a Religião do Estado.

O Decreto nº 157, de 4 de maio de 1842 estabeleceram a maneira de se proceder às eleições gerais e provinciais, proibindo o voto por procuração. Este novo sistema representou um marco importante na história das leis eleitorais brasileiras. Até 1875 não existia título de eleitor no Brasil, sendo o eleitor identificado pelos membros da Mesa. Somente em 1876, por meio do Decreto nº 6.097, houve a regulamentação do título de eleitor (COELHO, 2014, p. 98).

A primeira lei elaborada pelo Poder Legislativo disciplinando eleições provinciais e municipais data de 1846 e estabelecia, pela primeira vez, uma data para eleições simultâneas em todo o Império. Todavia, em 1855, um decreto do imperador, que ficou conhecido como a “Lei dos Círculos”, estabeleceu o voto por distritos ou círculos eleitorais. Mais tarde, em 1881, a “Lei Saraiva” revolucionou o sistema eleitoral da época, criando eleições diretas, voto secreto, o alistamento preparado pela Justiça e trazendo de volta as eleições distritais (COELHO, 2014, p. 98).

Durante o período colonial, as decisões políticas eram tomadas pelos representantes da metrópole portuguesa, não havendo nesse período liberdade política, nem de expressão e muito menos de associação. Todavia, durante o Período Regencial (1831 a 1840), a dinâmica do Parlamento brasileiro fez surgir os primeiros movimentos e tendências de opinião. Contudo, após a morte de D. Pedro I e no contexto de discussões sobre a ampliação das liberdades políticas reconhecidas pela Constituição de 1824, surgem os primeiros partidos brasileiros: o Conservador e o Liberal, que se revezaram no poder durante todo Segundo Reinado (1840 a 1889). O Partido Conservador era formado, principalmente, por grandes fazendeiros de café do Sudeste brasileiro e o Partido Liberal era composto pelos profissionais liberais, comerciantes e produtores das províncias (NASPOLINI, 2006, p. 138-139).

Registre-se, ainda, nesse período, a fundação do Partido Republicano, em 18 de abril de 1873. Contudo, a despeito da presença desses partidos, não se pode falar em uma democracia de partidos nos períodos colonial e imperial do Brasil. Ademais, o voto censitário e a escravidão excluía a grande maioria da população brasileira da participação política. Nesse contexto, o mais adequado é reconhecer que, nesse período, não havia ambiente político para que essas agremiações pudessem desempenhar as legítimas funções de partidos políticos, sendo mais apropriado designá-las de facções ou associações políticas.

4.3.2 Os sistemas eleitoral e partidário na Primeira República (1889 a 1930)

Segundo Coelho (2014, p. 98-99), com o fim do Império e a proclamação da República veio também o sufrágio universal. Essa nova fase da legislação eleitoral brasileira foi inaugurada com o Decreto nº 6, de 19 de novembro de 1889 (BRASIL, 1889), que considerava eleitor todo cidadão brasileiro que soubesse ler e escrever. No ano seguinte, em 8 de fevereiro de 1890, o Marechal Deodoro da Fonseca, chefe do Governo Provisório, editou o Decreto nº 200-A (BRASIL, 1890), que assim qualificava os eleitores:

Art. 4º São eleitores, e têm voto em eleições:

- I — todos os cidadãos brasileiros natos, no gozo dos seus direitos civis e políticos, que souberem ler e escrever;
- II — todos os cidadãos brasileiros declarados tais pela naturalização;
- III — todos os cidadãos brasileiros declarados tais pela grande naturalização.

Art. 5º São excluídos de votar:

- I — os menores de vinte e um anos, com exceção dos casados, dos oficiais militares, dos bacharéis formados e doutores e dos clérigos de ordens sacras;

- II — os filhos-famílias, não sendo como tais considerados os maiores de vinte e um anos, ainda que em companhia do pai;
- III — as praças de pré do exército, da armada e dos corpos policiais, com exceção das reformadas.

A supressão do voto censitário e a universalização do voto masculino não contribuíram para uma participação política significativa, porquanto ficaram de fora a massa de analfabetos e os praças militares. Ademais, o período foi marcado pelas constantes fraudes e pelo instituto do “reconhecimento”, segundo o qual cabia às casas legislativas, federais e estaduais, dominadas pelo Poder Executivo, a proclamação dos resultados dos pleitos eleitorais (NASPOLINI, 2006, p. 139).

Por meio do Decreto nº 510, de 22 de junho de 1890, o Governo Provisório convocou as eleições dos deputados para a constituinte, a serem realizadas em 15 de setembro daquele mesmo ano. Ocorre que o Decreto nº 200-A, de 8 de fevereiro de 1890, tratava unicamente da qualificação dos eleitores. Faltava uma lei eleitoral que regulamentasse as eleições dos constituintes. Assim, no dia 23 de junho de 1890, pelo Decreto nº 511 (BRASIL, 1890), foi publicado o que ficou conhecido como Regulamento Alvim, que em seu artigo 62 estabelecia que: “aos cidadãos eleitos para o 1º Congresso, entendem-se conferidos poderes especiais para exprimir a vontade nacional acerca da Constituição publicada pelo Decreto nº 510, de 22 de junho do corrente, bem como para eleger o 1º presidente e vice-presidente da República”. Assim, além de já apresentar aos constituintes uma Constituição, o Governo Provisório chefiado pelo Marechal Deodoro, também lhes impunha a eleição dos primeiros Presidente e Vice-Presidente da República, retirando dos constituintes o direito de decidir sobre o processo da eleição do presidente da República: se pelos próprios constituintes ou pelo povo (COELHO, 2014, p. 99).

O Congresso constituinte elegeu para Presidente e Vice-Presidente o próprio Marechal Deodoro e Floriano Peixoto, respectivamente. Nas palavras de Manoel Rodrigues Ferreira (2005, p. 104), havia se formado um Congresso Nacional “apagado na submissão inevitável ao Poder Executivo”. “Nascia a República já maculada por vícios que estariam sempre presentes no seu primeiro século de existência”. O Congresso Nacional, que fora convocado com as prerrogativas de constituinte, recebeu do Governo Provisório o projeto da Constituição e, em 24 de fevereiro de 1891 decretava e promulgava a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Em 15 de setembro de 1890, uma das primeiras tarefas da Constituinte foi dar respaldo ao governo provisório, promulgando a Constituição de 1891 e elegendo Deodoro da Fonseca no dia seguinte (COELHO, 2014, p. 99-100).

A primeira Constituição da República criou o sistema presidencialista, em que o Presidente e o Vice-Presidente deveriam ser eleitos pelo sufrágio direto da nação, por maioria absoluta de votos e a primeira lei eleitoral da República após a promulgação da Constituição de 1891 foi a Lei nº 35, de 26 de janeiro de 1892, que estabeleceu o processo para as eleições federais (BRASIL, 1892). Daí em diante a República foi pródiga na elaboração de leis eleitorais. Todavia, segundo Manoel Rodrigues Ferreira (2005, p. 118), isto não significa que tivesse havido um aperfeiçoamento: “As leis eleitorais da República, até 1930, permitiam toda a sorte de fraudes, doença cujos germes podem ser buscados nos primeiros dias e anos da instalação da República” (COELHO, 2014, p. 100).

Durante a Velha República (1889 a 1930) prevaleceu um esquema de poder que ficou conhecido como "política dos governadores", montado por Prudente de Moraes, eleito em 1894: o presidente da República apoiava os candidatos indicados pelos governadores nas eleições estaduais e estes apoiavam o candidato indicado pelo presidente nas eleições presidenciais. O plano envolvia ainda a ação dos coronéis, grandes proprietários de terras cujo título derivava de sua participação na Guarda Nacional, instituição que durante o Império assegurava a ordem interna. Eles controlavam o eleitorado regional, faziam a propaganda dos candidatos oficiais, fiscalizavam o voto (não secreto) dos eleitores e a apuração. Em 2 de agosto de 1916, o presidente Wenceslau Brás, preocupado com a seriedade do processo eleitoral, sancionou a Lei nº 3.139 (BRASIL, 1916), que entregou ao Poder Judiciário o preparo do alistamento eleitoral. Por confiar ao Judiciário o papel de principal executor das leis eleitorais, muitos percebem nessa atitude o ponto de partida para a criação da Justiça Eleitoral, que só viria a acontecer em 1932 (COELHO, 2014, p. 100-101).

Com o advento da República e a hegemonia do Partido Republicano, a organização partidária brasileira sofreu um considerável retrocesso, porquanto o preconceito contra as organizações partidárias e, principalmente, contra a ideia de partidos nacionais marcou a mentalidade política da Primeira República. Embora o movimento republicano, enquanto partido político, tivesse contribuído para os novos tempos, coube ao poder militar encerrar o ciclo da Monarquia, tanto que os dois primeiros presidentes da nova República surgiram dos quadros do Exército. Ademais, as Forças Armadas se transformaram no poder decisório mais importante daquela época. “No plano jurídico, permanecia o silêncio legal e constitucional quanto aos partidos (NASPOLINI, 2006, p. 138-139).

O Partido Republicano, que se formara ainda no Império, fragmentou-se em unidades regionais, deixando de constituir um partido nacional, compondo um conjunto de organizações

com forte controle de oligarquias, que formavam alianças para a eleição do presidente da República e dos representantes no Congresso. Era especialmente forte a aliança entre as oligarquias dos Estados de São Paulo e Minas gerais, denominadas “política do café com leite”. Passam, então, a existir partidos estaduais, como o Partido Republicano Paulista, o Partido Republicano Mineiro e assim por diante. Vale ressaltar, contudo, que, em 25 de março de 1922, foi criado o Partido Comunista Brasileiro, que vai disputar as eleições somente em 1946. Com o acirramento dos conflitos entre os governadores de São Paulo e do Rio Grande do Sul, foram criados o Partido Republicano Democrático, no Rio Grande do Sul e o Partido Democrático, em São Paulo (DIAS, 2011, p. 205).

4.3.3 Os sistemas eleitoral e partidário na Era Vargas (1930 a 1945)

Após a Revolução de 1930 ocorreram fatos marcantes na vida político-eleitoral do País, a saber: a criação da Justiça Eleitoral, a instituição do voto feminino, a adoção da representação proporcional, o registro de partidos políticos e o retorno à unidade nacional em matéria eleitoral, retirando dos estados o direito de legislar. A Revolução de 1930 tinha como um dos princípios a moralização do sistema eleitoral. Nesse sentido, um dos primeiros atos do governo provisório foi a criação de uma comissão de reforma da legislação eleitoral, cujo trabalho resultou no primeiro Código Eleitoral do Brasil, em 1932 (COELHO, 2014, p. 101).

O Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932 (BRASIL, 1932), primeiro Código Eleitoral do Brasil, criou a Justiça Eleitoral, que passou a ser responsável por todos os trabalhos eleitorais: alistamento, organização das mesas de votação, apuração dos votos, reconhecimento e proclamação dos eleitos. Foi considerado um dos mais importantes frutos da renovação política operada no Brasil, na medida em que passou regulamentar as eleições federais, estaduais e municipais, adotando o voto direto, obrigatório e secreto, o voto da mulher, o sufrágio universal, e o sistema de representação proporcional. Pela primeira vez, a legislação eleitoral fez referência aos partidos políticos, mas ainda era admitida a candidatura avulsa. Esse código também previa o uso de máquina de votar, o que só veio a se efetivar na década de 1990 (COELHO, 2014, p. 101).

Segundo Coelho (2014, p. 101) A Revolução Constitucionalista de 1932 exigiu a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. O Decreto nº 22.621/1933, que convocou a Constituinte, estabeleceu que, além dos deputados eleitos na forma prevista pelo Código Eleitoral, outros 40 seriam eleitos pelos sindicatos, pelas associações de profissionais

liberais e de funcionários públicos. Era a chamada representação classista (BRASIL, 1933). Mas, as críticas ao Código Eleitoral de 1932 levaram, em 1935, à promulgação do segundo Código Eleitoral: a Lei nº 48, de 4 de maio de 1935. Este Código trouxe, pela primeira vez, uma ampla regulamentação das atribuições do Ministério Público no processo eleitoral (BRASIL, 1935).

Em 16 de julho de 1934 foi promulgada a segunda Constituição republicana do Brasil. Quanto à organização do Estado e dos Poderes, manteve os fundamentos da Constituição de 1930 e incluiu a Justiça Eleitoral como órgão do Poder Judiciário, sendo-lhe atribuída a competência privativa para o processo das eleições federais, estaduais e municipais. A Constituição de 1934 foi considerada inovadora, mas durou pouco, porquanto, em 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas anunciaria a "nova ordem" do País. Outorgada nesse mesmo dia, a "polaca", como ficou conhecida a Constituição de 1937, extinguiu a Justiça Eleitoral, aboliu os partidos políticos existentes, suspendeu as eleições livres e estabeleceu eleição indireta para presidente da República, com mandato de seis anos. Essa "nova ordem", conhecida por Estado Novo, sofreu a oposição dos intelectuais, estudantes, religiosos e empresários (COELHO, 2014, p. 102).

Nessa época, verificou-se um pluripartidarismo nacional, ainda que de forma incipiente, com posições extremadas entre os comunistas, os integralistas e o Partido Democrático paulista, que participou da deflagração da revolta constitucionista de 1932. No plano partidário, prevalecia o domínio dos antigos partidos estaduais, a despeito do surgimento de algumas agremiações, como o Partido Libertador gaúcho, originado de rupturas com as oligarquias locais, a Aliança Nacional Libertadora (ANL), norteadas pelos princípios reformadores da social-democracia, e a Ação Integralista Brasileira (AIB), de inspiração fascista, representante brasileira do ideário radical que conduziria o mundo à Segunda Guerra. Apesar dos avanços institucionais e do crescimento da participação política, prevalecia a cultura antipartidária, patrimonialista e autoritária, centralizada na figura do Presidente da República (NASPOLINI, 2006, p. 142).

4.3.4 Os sistemas eleitoral e partidário na República Populista (1945 a 1964)

O terceiro Código Eleitoral, Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, conhecido como Lei Agamenon, em homenagem ao ministro da Justiça Agamenon Magalhães, responsável por sua elaboração, antecedeu a Constituição de 1946 e restabeleceu a Justiça

Eleitoral, regulando em todo o País o alistamento eleitoral e as eleições (BRASIL, 1945). Joel José Cândido (1995, p. 94) não o considera um verdadeiro Código Eleitoral, pois "esse decreto-lei de código não se tratava, e nem de código foi chamado pelo legislador."

A Constituição de 1946, a exemplo da de 1934, consagrou a Justiça Eleitoral entre os órgãos do Poder Judiciário e proibiu a inscrição de um mesmo candidato por mais de um estado da Federação (BRASIL, 1946). O Código Eleitoral de 1945, que trouxe como novidade a exclusividade dos partidos políticos na apresentação dos candidatos, permaneceu vigente até o Código Eleitoral de 1950 (BRASIL, 1945).

O quarto Código Eleitoral, Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950, foi editado já sob vigência da Constituição de 1946 e trouxe como inovação em relação às codificações anteriores o capítulo sobre a propaganda partidária, garantindo seu livre exercício. Extinguiu o capítulo destinado ao Ministério Público Eleitoral, tratando o assunto de forma ocasional e assistemática (BRASIL, 1950).

Nesse período, iniciou-se de forma mais clara o pluripartidarismo brasileiro, como surgimento de grupos políticos variados e com ideologias mais claras, como o Partido Social Democrático (PSD), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), a União Democrática Nacional (UDN), o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido Social Progressista (PSP), entre outros. O Partido Comunista do Brasil (PCB) concorreu às eleições de 1946, mas, no ano seguinte, em 1947, voltou à clandestinidade, pois teve seu registro cassado (DIAS, 2011, p. 206).

4.3.5 Os sistemas eleitoral e partidário no Regime Militar (1964 a 1985)

Entre os anos de 1964 e 1985, marcados, respectivamente, pela deposição de João Goulart e pela eleição de Tancredo Neves, a legislação eleitoral foi marcada por sucessivos atos institucionais, emendas constitucionais, leis e decretos-leis, por meio dos quais o regime militar procurou adequar o processo eleitoral aos seus interesses políticos: alterou a duração de mandatos, cassou direitos políticos, decretou eleições indiretas para presidente da República, governadores dos Estados e dos Territórios e para prefeitos dos municípios considerados de interesse da segurança nacional, instituiu as candidaturas natas, o voto vinculado e alterou o cálculo para o número de deputados na Câmara, com base ora na população, ora no eleitorado, privilegiando estados menores, para garantir mais poder político (COELHO, 2014, p. 101-102).

O quinto Código Eleitoral, Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, concebido durante o regime militar, vigora até hoje, mas já sofreu várias modificações e, atualmente, difere bastante

de seu texto original. Em 1965 foi aprovada a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965. No mesmo ano, o Ato Institucional nº 2 (AI-2) extinguiu os partidos políticos e o Ato Complementar nº 4 determinou ao Congresso Nacional a criação de organizações com atribuições de partidos políticos, o que deu origem à ARENA - Aliança Renovadora Nacional e ao MDB - Movimento Democrático Brasileiro (COELHO, 2014, p. 103).

A Constituição de 1967 preocupou-se muito com a segurança nacional e ampliou as competências da União, exigindo uma maior simetria constitucional dos estados, concedendo mais poderes ao Presidente da República, que passou a ser eleito indiretamente por um colégio eleitoral. Contudo, a Carta de 1967 também teve duração efêmera, pois, no ano seguinte, em 13 de dezembro de 1968, foi editado o Ato Institucional nº 5 (AI-5), que suspendeu as garantias da Constituição de 1967 e ampliou os poderes ditatoriais do presidente da República, permitindo-lhe decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Estaduais e das Câmaras Municipais, bem assim para suspender os direitos políticos por 10 anos e caçar mandatos efetivos e ainda decretar ou prorrogar estado de sítio (COELHO, 2014, p. 102-104).

Em 1969, a Constituição de 1967 recebeu nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 01, editada pela Junta Militar que assumiu o governo, após a doença de Costa e Silva. Em que pese ser formalmente uma emenda, é considerada pela ampla maioria dos constitucionalistas uma nova Constituição (SILVA, 1999, p. 89). A Emenda intensificou a concentração de poder no Executivo dominado pelo Exército e, junto com o AI-12, permitiu a substituição do presidente por uma Junta Militar, impedindo a posse do vice-presidente Pedro Aleixo, um civil. O governo também decretou uma Lei de Segurança Nacional, que restringia severamente as liberdades civis, e uma Lei de Imprensa, que estabeleceu a Censura Federal (COELHO, 2014, p. 103).

Considerando o pouco tempo de existência institucional, os partidos não lograram criar uma identidade com a população e acabaram sucumbindo diante do golpe militar, prevalecendo um bipartidarismo tutelado pelo regime. De um lado, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido oficial, aglutinador das forças que apoiavam o governo, e, de outro, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

A Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, revogou os atos institucionais e complementares impostos pelos militares e modificou as exigências para a organização dos partidos políticos. Em 19 de novembro de 1980, a Emenda Constitucional nº 15 restabeleceu as eleições diretas para governador e senador e eliminou a figura do senador biônico. Por sua vez,

a Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979, extinguiu a ARENA e o MDB e restabeleceu o pluripartidarismo, sinalizando o início da abertura política (COELHO, 2014, p. 104).

Assim, ainda durante o regime militar a reforma promovida pela Lei nº 6.767/1979 criou um pluripartidarismo controlado, tendo como principais partidos o PMDB e PDS, sucessores, respectivamente, do MDB e da ARENA, além do Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e Partido Progressista (PP) (DIAS, 2011, p. 207).

4.3.6 Os sistemas eleitoral e partidário na Nova República (1985 aos dias de hoje)

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 5/1983, que ficou conhecida por Emenda Dante de Oliveira, em homenagem ao Deputado Federal (PMDB-MT) que a propôs, tinha por objetivo restabelecer as eleições diretas para Presidente da República no Brasil, uma vez que a tradição democrática havia sido interrompida no pelo golpe militar de 1964 (BRASIL, 1983). A pressão popular para que a emenda fosse aprovada recebeu o nome de “Diretas Já” e transformou-se num dos maiores movimentos políticos da história do Brasil. Todavia, apesar da pressão popular, a PEC nº 5/1983 foi rejeitada pela Câmara dos Deputados no dia 25 de abril de 1984. Com a rejeição da emenda, a eleição para presidente da República de 1985 foi novamente indireta (COELHO, 2014, p.104).

Negociações entre a oposição, notadamente o PMDB, e o regime militar, bem assim a pressão popular endossada pela mídia dividiram a base governista, maioria no Congresso Nacional, assegurando a escolha do opositor Tancredo Neves (PMDB) como Presidente da República. Encerrou-se, assim, um ciclo iniciado pelo golpe de 1964 de cinco presidentes militares. Tancredo, porém, nunca viria a tomar posse, falecendo em 21 de abril de 1985. Seu vice, José Sarney, tomou posse em 15 de março daquele mesmo ano, sendo um dos responsáveis pelo processo de redemocratização do país, mesmo tendo apoiado os militares por vinte anos (COELHO, 2014, p. 104).

Em 15 de maio de 1985, a Emenda Constitucional nº 25 alterou dispositivos da Constituição Federal e restabeleceu eleições diretas para Presidente e Vice-Presidente da República, em dois turnos; eleições para Deputado Federal e para Senador, para o Distrito Federal; eleições diretas para Prefeito e Vice-Prefeito das capitais dos estados, dos municípios considerados de interesse da segurança nacional; aboliu a fidelidade partidária e revogou o

artigo que previa a adoção do sistema distrital misto. Ademais, assegurou a livre criação de partidos políticos (COELHO, 2014, p. 105).

Por sua vez, a Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985, convocou a Assembleia Nacional Constituinte para elaboração da atual Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988. A nova Carta Magna repercutiu consideravelmente no Direito Eleitoral, na medida em regulamentou os direitos políticos (arts. 14 e 16), dispôs sobre os partidos políticos (art. 17), manteve a Justiça Eleitoral dentro do Poder Judiciário como um de seus órgãos (arts. 92, V e 118 a 121), regulando a eleição para Presidente e Vice-Presidente da República, estabelecendo regras de substituição, impedimento, vacância e duração do mandato (arts. 76 a 82). O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias também fixou várias regras eleitorais, inclusive a que permitiu à população definir, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que deviam vigorar no País (arts. 2º, 4º, 5º, 6º, etc.) (COELHO, 2014, p. 105).

Por fim, vale referir que a seção intitulada “Os Partidos Políticos Brasileiros e suas Diretrizes Doutrinárias” constitui, por assim dizer, uma continuidade da discussão acerca do atual sistema partidário brasileiro, porquanto apresenta as atuais legendas com registro no TSE e examina a sua formação, bem como seus programas.

5 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Esta seção discutirá os fundamentos constitucionais dos partidos políticos, aquele conjunto de preceitos que, reunidos num único dispositivo da Constituição Federal, o art. 17, é pródigo em significados e valores para o sistema partidário brasileiro e para o próprio Estado Democrático de Direito.

A Constituição Federal de 1988 reservou o Capítulo “V” do Título II – *Direitos e Garantias Fundamentais* para tratar dos partidos políticos. Formado unicamente pelo artigo 17, o capítulo assegura a livre criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, além de prever a necessidade de observância de determinados princípios e preceitos, define ainda algumas vedações às organizações partidárias. Apesar de a atual redação do § 3º do art. 17 prevê uma cláusula de barreira para o acesso aos recursos do fundo partidário e ao horário de propaganda política, trata-se do texto mais liberalizante da história política partidária brasileira.

5.1 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NORTEADORES DA CRIAÇÃO DE PARTIDOS POLÍTICOS

A liberdade de criação dos partidos políticos deve orientar-se pelos seguintes princípios: a) soberania nacional; b) regime democrático; c) pluripartidarismo; e d) direitos fundamentais da pessoa humana (CF, caput do art. 17).

5.1.1 Soberania nacional

A soberania constitui fundamento do próprio conceito de Estado e significa poder político supremo e independente. Supremo porque não está limitado a nenhum outro poder na ordem interna; independente porque, na ordem internacional, não está obrigado a acatar nenhuma regra que, voluntariamente, tenha concordado, estando em pé de igualdade com os demais Estados (TAVARES, 2007, p. 924). Este é o conceito tradicional de soberania, contudo, autores como Sylvio Motta e Gustavo Barchet (2007, p. 136) entendem que esse não foi o sentido com que a expressão foi utilizada para definir um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (CF, art. 1º, inciso I), uma vez que a definição tradicional de soberania já está compreendida na própria concepção de Estado, não sendo necessária sua menção como fundamento da República. Assim, no contexto dos artigos 1º, inciso, I e 17, a *soberania* deveria

ser entendida como *soberania popular*, no sentido de que, na República brasileira, o poder político tem como origem a vontade do povo, isto é, a legitimidade do governo ou da lei está fundada no consentimento das cidadãs e cidadãos brasileiros.

Seja qual for o sentido empregado nos dispositivos mencionados, o fato é que os partidos políticos devem respeito à soberania popular e à soberania do Estado brasileiro. Assim, em sua atuação política, bem como em seus programas e estatutos os partidos devem obediência a esses princípios fundamentais da República Federativa do Brasil.

5.1.2 Regime democrático

Em toda seção 2 discutiu-se sobre o regime democrático, razão pela qual, neste subitem, o tema, embora fértil, será abordado sinteticamente. O *Estado de Direito* evoluiu para o *Estado Democrático de Direito*. Desde então não se considera a lei apenas do ponto de vista formal, mas também pelo ângulo material, reconhecendo-se legítimas as instituições e as leis erigidas com a participação popular, seja direta ou indiretamente. Assim, a legitimidade do sistema jurídico-político não é assegurada apenas pela observância do procedimento em si, mas, sobretudo, pelo caráter democrático das decisões, assegurando-se que estejam em conformidade com os interesses e as aspirações do povo.

Tal como previsto no caput do artigo 1º da Constituição Federal, a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, porquanto está fundada no princípio democrático. O regime democrático constitui um processo de convivência social que seja capaz de respeitar a dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, inciso III), de garantir a inviolabilidade da cidadania (CF, art. 1º, inciso II), do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade das cidadãs e cidadãos (CF, art. 5º) e de construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantindo o desenvolvimento nacional, erradicando a pobreza e as desigualdades e promovendo o bem de todos, sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação (art. 3º, incisos I a IV).

Considerando que nossa democracia é representativa e que esta representação somente se torna exequível com a presença dos partidos políticos, uma vez que a candidatura avulsa ainda não é permitida em nosso sistema jurídico-político, cabe a essas agremiações políticas o importante papel de propagar os valores democráticos e atuar no aperfeiçoando do regime da soberania popular em todas as suas dimensões, inclusive em sua estrutura e funcionamento interno. Veja-se que o regime democrático fundado pela Carta Política prevê que a soberania

popular seja exercida de forma direta, por meio de plebiscitos, referendos ou iniciativa popular (CF, art. 14, incisos I a III), ou de forma indireta, através de representantes eleitos que atuam sob a mediação de partidos políticos (CF, art. 14, §, inciso V).

5.1.3 Pluripartidarismo

A Constituição Federal prevê, em seu artigo 1º, inciso V, o princípio do pluralismo político, corolário de uma sociedade democrática e plural, notadamente no que se refere ao pensamento político representado pelas diversas ideias e partidos. Politicamente falando, plural é a sociedade que reconhece, reproduz e busca preservar, por meio de lei, a diversidade de ideologias, movimentos e partidos políticos. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF), em decisão unânime, com fundamento na liberdade de expressão e de reunião, liberou a realização da “marcha da maconha”, que reuniu manifestantes favoráveis à descriminalização da droga (ADPF - 187, Rel. Min. Celso de Mello, DJE 29/05/2014).

Vale destacar que o pluralismo político garante até mesmo o funcionamento de partidos políticos que possuem em seus programas propostas de mudanças estruturais na sociedade, alcançando os sistemas econômico e jurídico-político, bem como a organização do próprio Estado, chegando-se a questionar sobre a constitucionalidade do registro de tais agremiações partidárias. Nesse sentido, no Brasil, os partidos de orientação comunista são considerados legais e convivem com os demais agrupamentos partidários, compondo a extensa lista de partidos com registro no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o que não ocorre na Alemanha, onde o Partido Comunista (*Kommunistische Partei Deutschlands - KPD*), desde 1956, foi considerado inconstitucional, por defender ideias como a *ditadura do proletariado* e a *expropriação da propriedade privada*. Com base na Lei Fundamental de Bonn, de 29 de maio de 1949, que prevê a inconstitucionalidade de partidos que ameaçam a ordem das liberdades democráticas, o Tribunal Federal Constitucional alemão não só extinguiu o partido como expropriou seu patrimônio em favor da União Federal germânica (LIMA, 2013, p. 136).

Por óbvio, a esta altura do desenvolvimento humano, ideias e aspirações que representem apologia a movimentos que atentem contra os direitos humanos ou contra a ordem social são proibidas por lei. Assim, tanto o princípio do pluralismo político, fundamento da República brasileira (CF, art. 1º, inciso V), quanto o princípio da liberdade de manifestação do pensamento, direito fundamental do cidadão (CF, art. 5º, inciso IV), não podem servir de refúgio para ideias que atentem contra a racionalidade jurídica, a dignidade da pessoa humana

ou contra a segurança da própria sociedade. Nessa perspectiva, o plenário do STF entendeu que a publicação de livros de caráter antissemita constitui crime de racismo e que a liberdade de expressão deve ser exercida sob limites morais e jurídicos (HC 82.424/RS, Plenário do STF, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJE 19/03/2004). Assim, o pluralismo político não é absoluto - como, aliás, ocorre com todos os princípios jurídicos - e encontra seus limites na proibição do retrocesso social, bem como nos parâmetros estabelecidos pela própria lógica dos direitos humanos.

Por conseguinte, o pluralismo político, aplicado em conjunto com outras normas de status constitucional, garantidoras das liberdades políticas e individuais, exercendo suas funções informativa, integradora e interpretativa, revela-se fundamental para a construção de uma sociedade livre e democrática. Segundo Dirley da Cunha Júnior (2009, p. 528) o pluralismo político constitui fundamento que assegura a realização dos postulados democráticos, garantindo a diversidade de opiniões e de crenças, que se manifestam por meio de associações, sindicatos e, especialmente, através dos partidos políticos.

Além do princípio do pluralismo político, que assegura a diversidade de pensamento político como direito fundamental da República Federativa do Brasil, a Constituição Federal erigiu o princípio do pluripartidarismo (CF, art. 17), que, além de afastar a possibilidade de um regime de partido único, estabeleceu os fundamentos para a convivência de vários partidos políticos no Brasil. Pluripartidarismo ou multipartidarismo é o regime jurídico-político que permite a formação de vários partidos políticos. Noutras palavras, é o sistema político no qual três ou mais partidos podem assumir, de forma independente ou numa coalizão, o controle político do governo. Entre as maiores expressões de um regime democrático figuram a possibilidade de convivência de diversas tendências ideológicas e a presença de diversos partidos políticos a representarem os variados interesses da sociedade. Com efeito, poucos são os sistemas políticos democráticos nos quais a lógica do pluripartidarismo não esteja presente.

O pluripartidarismo (CF, art. 17) guarda relação direta com o princípio do pluralismo político (CF, art. 1º, V) e implica o compromisso do Estado com a manutenção de um sistema político-partidário que permita a coexistência de vários partidos socialmente representativos, bem assim com a garantia de paridade de armas entre tais agremiações na disputa pelo poder no processo eleitoral, sem restrições ou limitações impostas por lei. Na clássica lição de Giovanni Sartori (1982, p. 34), o pluralismo político “indica uma diversificação do poder e, mais precisamente, a existência de uma pluralidade de grupos que são ao mesmo tempo independentes e não-inclusivos”. Nesse sentido, Orides Mezzaroba (2013, p. 692) afirma que:

O princípio do pluralismo político se caracteriza pela oposição a qualquer artefato monopolista, seja social, político, cultural, educacional, econômico ou de comunicação. O princípio do pluripartidarismo, por sua vez, se fundamenta pelo compromisso de o Estado brasileiro institucionalizar um sistema político que tenha por base a existência de vários partidos representativos socialmente e todos com certa igualdade para alcançarem o poder pelo processo eleitoral livre e democrático.

Com efeito, ao estabelecer o pluripartidarismo como fundamento constitucional para o sistema político, o Estado não pode manifestar a vontade de uma única ideologia, ou de um único segmento político, nem deve opor embaraços à livre manifestação de ideias ou programas que eventualmente possam divergir daqueles propostos pelo governo. Contrariamente, o Estado que se move com base no pluripartidarismo deve garantir que diversos partidos ou associações se agrupem em torno de diferentes ideias, se expressem e transformem tais projetos em bandeiras na disputa pelo poder político.

Para a Ministra do STF Cármen Lúcia, se o processo eleitoral deve representar o instrumento por meio do qual as alternativas ideológicas são apresentadas ao conjunto de eleitores, são os partidos políticos que, nesse contexto, viabilizam o aporte de ideias plurais, “daí a relevância do pluripartidarismo e do estímulo constitucional à formação e ao desenvolvimento das agremiações partidárias como sujeitos do processo eleitoral (BRASIL, 2020, p. 78).

Torna-se, portanto, incompatível, em tese, com o Estado plural e com o sistema pluripartidário, o estabelecimento de obstáculos à criação e funcionamento de partidos políticos, porquanto constitui condição lógica do sistema multipartidário a paridade de forças entre as agremiações partidárias que disputam o poder político. Daí surge a discussão acerca da legitimidade das chamadas cláusulas de barreira ou de exclusão, que impõem aos partidos limites ao seu funcionamento no parlamento, no caso de não atingirem determinados percentuais de votação. Tais restrições criam razoáveis dificuldades de representação das minorias no Poder Legislativo, ferindo, em tese, os princípios do pluralismo político e do pluripartidarismo.

O sistema proporcional, previsto nos arts. 27, § 1º, 29, IV, 32, § 3º, e 45 todos da Constituição Federal, constitui outro aspecto da engenharia política brasileira a ratificar os princípios do pluralismo político e do pluripartidarismo, na medida em que permite a representação, no Poder Legislativo, das diversas ideologias e programas existentes na sociedade. No sistema proporcional as cadeiras nas Casas Legislativas são distribuídas entre

todos os partidos políticos que alcançarem o quociente eleitoral¹⁴, buscando-se a representação política da maioria dos segmentos e grupos da sociedade, inclusive das minorias, na tentativa de assegurar a partilha do exercício do poder. Por isso, o sistema proporcional não leva em conta apenas os votos atribuídos aos candidatos, como acontece no sistema majoritário, mas também considera os votos conferidos às legendas partidárias. Nesse sentido, o pluralismo político e o pluripartidarismo constituem a razão e o sentido da representação proporcional.

Segundo José Jairo Gomes (2018, p. 59), em se tratando de sistema proporcional, a ideia de representatividade democrática está fundada na correspondência entre as preferências manifestadas pelos eleitores e a distribuição de poder entre as correntes de pensamento político presentes no Parlamento:

[...] o ideal é que haja um ótimo grau de correspondência entre as preferências manifestadas nas urnas pelos eleitores e a distribuição de poder entre as diversas correntes de pensamento e agremiações políticas que lhes representam, de sorte que o Parlamento se torne um espelho tão fiel quanto possível da coloração partidária nacional. Nisso, aliás, consiste a ideia de representatividade democrática. Deveras, o exercício do poder político-estatal só é verdadeiramente legítimo quando por todos (ou pelo maior número de cidadãos) consentido. Nisso se divisa o fundamento essencial do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, a previsão de um sistema proporcional para a escolha dos membros do Poder Legislativo, nos termos do art. 45 da Constituição Federal, tem como objetivo preservar a pluralidade de ideias existentes na sociedade, resguardando a proporcionalidade entre os votos obtidos pelas legendas e as vagas existentes em cada casa legislativa.

5.1.4 Direitos fundamentais da pessoa humana

De início, vale esclarecer que os direitos fundamentais da pessoa humana representam o conjunto dos direitos humanos previstos no sistema jurídico do Estado. Portanto, está relacionado com o direito interno de cada país. Por sua vez, os direitos humanos referem-se aos direitos básicos dos seres humanos expressos em declarações e convenções internacionais, a exemplo da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (de 1789) e da Declaração Universal dos Direitos dos Homens (de 1948). Como expressões dos direitos humanos, os

¹⁴ Nos termos do art. 106 do Código Eleitoral, determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior.

direitos fundamentais da pessoa humana constituem proposições jurídicas que empoderam o ser humano com um conjunto de prerrogativas e instituições imprescindíveis para uma existência digna, livre, igual e fraterna.

Numa perspectiva formal, os direitos fundamentais da pessoa humana são os direitos humanos reconhecidos e inscritos na Constituição do país. Podem constar em um tópico específico ou estarem distribuídos de forma esparsa no texto da Carta Magna. Também são considerados fundamentais os direitos que não constam expressamente na Constituição, mas decorrem do texto constitucional ou são por ela considerados. Já do ponto de vista material, pode-se afirmar que os direitos fundamentais são aqueles direitos considerados capitais numa sociedade politicamente organizada, em dado momento histórico. Portanto, o conceito de direito fundamental é variável no espaço e no tempo, conformando-se ao momento histórico e à sociedade que o opera.

Segundo José Afonso da Silva (2013, p. 175-177), as *condições reais* ou *históricas* para as declarações de direito do século XVIII surgiram a partir da contradição entre o regime da monarquia absoluta, ultrapassado e degenerado, e a sociedade progressista, tendente à expansão comercial e cultural. Por sua vez, as condições *subjetivas* ou *lógicas* se apoiaram: a) no *cristianismo primitivo*¹⁵, que pregava uma mensagem de libertação e de restauração da vida, envolvendo um discurso de dignidade da pessoa humana, pois o homem fora criado à imagem e semelhança de Deus; b) na *doutrina do direito natural dos séculos XVII e XVIII*, que anuncia a existência de uma ordem superior de onde provém o *direito justo* ou a *lei verdadeira*, de acordo com a razão universal e imutável da natureza; e c) no *pensamento iluminista*, que substituiu a *divinização* da realidade pelo *racionalismo*, inspirando os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, valorizando a ciência e a laicidade. Tais condições foram transformadas pelo processo histórico-dialético das condições econômicas, reproduzindo novas relações a partir da revolução industrial do crescimento do proletariado. Essa reconfiguração social ensejou a demanda por novos direitos fundamentais – os direitos econômicos e sociais, que tiveram como novas fontes de inspiração: a) *as doutrinas marxistas*, com sua crítica ao capitalismo; b) a *doutrina social da igreja*, que passou a pregar a necessidade de uma sociedade mais justa; e c) o *intervencionismo estatal*, que reconhece que o Estado pode e deve buscar o equilíbrio econômico, o bem estar social e a garantia das liberdades individuais.

¹⁵ A referência ao “cristianismo primitivo” deve-se ao fato de que o cristianismo do século XVIII era favorável ao status quo vigente, uma vez que apoiava a monarquia absoluta e endossava a tese da origem divina do poder.

Dirley da Cunha Júnior (2009, p. 537) defende que o melhor critério para se estabelecer com relativa precisão o conceito material de direitos humanos é a *dignidade da pessoa humana*, uma vez que “os direitos fundamentais devem ser concebidos como aquelas posições jurídicas essenciais que explicitam e concretizam essa dignidade, e nisso residiria, sem dúvida, a sua fundamentalidade.”

Conforme previsto já no preâmbulo do texto constitucional, o Estado brasileiro tem como objetivo assegurar o exercício dos direitos fundamentais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social. Nesse sentido, como instituições criadas para promover o Estado democrático de direito e zelar pela Carta Magna, os partidos políticos devem manter o firme compromisso com os fundamentos e objetivos da República (arts. 1º e 3º), bem assim com os direitos fundamentais da pessoa humana, com destaque para a garantia da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), dos direitos individuais e coletivos (art. 5º), dos direitos sociais (arts. 6º, 7º, 193 e seguintes) e dos direitos políticos (art. 14).

Em face de seu dever jurídico-político com a garantia dos princípios constitucionais, os estatutos ou programas dos partidos políticos devem, em essência, expressar o seu comprometimento com regime democrático, com a autenticidade do sistema representativo e com os direitos fundamentais, nos termos do art. 1º da Lei nº 9.096/1995. Ademais, a atividade partidária, seja no parlamento ou em qualquer outro espaço político, deve se pautar pela busca diligente da defesa da dignidade da pessoa humana, essência dos direitos fundamentais.

Não há que se falar em democracia sem o reconhecimento da essencialidade dos direitos fundamentais na sociedade contemporânea, uma vez que a proteção de tais direitos constitui o núcleo essencial da democracia. Assim, regime democrático e direitos fundamentais constituem conceitos indissociáveis, não podendo coexistir um sem o outro. A cultura dos direitos fundamentais só pode prosperar numa democracia, assim como o grau de democracia de uma sociedade pode ser medido pela eficácia dos direitos fundamentais (BRANCO, 2000 p. 104).

Os direitos fundamentais, portanto, representam a base de legitimação do Estado e do sistema jurídico, uma vez que constituem diretrizes da atuação estatal para a promoção do bem-estar de todos. Assim, considerando a relevância dos direitos fundamentais da pessoa humana para a sociedade contemporânea, a atuação dos partidos políticos deve se pautar pela promoção e garantia desses direitos. Nesse sentido, para cumprirem sua legítima vocação, os partidos

políticos devem atuar com base no pilar ético-jurídico-político do respeito e da promoção dos direitos fundamentais.

5.2 OS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS A SEREM OBSERVADOS PELOS PARTIDOS POLÍTICOS

Além de declararem e se comprometerem com os princípios constitucionais relacionados com a sua criação, os partidos políticos devem cumprir os requisitos previstos nos incisos I, III e IV do artigo 17, a saber: a) caráter nacional; b) prestação de contas à Justiça Eleitoral; c) funcionamento parlamentar de acordo com a lei; d) proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; e) vedação à utilização de organização paramilitar.

5.2.1 Caráter nacional

Entende-se por *caráter nacional* que o partido político não pode representar um sodalício regional, estadual ou municipal, devendo se organizar em harmonia com a forma federativa do Estado brasileiro, abarcando todos os entes federativos, a começar pela União, uma vez que sua plataforma deve contemplar as aspirações da população como um todo, vale dizer, de todo País.

O *caráter nacional* do partido político tem como objetivo proibir a criação de partidos regionais, orientados por programas locais, que muitas vezes podem conflitar com os interesses nacionais. Esse tipo de partido foi muito comum na Primeira República do Brasil, a exemplo das seguintes agremiações: Partido Republicano Mineiro, Partido Libertador, fundado no Rio Grande do Sul, Partido Democrático, com sede em São Paulo, entre outros. Em verdade, o escopo daqueles partidos regionais fazia com que se identificassem mais com facções do que propriamente com partidos políticos na forma como são concebidos contemporaneamente.

Assim, o significado do termo *caráter nacional* do partido está mais relacionado com a natureza e abrangência de suas propostas do que mesmo com a extensão e capilaridade de sua estrutura no território nacional. Nesse sentido, Mezzaroba (2013, p. 693) afirma que o sentido do caráter nacional do partido “vincula-se à exigência de um programa político-partidário que contenha propostas voltadas mais para o conjunto do território brasileiro do que para a

obrigatoriedade de se construir uma estrutura partidária que contenha ramificações organizacionais em algumas unidades da Federação”.

Contudo, na ausência de um detalhamento do texto constitucional acerca do significado da expressão *caráter nacional*, o legislador ordinário considera que atende a esse requisito o partido que comprove, no período de 2 (dois) anos, o apoio de determinado número de eleitores não filiados a partido político, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados (art. 7º, § 1º, da Lei nº 9.096/1995):

Art. 7º O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral.

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

Portanto, o termo *caráter nacional*, previsto no art. 17, inciso I, da Constituição Federal, foi apropriado pelo legislador ordinário no sentido de *âmbito nacional*. Ou seja, o fundamento deste requisito para o legislador estaria na extensão ou alcance territorial da agremiação, conforme estabelece o art. 7º, § 1º, da Lei nº 9.096/1995, que exige do partido, para seu registro no TSE, sua presença em um terço ou mais dos estados da Federação, sem considerar a natureza ou abrangência de suas propostas. Assim, a interpretação do texto constitucional acabou impondo uma originariamente não prevista na Carta Magna.

Alguns juristas, como Mezzaroba (2013, p. 693), questionam se o TSE não teria competência para negar o registro do estatuto de partido que não atendesse aos quesitos do § 2º do artigo 17 da Constituição Federal, uma vez que o referido dispositivo constitucional não estabeleceu tal restrição, tampouco delegou ao legislador infraconstitucional tal prerrogativa, uma vez que se trata de norma de eficácia plena, que não requer nenhuma regulamentação. Veja-se que o texto é claro ao afirmar que “os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral” (CF, art. 17, § 2º).

5.2.2 Democracia intrapartidária

A Constituição Federal de 1988 não se manifesta expressamente sobre a democracia interna dos partidos políticos. Contudo, seria incompreensível que, num *sistema democrático*, uma das partes mais simbólicas desse sistema — os partidos políticos — não tivesse o ideal e a prática democrática arraigados em suas estruturas. Assim como um corpo vivo, naturalmente, é constituído por células com o mesmo *DNA*¹⁶, assim também o Estado democrático deve se composto por órgãos que apresentem a mesma característica *democrática*. Do contrário teremos um corpo doente ou uma falsa democracia.

Embora as agremiações partidárias sejam instituições privadas, o fato de disputarem o poder, receberem recursos públicos (Fundo Partidário e Fundo Especial para Financiamento de Campanha) e gozarem de outras prerrogativas (acesso ao rádio e à televisão, funcionamento parlamentar, imunidade tributária) demonstra que tais associações recebem do Estado uma especial proteção, exigindo-se delas um dever inexorável com a democracia, direito fundamental da sociedade contemporânea.

Em detalhado estudo sobre a democracia interna dos partidos políticos no Brasil e Argentina, Eneida Desiree Salgado e Alejandro Hualde (2015, p. 63-83) apontam para uma lacuna entre o papel institucional a ser desempenhado pelos partidos políticos e sua efetiva atuação nessas democracias. Um dos motivos para esse distanciamento seria a ausência de uma cultura e de práticas democráticas no interior dos partidos. Assim, “apesar de sua configuração como protagonista da democracia institucional no Brasil e na Argentina, não parece haver partidos democráticos nesses sistemas democráticos”. Nesse sentido, somente a renovação de suas práticas internas poderiam permitir aos partidos políticos o pleno cumprimento de suas funções constitucionais.

Para Salgado e Hualde (2015, p. 73-76) numa disputa eleitoral democrática deve haver periodicidade, “que se manifesta por meio da oportunidade certa e efetiva de alternância nas candidaturas e nos cargos eletivos”. Assim, a periodicidade constitui um valor essencial para a definição do grau de democracia e de republicanismo de um sistema político, sendo necessário, portanto, “neutralizar o continuísmo dos detentores do poder; ou, o que é o mesmo, assegurar a periodicidade por meio da alternância”. A vedação à reeleição ou, ao menos, a sua limitação, seria um recurso e uma estratégia para assegurar os princípios democráticos e republicanos. Por

¹⁶ O DNA (ácido desoxirribonucleico) é a molécula que está diretamente relacionada com as características físicas e fisiológicas do corpo humano e de outros seres vivos, guardando a história genética e influenciando a formação de cada espécie.

outro lado, a possibilidade de sucessivas reeleições representa uma contradição antidemocrática e antirrepublicana. Nesse sentido, “e a discussão política e acadêmica está razoavelmente avançada em relação à reeleição dos chefes do Poder Executivo, o mesmo não acontece com a permanência indefinida dos dirigentes partidários”.

Segundo Salgado e Hualde (2015, p. 73-76), “o partido político brasileiro, em regra, também é refratário a práticas democráticas em seu funcionamento”. Ademais, o sistema jurídico brasileiro impõe algumas exigências aos partidos políticos, mas não regulamenta a participação dos filiados na escolha de dirigentes, nem a forma de seleção dos candidatos. Nessa esteira, o próprio Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 1.407 MC – DF, já decidiu que o princípio da autonomia partidária criou uma proteção em favor dos partidos que pré-exclui qualquer possibilidade de intervenção legislativa em relação à sua estrutura, organização e operação; uma espécie de área de reserva estatutária indevassável pela ação normativa do Poder Público (BRASIL, 2000):

AUTONOMIA PARTIDÁRIA - RESERVA CONSTITUCIONAL DE DISCIPLINAÇÃO ESTATUTÁRIA (CF, ART. 17, § 1º). - O postulado constitucional da autonomia partidária criou, em favor dos Partidos Políticos - sempre que se tratar da definição de sua estrutura, de sua organização ou de seu interno funcionamento - uma área de reserva estatutária absolutamente indevassável pela ação normativa do Poder Público. Há, portanto, um domínio constitucionalmente delimitado, que pré-exclui - por efeito de expressa cláusula constitucional (CF, art. 17, § 1º) - qualquer possibilidade de intervenção legislativa em tudo o que disser respeito à intimidade estrutural, organizacional e operacional dos Partidos Políticos. Precedente: ADI n. 1.063-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO.
(STF, ADI nº 1407 MC – DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgada em 07/03/1996, publicada em 24/11/2000)

Tanto na Argentina como no Brasil há uma concentração de poderes nos dirigentes partidários, não havendo, em regra, disputa democrática interna entre os atores dos regimes democráticos. No entanto, a alternância de poder deveria começar no partido político, internamente. Não parecer haver coerência em defender a alternância de poder como valor inerente à democracia e não institucionalizá-la como prática em sua organização interna. Nesse sentido, visando a uma garantia mínima de democracia intrapartidária, a Argentina criou regras que obrigam os partidos a realizarem eleições internas periodicamente, de acordo com seus estatutos e com a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, afinal, há que existir uma contrapartida mínima a ser exigida dos partidos por desempenharem função de alta relevância no sistema democrático (SALGADO; HUALDE, 2015, p. 76-77):

Elecciones partidarias internas

ARTICULO 29.- La elección de autoridades partidarias se llevará a cabo periódicamente, de acuerdo a sus cartas orgánicas, subsidiariamente por la Ley Orgánica de los Partidos Políticos o por la legislación electoral. Para la designación de candidatos a cargos electivos nacionales se aplicará el sistema de elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, en todo el territorio de la Nación, para un mismo día y para todos los partidos políticos, de conformidad con lo establecido en la ley respectiva. (ARGENTINA, 1985)

No Brasil, como não há comandos legislativos garantidores da democracia intrapartidária, o preceito constitucional da autonomia partidária tende a ser interpretado de forma ampla e plena por parte do legislador, da doutrina e da jurisprudência, em parte como resposta aos regimes anteriores, em que prevaleceu o autoritarismo e, notadamente, o antipartidarismo. Todavia, sem muito esforço, apenas exercitando a interpretação sistemática, conclui-se que a noção de autonomia partidária que mais se harmoniza com a própria Constituição brasileira é a que se compatibiliza com os princípios democrático, republicano, da soberania popular, da igualdade e da cidadania, bem assim com os direitos políticos do cidadão. No dizer de Salgado e Hualde (2015, p. 78):

Os valores constitucionais recortam a capacidade de auto-organização e funcionamento dos partidos, impondo uma atuação condizente com os princípios republicano e democrático. Os estatutos dos partidos políticos e, de maneira mais enfática, sua prática cotidiana devem fazer eco aos comandos constitucionais, exigências do Estado Democrático de Direito que empresta aos partidos políticos papel protagonista na democracia representativa.

Esse compromisso inarredável com a democracia deve ser autenticamente exposto nos estatutos e nas normas internas das agremiações partidárias, garantindo-se a livre escolha do programa, dos dirigentes e das coligações, da distribuição dos recursos e das demais decisões do partido. Nesse sentido, o sistema legal brasileiro, a começar pela Lei Maior, poderia ter dado maior ênfase ao preceito da democracia interna dos partidos, definindo diretrizes capazes de assegurar a efetiva participação dos filiados nas decisões do partido, promovendo a renovação periódica dos dirigentes e a garantia dos direitos das minorias dos filiados, tudo isso sem prejuízo da autonomia dos partidos, porquanto os órgãos partidários dispõem de diversas formas para alcançar tais objetivos. A forma de distribuição dos recursos para as campanhas eleitorais pode ser decidida em cada eleição ou pode ser previamente regulada por ato próprio; só não pode privilegiar alguns em prejuízo de outros. Os mandatos podem ser renovados a cada dois, ou a cada quatro anos; só não podem ser vitalícios. Semelhantemente, a escolha dos

candidatos aos cargos das eleições majoritárias pode ser por voto direto de todos os filiados ou por voto de delegados; só não pode deixar de ser resultado de processo de livre escolha, porquanto esse é o *DNA* da democracia.

Percebem-se algumas iniciativas isoladas no sentido de garantir o mínimo de democracia intrapartidária. Por exemplo, na busca pela chamada “democracia de gênero” e com o objetivo de assegurar uma maior participação de mulheres no processo político e nos órgãos partidários, a Lei nº 9.504/1997, em seu 10, § 3º, estabeleceu que, do total de vagas para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e para as Câmaras Municipais, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) com candidaturas de cada sexo (BRASIL, 1997). No mesmo sentido, o art. 44, inciso V, da Lei nº 9.096/1995 destinou parte dos recursos do Fundo Partidário para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres (BRASIL, 1995).

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.617 - DF, na qual a Procuradoria-Geral da República (PGR) questiona o artigo 9º da Lei 13.165/2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que a distribuição de recursos do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais direcionadas às candidaturas de mulheres deve ser feita na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, respeitado o patamar mínimo de 30% de candidatas mulheres previsto no artigo 10, parágrafo 3º, da Lei 9.504/1997. Para o Relator do processo, Ministro Edson Fachin, “a autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, especialmente ao direito à igualdade” (BRASIL, 2019a).

Na mesma direção, a Resolução TSE nº 23.607/2019, que dispõe sobre a prestação de contas, a arrecadação e os gastos de partidos e candidatos em campanha eleitoral, prescreveu que os partidos devem destinar no mínimo 30% (trinta por cento) do montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para aplicação nas campanhas de suas candidatas (BRASIL, 2019c).

Semelhantemente, o art. 16-C, § 7º, da Lei nº 9.504/1996 decretou que os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) somente ficarão à disposição do partido político após a definição de critérios para a sua distribuição, os quais, aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido, serão divulgados publicamente (BRASIL, 1996).

Na mesma direção, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), na consulta formulada pela deputada federal Benedita da Silva (PT-RJ), entendeu que a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão deve ser proporcional ao total de candidatos negros que o partido apresentar para a disputa eleitoral. Em seu voto, o Ministro Og Fernandes afirmou não ter dúvida de que “a presente consulta representa um marco histórico e um avanço na efetivação da democracia participativa plural com reflexos significativos na estrutura política nacional” (BRASIL, 2020).

Como se vê, a ausência de um sistema legal capaz de assegurar, de forma geral, práticas mais democráticas no âmbito dos partidos políticos brasileiros, as iniciativas nessa direção têm se limitado às questões relacionadas com as ações afirmativas, envolvendo esforços que visam a uma (ainda distante) democracia de gênero e de raça, seja para promover a participação política das mulheres na política, seja para garantir cota de recursos públicos para esses grupos sociais. Ademais, tais movimentos não ocorrem por iniciativa dos partidos, não nascem de um consenso de seus filiados ou de suas lideranças, mas têm acontecido de fora para dentro, por iniciativa da sociedade e de órgãos de controle, como a Procuradoria-Geral da República, muitas vezes contra a vontade das próprias agremiações.

5.2.3 Prestação de contas à Justiça Eleitoral

Preliminarmente, vale referir que, embora o inciso III do art. 17 da Constituição Federal expresse que o partido deve prestar contas à Justiça Eleitoral, em verdade o maior interessado nas contas do partido é o conjunto da sociedade, quem, em última análise, financia a atividade política por meio do Fundo Partidário, do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, das doações de pessoas físicas e do financiamento da propaganda política no rádio e na televisão. Por esse motivo, a Justiça Eleitoral determina a publicação dos balanços e das informações financeiras do partido na imprensa oficial, e, onde ela não exista, procede à afixação das mesmas no Cartório Eleitoral.

Assim, considerando que a atual ética social exige que os atores da atividade política estejam comprometidos com a legalidade, com o *compliance* (alinhamento com os controles internos e externos), com a *accountability* (transparência e disposição para prestar contas), bem assim com as boas práticas da governança; considerando, ainda, o fato de os partidos políticos

receberem recursos públicos e privados da sociedade, tais associações são obrigadas a prestar contas à Justiça Eleitoral, nos termos do inciso III do art. 17 da Constituição Federal.

Vale esclarecer, todavia, que a Justiça Eleitoral exerce tanto a fiscalização da prestação de contas anuais dos partidos políticos quanto o exame da prestação de contas das campanhas eleitorais, devendo atestar a legalidade da movimentação financeira, da arrecadação e da aplicação de recursos de ambas. Assim, existem duas modalidades de prestação de contas relacionadas com os partidos políticos, ambas, todavia, albergadas no preceito previsto no inciso III do artigo 17 da Carta Magna: a) a prestação de contas de campanha eleitoral; e b) a prestação de contas anual de partido político. A prestação de contas de campanha eleitoral é o ato pelo qual os candidatos e partidos políticos que participam do pleito dão conhecimento à Justiça Eleitoral dos valores arrecadados e dos gastos eleitorais efetuados, demonstrando por meio de documentos hábeis a regularidade da movimentação financeira, em cumprimento ao que dispõe os artigos 28 a 32 da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997). O objetivo da prestação de contas de campanha é garantir a transparência em relação aos recursos financeiros e estimáveis em dinheiro utilizados na campanha eleitoral, impedindo o abuso de poder econômico e os desvios de finalidade na utilização dos recursos arrecadados, bem assim resguardando a igualdade de condições na disputa eleitoral. Vale ressaltar, ainda, que as informações financeiras do partido relacionadas com a campanha eleitoral deverão constar da prestação de contas anual do exercício financeiro em que ocorreu a eleição. Atualmente, a prestação de contas, a arrecadação e os gastos de partidos e candidatos nas eleições são regulados pela Resolução nº 23.607/2019 do Tribunal Superior Eleitoral.

Por sua vez, a prestação de contas anual de partido político consiste na apresentação de documentos e informações à Justiça Eleitoral com o objetivo de demonstrar a regularidade da origem e da aplicação dos recursos movimentados pelas agremiações partidárias durante o exercício financeiro. Para tanto, o partido político deve manter escrituração contábil e enviar à Justiça Eleitoral, anualmente, o balanço contábil e as demais informações financeiras do exercício findo até o dia 30 de junho do ano seguinte, de forma a permitir o conhecimento da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas. As informações contábeis e financeiras do órgão nacional deverão ser enviadas ao Tribunal Superior Eleitoral, as dos órgãos estaduais aos Tribunais Regionais Eleitorais e as dos órgãos muão de contas de campanha eleitoral. A prestação de contas dos partidos políticos é disciplinada no Capítulo I do Título III da Lei nº 9.096/1995 (arts. 30 a 37-A). Segundo a referida lei, todos os órgãos do partido (nacionais,

estaduais, distritais e municipais), ainda que constituídos sob a forma provisória, devem prestar contas à Justiça Eleitoral.

Utilizando-se de seu poder regulamentar (Lei nº 4.737/1965 – Código Eleitoral, art. 1º, parágrafo único e art. 23, inciso IX), prerrogativa que confere às suas instruções a mesma eficácia geral e abstrata atribuída às leis, o Tribunal Superior Eleitoral - TSE edita, periodicamente, atos normativos para a fiel execução das leis que dispõem sobre matéria eleitoral, sobretudo sobre as eleições e partidos políticos, afastando a possibilidade de lacunas ou divergências normativas. A Resolução nº 23.604/2019 é o ato normativo que atualmente regulamenta o Título III – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos – da Lei nº 9.096/1995. Assim, no que se refere a finanças, contabilidade e prestação de contas à Justiça Eleitoral, os partidos políticos sujeitam-se às disposições estabelecidas na Constituição Federal, na Lei nº 9.096/1995, na Lei nº 9.504/1997, na Lei nº 12.527/2011, na Resolução nº 23.604/2019, nas normas brasileiras de contabilidade emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) e em outras normas expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Além de prestarem contas à Justiça Eleitoral, os partidos políticos devem: a) inscrever-se no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ); b) proceder à movimentação financeira exclusivamente em contas bancárias, observada a segregação de recursos conforme a natureza da receita (Fundo Partidário, Fundo Especial para Financiamento de Campanhas (FEFC); c) realizar gastos em conformidade com a legislação aplicável; e d) manter escrituração contábil digital sob a responsabilidade de profissional de contabilidade habilitado, que permita a aferição da origem de suas receitas e a destinação de seus gastos, bem como de sua situação patrimonial.

Nos termos do art. 5º da Resolução nº 23.504/2019, constituem receitas dos partidos políticos:

- I - recursos oriundos do Fundo Partidário de que trata o art. 38 da Lei nº 9.096/1995;
- II - doações ou contribuições de pessoas físicas;
- III - sobras financeiras de campanha, recebidas de candidatos;
- IV - doações de pessoas físicas e de outras agremiações partidárias, destinadas ao financiamento de campanhas eleitorais e das despesas ordinárias do partido, com a identificação do doador originário;
- V - recursos decorrentes:
 - a) da alienação ou da locação de bens e produtos próprios;
 - b) da comercialização de bens e produtos;
 - c) da realização de eventos; ou
 - d) de empréstimos contraídos junto a instituição financeira;
- VI - doações estimáveis em dinheiro;
- VII - rendimentos de aplicações financeiras; e

VIII - recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

No que se refere às contas bancárias, o art. 6º da Resolução nº 23.604/2019 estabelece que os partidos políticos devem abrir contas bancárias de acordo com a origem das receitas, destinando contas bancárias específicas para a movimentação dos recursos provenientes: a) do Fundo Partidário; b) da conta "Doações para Campanha"; c) da conta "Outros Recursos"; d) dos destinados ao programa de promoção e difusão da participação política das mulheres (art. 44, V, da Lei nº 9.096/1995); e) do FEFC. Assim, um partido poderá movimentar até 5 (cinco) contas bancárias, caso receba recursos de todas as fontes acima citadas. As contas bancárias somente podem receber doações ou contribuições com identificação do respectivo número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do doador ou do contribuinte ou no CNPJ, no caso de recursos provenientes de outro partido político ou de candidatos. Por sua vez, as contas bancárias somente podem receber doações ou contribuições com identificação do respectivo número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do doador ou do contribuinte ou no CNPJ, no caso de recursos provenientes de outro partido político ou de candidatos.

O art. 8º e parágrafos da referida resolução estabelecem que as doações em recursos financeiros aos partidos podem ser feitas diretamente aos órgãos de direção nacional, estadual ou distrital, municipal e zonal, que devem remeter à Justiça Eleitoral e aos órgãos hierarquicamente superiores do partido o demonstrativo de seu recebimento e da respectiva destinação, acompanhado do balanço contábil (art. 39, § 1º, da Lei nº 9.096/1995). Tais doações devem ser efetuadas, obrigatoriamente, por cheque cruzado em nome do partido político, transferência eletrônica, depósito bancário diretamente na conta do partido político, ou por meio da internet, neste caso, além da identificação do doador pelo nome e CPF, deverá ser emitido recibo para cada doação, devendo todas as doações serem registradas na prestação de contas de forma concomitante à sua realização com a inclusão da respectiva documentação comprobatória. As doações financeiras de valor igual ou superior a R\$ 1.064,10 (mil e sessenta e quatro reais e dez centavos) só poderão ser realizadas mediante transferência eletrônica entre as contas bancárias do doador e do beneficiário da doação ou cheque cruzado e nominal.

Além das doações financeiras, os partidos políticos podem receber doações de bens e serviços estimáveis em dinheiro. As doações estimáveis em dinheiro são doações ou cessões temporárias de bens ou a prestação de serviços aos candidatos. Os serviços doados devem constituir o produto de seu serviço ou de sua atividade econômica. Por sua vez, os bens devem integrar o patrimônio do doador. Tais doações devem ser avaliadas com base nos preços

praticados no mercado no momento de sua realização e comprovadas por: a) documento fiscal emitido em nome do doador ou instrumento de doação, quando se tratar de doação de bens de propriedade do doador pessoa física; b) instrumento de cessão e comprovante de propriedade do bem cedido pelo doador, quando se tratar de bens cedidos temporariamente ao partido político; c) instrumento de prestação de serviços, quando se tratar de serviços prestados por pessoa física em favor do partido; ou d) demonstração da avaliação do bem ou serviço doado, mediante a comprovação dos preços habitualmente praticados pelo doador e a sua adequação aos praticados no mercado, com indicação da fonte de avaliação.

No que se refere à origem dos recursos, é vedado ao partido receber recursos procedente de: a) entidade ou governos estrangeiros; b) entes públicos, de pessoas jurídicas de qualquer natureza; c) entidade de classe ou sindical; e d) pessoas físicas que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, ou cargo ou emprego público, ressalvados os filiados a partido político. É vedado ainda ao partido político utilizar recursos de origem não identificada, ou seja, recursos depositados em sua conta bancária sem a identificação do doador. O recebimento de recursos de origem vedada sujeita o órgão partidário a recolher o montante ao Tesouro Nacional, por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU), até o último dia útil do mês subsequente à efetivação do crédito, sendo vedada a devolução ao doador originário.

Nos termos do art. 17, § 1º, considera-se gasto do partido todos os custos e despesas utilizadas pelo órgão do partido político para a sua manutenção e para a consecução de seus objetivos e programas. Os recursos oriundos do Fundo Partidário somente podem ser utilizados para o pagamento de gastos relacionados (art. 44 da Lei nº 9.096/1995):

- I - à manutenção das sedes e dos serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título;
- II - à propaganda doutrinária e política;
- III - ao alistamento e às campanhas eleitorais;
- IV - à criação e à manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política;
- V - à criação e à manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres;
- VI - ao pagamento de mensalidades, anuidades e congêneres devidos a organismos partidários internacionais que se destinem ao apoio à pesquisa, ao estudo e à doutrinação política, aos quais o partido político seja regularmente filiado;
- VII - ao pagamento de despesas com alimentação, incluindo restaurantes e lanchonetes;
- VIII - na contratação de serviços de consultoria contábil e advocatícia e de serviços para atuação jurisdicional em ações de controle de constitucionalidade e em demais processos judiciais e administrativos de

interesse partidário, bem como nos litígios que envolvam candidatos do partido, eleitos ou não, relacionados exclusivamente ao processo eleitoral;

IX - na compra ou na locação de bens móveis e imóveis, bem como na edificação ou na construção de sedes e afins, e na realização de reformas e outras adaptações nesses bens;

X - no custeio de impulsionamento, para conteúdos contratados diretamente com provedor de aplicação de internet com sede e foro no país, incluída a priorização paga de conteúdos resultantes de aplicações de busca na internet, mediante o pagamento por meio de boleto bancário, de depósito identificado ou de transferência eletrônica diretamente para conta do provedor, o qual deve manter conta bancária específica para receber recursos dessa natureza, proibido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à eleição.

Além dos gastos acima previstos, os órgãos partidários devem destinar, no mínimo, 5% (cinco por cento) do total de recursos do Fundo Partidário recebidos no exercício financeiro para criação ou manutenção de programas de promoção da participação política das mulheres (art. 22 da Resolução nº 23.604/2019).

Conforme estabelece o art. 18 e parágrafos da referida Resolução, os gastos do partido devem ser comprovados por meio de nota fiscal e registrados na prestação de contas de forma concomitante à sua realização, com a inclusão da respectiva documentação comprobatória. Além do documento fiscal, a Justiça Eleitoral pode admitir, para fins de comprovação de gasto, qualquer meio idôneo de prova, inclusive outros documentos, tais como: a) contrato; b) comprovante de entrega de material ou de prestação efetiva do serviço; c) comprovante bancário de pagamento; ou d) Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações da Previdência Social (GFIP). Quando dispensada a emissão de nota fiscal, a comprovação da despesa pode ser realizada por meio de recibo com informações detalhadas da operação, do fornecedor e do beneficiário. Os pagamentos devem ser realizados por meio de cheque nominativo cruzado ou por transação bancária que identifique o CPF ou o CNPJ do beneficiário.

Nos termos do art. 29 da Resolução nº 23.604/2019, o processo de prestação de contas de partidos políticos tem caráter jurisdicional e deve ser composto das informações declaradas no Sistema de Prestação de Contas Anual (SPCA) e dos demais documentos juntados nos autos, atualmente processados por plataforma digital. Segundo o § 1º do art. 29, a prestação de contas dos partidos políticos será composta com as seguintes informações geradas automaticamente pelo sistema SPCA:

- I - relação identificando o presidente, o tesoureiro ou aqueles que desempenharam funções equivalentes, bem como aqueles que os tenham efetivamente substituído no exercício financeiro da prestação de contas;
- II - relação das contas bancárias abertas;

- III - conciliação bancária, caso existam débitos ou créditos que não tenham constado dos respectivos extratos bancários na data de sua emissão;
- IV - demonstrativo dos acordos de que trata o art. 23;
- V - Demonstrativo de Recursos Recebidos e Distribuídos do Fundo Partidário;
- VI - Demonstrativo de Doações Recebidas;
- VII - Demonstrativo de Obrigações a Pagar;
- VIII - Demonstrativo de Dívidas de Campanha;
- IX - Extrato da prestação de contas contendo o resumo financeiro do partido;
- X - Demonstrativo de Transferência de Recursos para Campanhas Eleitorais Efetuadas a Candidatos e Diretório Partidário definitivo ou provisório, identificando, para cada destinatário, a origem dos recursos distribuídos;
- XI - Demonstrativo de Contribuições Recebidas;
- XII - Demonstrativo de Sobras de Campanha, discriminando os valores recebidos e os valores a receber;
- XIII - Demonstrativo de utilização dos recursos do Fundo Partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres; e
- XIV - notas explicativas.

Conforme dispõe o § 2 do art. 29, após a autuação do processo de prestação de contas, o partido político deve providenciar, em até 5 (cinco) dias, a juntada dos seguintes documentos:

- a) parecer da Comissão Executiva ou do Conselho Fiscal do partido sobre as respectivas contas;
- b) instrumento de mandato outorgado pelo partido e pelos dirigentes partidários responsáveis para constituição de advogado;
- c) Certidão de Regularidade do CFC do profissional de contabilidade habilitado;
- d) comprovante de remessa, à RFB, da escrituração contábil digital;
- e) documentos fiscais que comprovem os gastos realizados com recursos oriundos do Fundo Partidário;
- e f) cópia da GRU, na hipótese de ocorrência de devolução de recursos de origem não identificada ou de fonte vedada.

A prestação de contas é obrigatória mesmo que o partido não tenha recebido recursos financeiros ou estimáveis em dinheiro, devendo, todavia, apresentar sua posição patrimonial e financeira no exercício. Os órgãos partidários municipais que não tenham movimentado recursos financeiros ou bens estimáveis em dinheiro devem prestar contas por meio da declaração de ausência de movimentação de recursos (art. 28, §§ 3º e 4º da Resolução nº 23.604/2019).

O exame das contas do partido tem como objetivo identificar a origem das receitas e a destinação das despesas com as atividades partidárias e eleitorais, mediante avaliação formal dos documentos contábeis e fiscais apresentados pelos partidos políticos e pelos candidatos, sendo vedada a análise das atividades político-partidárias ou qualquer interferência em sua autonomia. Nesse sentido, considera-se impropriedade a falha de natureza formal da qual não resulte dano ao erário, bem como aquela que não tenha implique inobservância da Constituição

Federal ou de normas legais e regulamentares. Por sua vez, considera-se irregularidade a prática de ato que viole a Constituição Federal, bem como as normas legais ou estatutárias que regem as finanças dos partidos políticos e das campanhas eleitorais.

Nos termos do art. 45 da dita resolução, compete à Justiça Eleitoral decidir sobre a regularidade das contas partidárias, julgando:

a) Pela aprovação, quando as contas estiverem regulares.

b) Pela aprovação com ressalvas, quando verificadas impropriedades de natureza formal, falhas ou ausências irrelevantes nas contas.

c) Pela desaprovação, quando:

c1) verificada irregularidade que comprometa a integralidade das contas;

c2) apresentados apenas parcialmente os documentos e informações e não seja possível verificar a movimentação financeira do órgão partidário; ou

c3) verificado que a declaração de ausência de movimentação de recursos não corresponde à verdade;

d) Pela não prestação, quando:

d1) depois de intimados, o órgão partidário e os responsáveis permanecerem omissos ou as suas justificativas não forem aceitas; ou

d2) os documentos e as informações não forem apresentados, ou o órgão partidário deixar de atender às diligências determinadas para suprir a ausência que impeça a análise da movimentação dos seus recursos financeiros.

Segundo os artigos 46 a 48 da Resolução nº 23.604/2019, constatada a violação de normas legais ou estatutárias, o órgão partidário fica sujeito às seguintes sanções:

a) No caso de recebimento de recursos de fontes vedadas. Caso o partido não tenha adotado as providências de devolução à origem ou recolhimento ao Tesouro Nacional, o órgão partidário fica sujeito à suspensão da distribuição ou do repasse dos recursos provenientes do Fundo Partidário pelo período de 1 (um) ano (art. 36, inciso II, da Lei nº 9.096/1995).

b) No caso de não recolhimento ao Tesouro Nacional dos recursos de origem não identificada. Deve ser suspensa a distribuição ou o repasse dos recursos provenientes do Fundo Partidário até que o esclarecimento da origem do recurso seja aceito pela Justiça Eleitoral (art. 36, inciso I, da Lei nº 9.096/1995).

c) No caso de não prestação das contas. Além das sanções acima descritas, segundo o art. 47 da referida resolução, a decisão que julgar a prestação de contas não prestada acarreta ao órgão partidário:

c1) a perda do direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário, do Fundo Especial de Financiamento de Campanha;

c2) a suspensão do registro ou da anotação do órgão partidário, após decisão, com trânsito em julgado, precedida de processo regular que assegure ampla defesa. Com efeito, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.032 o Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu que, como consequência da não prestação das contas, o órgão partidário não pode ter a anotação suspensa de forma automática, sendo necessário o trânsito em julgado num processo específico, autônomo, com direito de defesa do partido (ADI 6.032, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgada em 5.12.2019);

c3) devolução de todos os recursos provenientes do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha que lhe forem entregues, distribuídos ou repassados (art. 47, parágrafo único da Resolução nº 23.604/2019).

d) No caso de desaprovação das contas. A desaprovação das contas do partido implicará a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20% (vinte por cento). O prazo da sanção de devolução será aplicado de forma proporcional e razoável, pelo período de 1 (um) a 12 (doze) meses, e o pagamento deverá ser feito por meio

de desconto nos futuros repasses de quotas do Fundo Partidário, observado o máximo de 50% (cinquenta por cento) do valor mensal. A sanção de devolução será aplicada exclusivamente à esfera partidária responsável pela irregularidade, não suspendendo o registro ou a anotação de seus órgãos de direção partidária nem tornando devedores ou inadimplentes os respectivos responsáveis partidários. Vale referir, ainda, que a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20% (vinte por cento), somente poderá ser aplicada se a prestação de contas for julgada, pelo juízo ou tribunal competente, em até 5 (cinco) anos de sua apresentação (art. 37, §§ 2º e 3º, da Lei nº 9.096/1995).

A responsabilização pessoal civil e criminal dos dirigentes partidários decorrente da desaprovação das contas partidárias e de atos ilícitos atribuídos ao partido político somente ocorrerá se verificada irregularidade grave e insanável resultante de conduta dolosa que importe enriquecimento ilícito e lesão ao patrimônio do partido (art. 37, § 13, da Lei nº 9.096/1995).

A propósito das críticas de que o processo de prestação de contas dos partidos políticos não é efetivo para o combate à corrupção e o controle da aplicação dos recursos públicos, vale destacar o próprio escopo da apresentação das contas pelos partidos, bem como a competência da Justiça Eleitoral no exercício dessas atividades. Veja-se que o objetivo da apresentação e análise das contas dos partidos é, precipuamente, a garantia da publicidade e da transparência das finanças e contabilidade das agremiações partidárias, cabendo aos órgãos investigativos, quando for o caso, seguir os vestígios deixados na pródiga documentação produzida nos autos do processo de prestação de contas. Nesse sentido, é comum à Polícia Federal iniciar ou subsidiar sua investigação com tais documentos e informações.

Ademais, a própria legislação estabelece alguns limites para a Justiça Eleitoral no que se refere à análise das contas, atribuindo-lhe tão somente a competência para um *exame de conformidade* da documentação apresentada e das informações declaradas pelos próprios partidos, sem aprofundar-se no mérito das contratações ou dos gastos efetuados. Nessa perspectiva, apresentam-se, a seguir, algumas circunstâncias que não favorecem a identificação mais efetiva de irregularidades e um controle mais eficaz da aplicação dos recursos públicos por parte da Justiça Eleitoral:

a) A ausência de regras legais sobre os repasses de verbas a órgãos partidários e candidatos. A atual legislação não estabelece critérios de repasse dos recursos públicos aos órgãos partidários estaduais e municipais, nem aos candidatos em período eleitoral, ressalvada

a regra que garante às candidaturas femininas o mínimo de 30% dos recursos destinados à eleição, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617. Assim, não existem dispositivos legais que estabeleçam limites de repasse por diretório ou candidato, ou mesmo que garantam que a distribuição de recursos alcance um maior número de beneficiados. É comum a queixa de dirigentes partidários e candidatos sobre a forma como os recursos são distribuídos no âmbito da agremiação. Em contraposição, os partidos são autônomos para dispor sobre os critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), o que dificulta o controle dos recursos por parte da Justiça Eleitoral, enseja irregularidades e permite o favorecimento pessoal no âmbito das legendas, perpetuando a estrutura interna dos partidos e desequilibrando o pleito eleitoral. Vale lembrar o caso das candidaturas *laranjas*, ocorrido nas Eleições de 2018, que teve como objetivo o desvio de recursos públicos daquelas candidaturas para outros candidatos. A falta de um critério legal levou os partidos a uma distribuição desproporcional e suspeita de recursos públicos entre os candidatos.

b) A falta de um regime diferenciado de contratação e de limites de valores. A despeito de utilizarem recursos públicos para sua manutenção, não existe um regime diferenciado para as contratações realizadas pelos partidos políticos. Também não existem limites de preços para a compra de bens e serviços por parte das agremiações partidárias, ressalvados os limites estabelecidos para as despesas com pessoal, conforme determina o art. 44, I, da Lei nº 9.096/1995. Para as demais despesas, o céu é o limite. Ao contratar, por exemplo, gastos com publicidade, consultoria ou pesquisa de opinião, os partidos não se submetem a nenhum limite de gasto, o que pode se transformar em brechas para irregularidades. Assim, seja qual for o preço contratado, para o gasto ser considerado regular, basta o partido apresentar a documentação comprobatória da despesa, o que, como se sabe, não constitui nenhum óbice para os contratantes, a julgar pela quantidade de notas frias que os órgãos de investigação descobriram nas operações têm dificuldade. Curiosamente, no que se refere às doações de bens e serviços estimáveis em dinheiro e para as cessões temporárias, a regulamentação exige a demonstração de avaliação do bem ou serviço doado com base nos preços praticados no mercado, consoante o art. 9º da Resolução nº 23.604/2019. Contudo, no que se refere aos gastos dos partidos, não há previsão legal de limites a serem observados, nem por fornecedor, nem por tipo de despesa, conforme demonstrado, ressalvados os limites de gastos totais dos candidatos

nas campanhas eleitorais, nos termos do art. 18-C da Lei nº 9.504/1997 e arts. 5º ao 7º da Lei nº 13.488/2017.

c) A permissividade quanto aos gastos com advogados e contabilistas. A permissividade quanto aos gastos com advogados e contabilistas, relacionados com a prestação de serviços prestados durante a campanha eleitoral, vai além da inexistência de um regime diferenciado de contratações e da falta de um limite legal para as despesas, conforme acima detalhado. Tais despesas também não se sujeitam ao limite de gastos da campanha do candidato. Assim, caso o limite de gastos de campanha de um candidato a prefeito seja R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), ele poderá despender um valor ainda maior do que esse – na verdade uma quantia ilimitada – com gastos com advogados e contabilistas. Para o pagamento das despesas com advogados e contabilistas, em decorrência da prestação de serviços no curso da campanha eleitoral, poderão ser utilizados recursos da campanha, do candidato, do Fundo Partidário ou do FEFC. Ademais, qualquer pessoa física poderá assumir essa despesa sem se preocupar com seu limite de doação, uma vez que as doações em geral são limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano-calendário anterior à eleição (Lei nº 9.504/1997, art. 23, § 1º). A possibilidade de qualquer do povo financiar as despesas com advogados e contabilistas decorre do fato de que tais despesas não se enquadram mais como doações estimáveis em dinheiro, portanto, não se sujeitam às regras das doações estimáveis em dinheiro, conforme acima descrito. Mas a permissividade para tais despesas não fica por aí. Candidatos e partidos sequer necessitam emitir recibos para essas doações.

Com efeito, a prestação de contas dos partidos políticos à Justiça Eleitoral constitui preceito fundamental a mediar a relação entre as agremiações partidárias e a sociedade, porquanto trata-se de instrumento que garante a transparência e a publicidade da arrecadação e aplicação dos recursos, ainda mais num sistema de financiamento misto da atividade política, que combina o financiamento de recursos privados com recursos públicos.

5.2.4 Funcionamento parlamentar de acordo com a lei

Nos termos do art. 17, inciso IV, da Constituição Federal, os partidos políticos devem ter funcionamento parlamentar de acordo com a lei. Funcionamento parlamentar é o direito que os partidos políticos possuem de se fazerem representar nas Casas Legislativas de acordo com a lei e com os regimentos do Parlamento. Implica o direito dos membros da agremiação

partidária de se organizarem em bancadas, sob a direção de um líder, e de participarem das diversas instâncias da Casa Legislativa, conforme estabelece o art. 12 da Lei nº 9.096/1995.

Ocorre que, segundo o art. 13 da Lei nº 9.096/1995, somente possui direito a funcionamento parlamentar o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, 5% (cinco por cento) dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, 1/3 (um terço) dos Estados, com um mínimo de 2% (dois por cento) do total de cada um deles. O partido que não atendesse a tais exigências não poderia funcionar ou desenvolver suas atividades na estrutura do parlamento. Assim, não poderia participar de Comissões, Mesa Diretora, Bancada, Liderança, Ouvidoria, Conselho de Ética ou de quaisquer outras funções inerentes ao mandato parlamentar previstas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Trata-se, portanto, de considerável restrição à atuação parlamentar e à própria representação política.

Assim, surge a controvertida questão se poderia o legislador infraconstitucional estabelecer essa barreira ao funcionamento parlamentar dos partidos, atingindo frontalmente a existência das agremiações com menor número de eleitos para a Câmara dos Deputados, uma vez que a Carta Magna não estabeleceu restrições à criação e ao funcionamento dos partidos políticos. Veja-se que entre os preceitos que orientam a criação dos partidos, constante do artigo 17 da Constituição Federal, não consta nenhuma condição para o funcionamento parlamentar fundada no número de eleitos alcançado pelo partido. Em face dessa restrição em nível infraconstitucional, Orides Mezzaroba (2013, p. 694) lança os seguintes questionamentos:

A exigência de cumprimento de cláusula de barreira por si só já não representaria a violação desse preceito constitucional? Pois, como foi visto, quando se fala em funcionamento parlamentar, está subentendido que o Partido político deve, além de possuir vida e representatividade social, estar presente e atuar através de seus representantes no interior do Poder Legislativo.

Para o referido autor, considerando que a Constituição Federal, em seu art. 45, §§ 1º e 2º, estabeleceu o sistema proporcional para a eleição dos representantes do povo na Câmara dos Deputados levando em conta a quantidade de votos obtidos por cada legenda e a proporção da população de cada Estado e do Distrito Federal, o legislador ordinário não estaria autorizado a definir nova fórmula, “desigualando os mandatos pelas legendas partidárias” (MEZZAROBA, 2013, 694).

Com efeito, o sistema proporcional tem como objetivo distribuir as cadeiras do Parlamento de acordo com a proporção dos votos obtidos por cada partido. Assim, a própria

metodologia do sistema proporcional, definida pelos artigos 106 a 113 a Código Eleitoral, combinada com a Lei Complementar nº 78/1993, que disciplina a fixação do número de vagas para o cargo de deputado federal nos Estados e no Distrito Federal, nos termos da Constituição Federal, art. 45, § 1º, constituem, em si, critérios constitucionais legítimos a nortear a distribuição e a limitação das vagas na Câmara dos Deputados. Destarte, o legislador ordinário não deveria criar outras limitações ao funcionamento do partido, impondo barreiras ao seu funcionamento parlamentar baseadas em número de votos obtidos, como prevê o art. 13 da Lei nº 9.096/1995.

Vale ressaltar que os obstáculos à atuação parlamentar inviabilizam a efetiva atuação do partido, restringindo a sua representação política e ferindo o princípio do pluralismo político (CF, art. 1º, V), fundamento da República, bem como o princípio do pluripartidarismo, preceito essencial da democracia brasileira (CF, art. 17). Portanto, pode-se afirmar que o art. 13 da Lei nº 9.096/1995, ao condicionar o regular funcionamento dos partidos políticos nas Casas Legislativas à obtenção de um número mínimo de votos, destoou dos princípios constitucionais do pluralismo político e do pluripartidarismo, expressos na Constituição Federal. Nesse sentido e por esses fundamentos, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento das ADIs nº 1.351-3/DF e 1.354-8/DF, declarou inconstitucional o art. 13 da Lei nº 9.096/1995, resguardando o funcionamento parlamentar dos partidos políticos.

5.2.5 Proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes

O inciso II e o § 4º do art. 17 da Constituição Federal instituem duas vedações aos partidos políticos: a) a proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros; e b) a vedação à utilização de organização paramilitar.

Veja-se que o *caput* do art. 17 da Constituição Federal estabelece como requisito para a existência de partido político que seja resguardada a soberania nacional. Com efeito, o partido político não deve estabelecer relação com entes que possam pôr em risco sua autonomia e integridade, ainda mais se tais entidades forem estrangeiras, porquanto tais vínculos podem dar ensejo a ameaças à soberania nacional. Nesse sentido, o art. 5º da Lei nº 9.096/1995 estabelece que “a ação do partido tem caráter nacional e é exercida de acordo com seu estatuto e programa, sem subordinação a entidades ou governos estrangeiros”. Assim, é legítimo que a Carta Magna

proíba o financiamento de agremiações partidárias com recursos provenientes de entidades ou governos estrangeiros.

Considerando o papel preponderante que o poder financeiro ou econômico exerce nas relações sociais e políticas, a dependência de partido político brasileiro a ente estrangeiro teria como consequência lógica uma influência externa no processo político nacional, com grave temor para a soberania nacional. Tais ameaças à soberania nacional, fundadas na possibilidade de financiamento de partido político por entidade estrangeira, assumem maior relevo num mundo globalizado dividido em nações desenvolvidas e nações em desenvolvimento, onde as transações financeiras internacionais são facilmente realizadas e, sem muitas dificuldades, disfarçadas. Saliente-se que, contemporaneamente, a interferência política externa tem sido uma das estratégias utilizadas pelas nações para a manutenção do poder geopolítico.

De forma mais detalhada o art. 31 da Lei dos Partidos (Lei nº 9.096/1995) estabelece as limitações ao financiamento de partidos políticos, proibindo o recebimento de recursos procedente de: a) entidade ou governo estrangeiro; b) entes públicos e pessoas jurídicas de qualquer natureza; c) entidade de classe ou sindical; e d) pessoas físicas que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, ou cargo ou emprego público temporário, ressalvados os filiados a partido político:

Art. 31. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

- I - entidade ou governo estrangeiros;
- II - entes públicos e pessoas jurídicas de qualquer natureza, ressalvadas as dotações referidas no art. 38 desta Lei e as proveniente do Fundo Especial de Financiamento de Campanha; (Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017)
- III - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017)
- IV - entidade de classe ou sindical.
- V - pessoas físicas que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, ou cargo ou emprego público temporário, ressalvados os filiados a partido político. (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017).

Os incisos I e II do art. 28 da Lei dos Partidos Políticos prevê ainda que o Tribunal Superior Eleitoral determinará o cancelamento do registro civil e do estatuto do partido contra o qual fique comprovado ter recebido ou estar recebendo recursos financeiros de procedência estrangeira ou estar subordinado a entidade ou governo estrangeiros.

Logicamente, os vínculos mantidos por afinidades programáticas ou ideológicas entre partidos nacionais e entidades e agremiações estrangeiras não implicam, por si, relações ilegítimas, porquanto o que o sistema jurídico brasileiro proíbe é a subordinação a tais entes ou

o financiamento de partidos nacionais com recursos de procedência estrangeira. A possibilidade de os partidos brasileiros estabelecerem contatos ou parcerias com instituições estrangeiras é plenamente legítima (MEZZARROBA, 2013, p. 695).

5.2.6 Vedação à utilização de organização paramilitar

Outra vedação importante instituída pela Constituição Federal é a proibição de os partidos políticos constituírem ou utilizarem em suas estruturas ou atividades qualquer forma de organização paramilitar, conforme dispõe o art. 17, § 4º, da Carta Política brasileira. Organização paramilitar é a reunião de pessoas em grupos fardados ou armados, com poder de polícia e uma estrutura semelhante às forças militares regulares, a exemplo das milícias, que, a propósito, vêm ocupando a cada dia mais espaços no noticiário brasileiro. ´

Para Flávio Martins (2019, p. 208), a organização paramilitar é uma espécie de “exército civil” paralelo, a exemplo das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – as FARC. Por sua vez, Orides Mezzaroba (2013, p. 695) leciona que, no âmbito interno, os partidos não devem estabelecer “qualquer estrutura rígida que configure relação de comando e obediência [...] Por outro lado, externamente, os Partidos Políticos ficam proibidos de utilizar fardamentos ou nomenclaturas que caracterizem qualquer tipo de patente ou insígnia de comando”.

Ademais, considerando o papel que desempenham no Estado Democrático de Direito por meio do processo político, cabe aos partidos o efetivo compromisso com os princípios constitucionais da democracia, da dignidade da pessoa humana, da solidariedade e do pluralismo político, entre outros, bem assim assegurar a liberdade, a segurança, o bem-estar, bem como a construção de sociedade republicana, pacífica, plural, fundada na harmonia social e comprometida com o diálogo e com a solução pacífica das controvérsias, o que impõe a tais agremiações uma conduta e uma organização interna incompatível com a truculência de milícias e grupos armados ou mesmo com a estrutura das forças armadas, essas sim, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, destinadas à defesa do País, à garantia dos poderes constitucionais da lei e da ordem.

5.3 GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Além de definir os fundamentos e os preceitos a serem observados pelos partidos políticos, a Constituição Federal fixou garantias aos partidos políticos, a saber: a) autonomia

partidária; b) a disciplina e a fidelidade partidária; e c) o direito a recursos do fundo partidário e ao acesso ao rádio e à televisão.

5.3.1 Autonomia partidária

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 17, § 1º, decretou que as organizações partidárias possuem autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios, bem assim sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. Assim, além de reconhecer os partidos políticos como pessoa jurídica de direito privado, a Constituição Federal de 1988 também inovou ao garantir esse nível de autonomia às agremiações partidárias.

A autonomia partidária constitui relevante princípio constitucional para a interpretação e aplicação das controvérsias que envolvem os interesses dos partidos políticos. Significa que, em tese, as decisões internas dessas agremiações não se submetem ao controle judicial, porquanto se traduzem em decisões de natureza *interna corporis* protegidas pelo seu livre arbítrio, nos termos e limites da Constituição Federal. Nesse sentido, a prevalência das deliberações internas constitui regra que somente será questionada em caso de extrapolação dos limites estabelecidos pela Carta Magna ou por infringência explícita à lei.

O primeiro dispositivo na legislação brasileira a garantir alguma autonomia aos partidos políticos foi inscrito na antiga lei orgânica dos partidos políticos, Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, que, em seu art. 19, lhes assegurava liberdade para “estabelecer normas de seu peculiar interesse e fins programáticos, bem como fixar nos respectivos estatutos o número e a categoria dos membros dos órgãos partidários, definir-lhes a competência e regular-lhes o funcionamento” (BRASIL, 1965b). Todavia, a primeira lei orgânica dos partidos políticos teve curtíssima duração e, praticamente, nenhuma aplicação, pois foi revogada no mesmo ano pelo Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, que, em seu art. 18, extinguiu os partidos existentes, cancelando seus respectivos registros, instaurou o sistema de eleições presidenciais indiretas, nas quais o Presidente e o Vice-Presidente seriam eleitos indiretamente pela maioria absoluta do Congresso Nacional (art. 9), suspendeu os direitos políticos e deu fim ao sistema pluripartidário (art. 18, parágrafo único) (BRASIL, 1965c).

Assim, foi o regime inaugurado pela Constituição Federal de 1988 que reservou ao próprio partido político a competência para elaborar suas normas internas, incluindo a forma de sua estrutura, regras sobre escolha e duração de seus órgãos, sobre sua organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer ainda normas de disciplina e fidelidade partidária. Saliente-se, inclusive, que a fiscalização das finanças e contabilidade realizada pela Justiça Eleitoral, por meio da análise anual da prestação de contas dos partidos políticos, não pode implicar a análise das atividades político-partidárias ou qualquer interferência em sua autonomia. Tanto que, caso o partido político não apresente suas contas à Justiça Eleitoral, a decisão que julgar a prestação de contas não prestada somente acarretará a suspensão do registro ou da anotação do órgão partidário após decisão precedida de processo regular que assegure ampla defesa, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.032 - DF (BRASIL, 2019b):

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, conhecer da ação direta, vencido parcialmente o Ministro Roberto Barroso, que dela conhecia em menor parte e, por unanimidade, converter o julgamento do referendo em medida cautelar em julgamento definitivo de mérito. Na sequência, por maioria, julgar parcialmente procedente o pedido para conferir interpretação conforme à Constituição às normas do art. 47, caput e § 2º, da Res./TSE 23.432/2014; do art. 48, caput e § 2º, da Res./TSE 23.546/2017; e do art. 42, caput, da Res./TSE 23.571/2018, afastando qualquer interpretação que permita que a sanção de suspensão do registro ou anotação do órgão partidário regional ou municipal seja aplicada de forma automática, como consequência da decisão que julga as contas não prestadas, assegurando que tal penalidade somente pode ser aplicada após decisão, com trânsito em julgado, decorrente de procedimento específico de suspensão de registro, conforme o art. 28 da Lei 9.096/1995, nos termos do voto do Relator.

Com o reconhecimento de que os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado, dotados de autonomia para dispor, inclusive, sobre sua organização e funcionamento, bem assim sobre normas de disciplina e fidelidade partidária, estabeleceu-se uma completa redefinição na relação jurídico-política entre as instituições partidárias e a Justiça Eleitoral, restando a essa Justiça Especializada a apreciação das questões relacionadas com o processo eleitoral e com a análise das prestações de contas de candidatos e partidos políticos, nos termos dos arts. 22, 29 e 35 do Código Eleitoral, Lei nº 4.737/1965 (BRASIL, 1965a), do art. 30 da Lei nº 9.504/1997 (BRASIL, 1997), bem como dos arts. 32 e 34 da Lei nº 9.096/1995 (BRASIL, 1995).

Nesse sentido, e considerando o Princípio da Inafastabilidade do Controle Jurisdicional, segundo o qual a “lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, nos termos do art. 5, inciso XXXV, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), somente cabe à Justiça Eleitoral analisar controvérsias envolvendo assuntos internos das agremiações partidárias quando tais questões implicarem reflexos no processo eleitoral, consoante jurisprudência firmada do Tribunal Superior Eleitoral, conforme Acórdão nº 26.412 PB/2004 (BRASIL, 2004), o que não implicaria nenhuma ofensa ao princípio da autonomia partidária, porquanto os atos que importem lesão a direito subjetivo não estão excluídos da apreciação pelo Poder Judiciário, consoante Acórdão nº 13.750 da Corte Superior Eleitoral (BRASIL, 1996):

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO INDIVIDUAL. CANDIDATURA. INDICAÇÃO PRÉVIA. CONVENÇÃO PARTIDÁRIA. NÃO-HOMOLOGAÇÃO. VIOLAÇÃO AO ESTATUTO DO PARTIDO. MATÉRIA INTERNA CORPORIS. REFLEXO NO PROCESSO ELEITORAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL.

- É competência da Justiça Eleitoral analisar controvérsias sobre questões internas das agremiações partidárias quando houver reflexo direto no processo eleitoral, sem que esse controle jurisdicional interfira na autonomia das agremiações partidárias, garantido pelo art. 17, § 1º, da CF.

(TSE. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 26.412 PB. Min. Rel. Cesar Asfor Rocha, publicado em 26/10/2004).

PARTIDO POLITICO - AUTONOMIA PARTIDARIA - PRINCIPIO DA INAFASTABILIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL

Os atos partidários que importem lesão a direito subjetivo não estão excluídos da apreciação pelo Judiciário, não importando a prestação jurisdicional violação da autonomia constitucional conferida aos partidos.

(TSE. Respe nº 13.750 TO. Min. Rel. Eduardo Alckmin, publicado em 12/11/1996).

Nesse sentido, o princípio da autonomia partidária não pode representar um salvo-conduto para a inobservância dos deveres legais, especialmente dos direitos subjetivos. Com efeito, o Tribunal Superior Eleitoral já decidiu que o preceito da autonomia partidária, insculpido no art. 17, § 1º, da Constituição Federal, não desobriga os partidos políticos do controle jurisdicional:

O postulado fundamental da autonomia partidária, insculpido no art. 17, § 1º, da Lei Fundamental de 1988, manto normativo protetor contra ingerências estatais canhestras em domínios específicos dessas entidades (e.g., estrutura, organização e funcionamento interno), não imuniza os partidos políticos do controle jurisdicional, criando uma barreira intransponível à prerrogativa do Poder Judiciário de imiscuir-se no equacionamento das divergências internas partidárias, uma vez que as disposições regimentais (ou estatutárias)

consubstanciam, em tese, autênticas normas jurídicas e, como tais, são dotadas de imperatividade e de caráter vinculante.

Nas palavras do Ministro Celso de Mello, a Constituição Federal assegurou aos partidos políticos uma área de reserva estatutária indevassável pela ação normativa do Estado, capaz de repelir qualquer possibilidade de controle ideológico sobre sua estrutura, sua organização e seu funcionamento interno (BRASIL, :

O legislador constituinte brasileiro, por isso mesmo - e pretendendo assegurar a participação efetiva dos partidos políticos no processo de poder - conferiu-lhes um grau de autonomia que propiciou, a tais entes, especial prerrogativa jurídica consistente no prevalecimento de sua própria vontade em tema de definição de sua estrutura organizacional e de seu interno funcionamento.

O postulado constitucional da autonomia partidária - além de repelir qualquer possibilidade de controle ideológico do Estado sobre os partidos políticos - criou, em favor desses corpos intermediários, sempre que se tratar da definição de sua estrutura, de sua organização ou de seu interno funcionamento, uma área de reserva estatutária absolutamente indevassável pela ação normativa do Poder Público, a este plenamente oponível toda vez que se esboçar, nesse específico domínio, qualquer ensaio de ingerência legislativa do aparelho estatal, como o Plenário do Supremo Tribunal Federal teve o ensejo de acentuar no julgamento da ADIn n. 1.063-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO.

A supremacia do postulado da autonomia partidária, em consequência, inibe o legislador comum de prescrever normas que impliquem transgressão, pelo Estado, dessa específica área constitucional de reserva estatutária.

Isso significa que o postulado da autonomia partidária incide sobre domínio constitucionalmente delimitado, que pré-exclui - por efeito de expressa cláusula constitucional inscrita no art. 17, § 1º, da Carta Política -, qualquer possibilidade de intervenção legislativa em tudo o que disser respeito à estruturação, à organização e ao funcionamento das agremiações partidárias.

Vê-se, portanto, que a autonomia institucional do Partido Político traduz noção jurídica de conteúdo constitucionalmente predeterminado, não se revelando legítimo o procedimento hermenêutico, que, elaticendo o sentido conceitual dessa expressão, busca indevidamente estender o âmbito de sua incidência ao processo eleitoral, que constitui domínio reservado à exclusiva ação normativa do Congresso Nacional.

Segundo Eneida Desiree Salgado e Alejandro Hualde (2015, p. 78), no Brasil, a autonomia partidária tende a ser interpretada de forma ampla, mas “a leitura que mais se harmoniza com o sistema constitucional é a de uma autonomia mitigada dos partidos políticos, em face da posição que estes ocupam no Estado brasileiro”. Assim, essa autonomia deve estar de acordo com os demais preceitos constitucionais, sobretudo com os princípios republicano e

democrático, impondo-se aos partidos políticos que seu estatuto e sua prática cotidiana estejam condizentes com os preceitos do regime democrático de direito.

5.3.2 A disciplina e a fidelidade partidária

Visando assegurar a autonomia partidária, o art. 17, § 1º, da Constituição Federal, reservou aos partidos, por meio de seus estatutos, a tarefa de definir as normas relativas à disciplina e à fidelidade partidária. A disciplina e a fidelidade partidária, portanto, são institutos relacionados, notadamente, com as regras estatutárias do partido. Assim, o filiado que não cumprir os deveres previstos no estatuto do partido poderá submeter-se a um procedimento disciplinar e sofrer a sanção correspondente.

A disciplina diz respeito a questões *interna corporis* do partido, envolvendo o filiado e a agremiação política e tem, sobretudo, natureza de direito privado. No caso de o filiado cometer algum ato de indisciplina, poderá ser advertido, suspenso ou até mesmo expulso do partido. Em sentido amplo, a indisciplina abarca os atos de infidelidade, uma vez que esta última constitui a desobediência a normas específicas, cuja transgressão é prevista como ato de infidelidade partidária. Assim, nem todo ato de indisciplina implica ato de infidelidade; contudo, todo ato de infidelidade envolve ofensa a alguma disposição estatutária do partido ou de lei.

Fidelidade partidária é o dever de lealdade ao programa partidário e às decisões tomadas pelas instâncias deliberativas do partido pelos filiados em geral e, sobretudo, pelos detentores de mandatos eletivos. Segundo o Glossário Eleitoral Brasileiro (BRASIL, 2020), fidelidade partidária “é uma característica medida pela obediência do filiado ao programa, diretrizes e deveres definidos pelo partido político, ou ainda pela migração do filiado de um partido político para outro”.

O instituto da fidelidade partidária foi introduzido no sistema político brasileiro por meio da Emenda Constitucional nº 1/1969, em seu art. 152, parágrafo único¹⁷. A perda do mandato era decretada pela Justiça Eleitoral por meio de processo contencioso, no qual eram assegurados o contraditório e a ampla defesa, e declarada pela Medida da Câmara ou do Senado, conforme estabelece o art. 35, V, § 4º e o art. 137, IX, da referida emenda constitucional (BRASIL, 1969). Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985, foram revogados o inciso V do art. 35 e o inciso IX do art. 37, deixando, portanto, de existir o instituto da fidelidade partidária (BRASIL, 1985):

¹⁷ Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 11/1978, o parágrafo único foi para o § 5º do mesmo artigo.

Art. 35. Perderá o mandato o deputado ou senador:

[...]

V - que praticar atos de infidelidade partidária, segundo o previsto no parágrafo único do artigo 152.

[...]

§ 4º Se ocorrerem os casos dos itens IV e V, a perda será automática e declarada pela respectiva Mesa.

Art. 152. A organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:

[...]

Parágrafo único. Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmara Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa.

Art. 137. A lei estabelecerá a competência dos juízes e Tribunais Eleitorais, incluindo entre as suas atribuições:

[...]

IX - a decretação da perda de mandato de senadores, deputados e vereadores nos casos do parágrafo único do artigo 152.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 17, § 1º, faz menção à fidelidade partidária, mas, apenas para determinar que os estatutos dos partidos devem estabelecer normas sobre a disciplina e a fidelidade (BRASIL, 1988). No plano infraconstitucional, o art. 26 da Lei nº 9.096/1995 prevê que “Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito” (BRASIL, 1995b). Perceba-se que o dispositivo não declara que a infidelidade partidária pode provocar a perda do mandato, mas a perda da função ou cargo.

Na ausência de dispositivos legais que regulassem a matéria, restou aos partidos, por meio de seus estatutos, disciplinar a fidelidade partidária, mantendo-se, assim, a questão restrita ao campo administrativo das relações entre filiado e partido. Como consequência dessa omissão legislativa, as regras estatutárias vacilavam e as sanções aos filiados infiéis não eram efetivas. Nesse contexto, segundo José Jairo Gomes (2016, p. 167), “ao mandatário não só era dado contrariar a orientação da agremiação pela qual foi eleito, como até mesmo abandoná-la, sem que isso implicasse perda do mandato”.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Mandado de Segurança nº 20.927-5, relatado pelo Ministro Moreira Alves (DJ de 26/03/1993), endossou a tese de que, no silêncio da Constituição e da lei, não é possível a aplicação do princípio da fidelidade partidária. Ou seja, apesar de a Carta Magna ter conferido acentuado valor à

representação partidária, não adotou a sanção de perda do mandato ao parlamentar infiel (BRASIL, 1994):

Na atual Constituição, também não se adota o princípio da fidelidade partidária, o que tem permitido a mudança de Partido por parte de Deputados sem qualquer sanção jurídica, e, portanto, sem perda de mandato.

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

Todavia, esse entendimento sobre a (in)fidelidade partidária já não perdura. Ao responder à Consulta nº 1.398, formulada pelo antigo Partido da Frente Liberal (hoje DEM), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) assentou que “os Partidos Políticos e as coligações conservam o direito à vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato para outra legenda”. A Consulta se deu nos seguintes termos:

Os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda (BRASIL, 2007a, p. 2)?

Consoante voto proferido pelo Ministro Relator Cesar Asfor Rocha (BRASIL, 2007a, p. 3), as modernas democracias, de certa forma, secundarizam a participação popular direta em benefício dos partidos políticos, não existindo no mundo ocidental nenhum sistema político que prescindia de sua intermediação:

É da maior relevância assinalar que os Partidos Políticos têm no Brasil *status* de entidade constitucional (art. 17 da CF), de forma que se pode falar, rememorando a lição de Maurice Duverger (*As Modernas Tecnodemocracias*, tradução de Natanael Caixeiro, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978), que as modernas democracias de certa forma secundarizam, em benefício dos Partidos Políticos, a participação popular direta; na verdade, ainda segundo esse autor, os Partidos Políticos adquiriram a qualidade de autênticos protagonistas da democracia representativa, não se encontrando, no mundo ocidental, nenhum sistema político que prescindia da sua

intermediação, sendo excepcional e mesmo até exótica a candidatura individual a cargo eletivo fora do abrigo de um Partido Político.

O Ministro Relator destacou que a Constituição Federal estabelece, como condição de elegibilidade do cidadão, dentre outras, a filiação partidária, assegurando aos partidos a competência para estabelecer normas de fidelidade e disciplina, “o que serve de indicativos suficientes para evidenciar que a democracia representativa, no Brasil, muito se aproxima da partidocracia de que falava o referido doutrinador francês Maurice Duverger”. Desse quadro jurídico constitucional que confere essencialidade aos partidos políticos ao funcionamento da democracia, torna-se fundamental assegurar que a interpretação jurídica de qualquer questão relacionada a tais agremiações, inclusive essa questão da fidelidade dos eleitos, seja mediada pela própria hermenêutica constitucional. Assim, não há dúvida de que, seja no plano jurídico, seja no plano fático, o vínculo de um candidato com o partido pelo qual disputa a eleição é suficientemente forte para afirmar que não existe candidato sem partido político e “nenhuma candidatura é possível fora de uma bandeira partidária” (BRASIL, 2007a, p. 4-5).

Continua o ilustre Relator: parece equivocada e injurídica a suposição de que o mandato pertence ao candidato eleito, pois isso equivale a dizer que o político teria se tornado proprietário de uma parcela da soberania popular. Parece inconcebível que alguém possa tomar para si um mandato eletivo, uma vez que se trata de uma função essencialmente pública, completamente incompatível com a ideia de posse ou propriedade. O Ministro relatou que, dos 513 (quinhentos e treze) deputados federais eleitos em 2006, pelo menos 36 (trinta e seis) abandonaram as agremiações pelas quais se elegeram; desses, 28 (vinte e oito) se filiaram a partidos opositores, levando consigo os mandatos obtidos na eleição, como se fossem direitos adquiridos. Observou, ainda, que apenas 31 deputados federais (6,04%) obtiveram votos próprios para alcançar o quociente eleitoral, concluindo que o mandato parlamentar realmente pertence ao partido político, que conduz a ideologia, a estratégia e a propaganda nas eleições, assumindo, inclusive, o encargo financeiro e o controle do acesso ao rádio e à TV. Ainda segundo Asfor Rocha, a conclusão de que o mandato eletivo proporcional pertence ao partido não se origina de interpretação jurídica abstrata, mas decorre da própria Constituição Federal e do quadro normativo vigente. Nesse sentido, o art. 108 do Código Eleitoral, bem como o art. 175, § 4º, não deixam dúvidas de que os candidatos são eleitos com os votos dos partidos (BRASIL, 2007a, p. 5-8).

Em seu voto, o Ministro Cezar Peluso (BRASIL, 2007a, p. 17-39) destacou que o fundamento político-filosófico do sistema representativo reside justamente na atuação das

diversas correntes ideológicas, uma vez que, na chamada *democracia partidária*, a representação popular só ocorre pela mediação dos partidos. Daí se conclui o inegável nexo entre o sistema proporcional e as agremiações partidárias. Basta lembrar que um candidato eleito sob determinada legenda poderia não ter sido eleito por outra. Embora o candidato possa reunir votos suficientes para sua eleição, sem a colaboração dos votos do partido, essa não é a regra. Nesse contexto do sistema proporcional, não há como admitir que o eleito possa mudar de partido levando consigo a vaga, “até porque, se tivesse concorrido por outro partido, poderia nem sequer ter sido eleito, o que mostra desde logo que o patrimônio dos votos deve entender-se, na lógica do sistema proporcional, como atributo do partido, e não, de cada candidato”. O Ministro Cezar Peluso destaca, ainda, que, apesar da crise de representatividade, a representação por meio dos partidos constitui ideia universal dos regimes democráticos. Nesse sentido, afirma que a atribuição dos votos aos partidos políticos constitui a própria razão de ser do sistema proporcional, uma vez que os partidos são canais de expressão e representação das ideologias do corpo social. Sob tais fundamentos, conclui que “os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando sem justificativa nos termos já expostos, ocorra cancelamento de filiação ou de transferência de candidato para outra legenda”.

Ao proferir seu voto no bojo da Consulta TSE nº 1.398, o Ministro José Delgado (BRASIL, 2007a, p. 49-52) observou que, na 52ª Legislatura, entre fevereiro/2003 e janeiro/2007, 38% dos representantes da Câmara dos Deputados trocaram de legenda, movimento esse que repercutiu de forma negativa na confiança do cidadão no Poder Legislativo. Afirmou, ainda, que a gênese dos partidos políticos se confunde com a do próprio sistema democrático e que os partidos são representantes e veículos de aprimoramento da democracia, motivo pelo qual o texto constitucional prestigia o partido político, opondo-se ao personalismo e ao individualismo. Daí se conclui que “o candidato não é detentor de poder superior que lhe permita levar em seu rastro a suplência”.

O Ministro Marcelo Ribeiro (BRASIL, 2007a, p. 56-62), que proferiu voto vencido, anuncia sua estranheza em relação ao fato de que, embora a Constituição esteja prestes a completar dezenove anos, somente agora seja proclamada a possibilidade de perda de mandato por infidelidade partidária¹⁸. Sustenta que o art. 26 da Lei nº 9.096/1995 prevê a perda da função ou cargo, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, do parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito. Trata-se de cargo que exerça em virtude

¹⁸ A decisão dos Ministros do TSE é de 27 de março de 2007.

da proporção partidária na Casa, porquanto a participação nas comissões é proporcional à representação dos partidos. Assim, se o parlamentar deixa o partido, perderá o cargo na comissão. Quanto à perda do mandato, o Ministro considera que o debate é de índole constitucional, existindo precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria. Entende o Ministro que não há espaço para que sejam invocados princípios implícitos quando a atual Constituição deixou de prever a perda de mandato. No entender do Ministro Marcelo Ribeiro, a Constituição de 1988 não quis que a hipótese de mudança de partido pelo parlamentar eleito acarretasse a perda do mandato. Assim, conclui que não existe fundamentação jurídica capaz de assegurar a perda do mandato do parlamentar por infidelidade partidária. Sintetiza assim suas razões:

- a) o tema em análise foi tratado na Constituição de 67/69;
- b) era objeto de norma expressa;
- c) houve modificação no texto constitucional, de modo que, hoje, não há regra que determine a perda do mandato na hipótese em questão, pois
- d) o artigo 55 da vigente Constituição, em *numerus clausus*, elenca quais são os casos de perda de mandato e não há, no citado rol, a hipótese de mudança de partido por parte de parlamentar eleito (BRASIL, 2007a, p. 62).

Em relação ao mandato obtido pelo sistema majoritário, o Tribunal Superior Eleitoral, ao responder à Consulta nº 1.407/2007 (Resolução TSE nº 22.600/2007), firmou entendimento no sentido de que a fidelidade partidária também deve ser observada pelos detentores de mandato majoritário (BRASIL, 2007d, p. 1). A Consulta foi formulada nos seguintes termos:

Os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral majoritário, quando houver pedido de cancelamento de: filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda (BRASIL, 2007d, p. 2).

Em seu voto, o Relator, Ministro Ayres Brito, sustentou que “ninguém chega ao poder estatal de caráter eletivo-popular sem a formal participação de uma agremiação política”, o que implica um inegável vínculo entre os partidos políticos e o regime democrático. Por isso se chama *democracia partidária*, conforme nomeou Norberto Bobbio e Maurice Duverger. Assim, uma “arbitrária desfiliação partidária implica desqualificação para se permanecer à testa do cargo político-eletivo” (BRASIL, 2007d, p. 8–23).

Para o Ministro José Delgado, a fidelidade partidária é indispensável ao fortalecimento das instituições políticas, tanto que a filiação partidária constitui absoluta de elegibilidade. A

migração partidária, muitas vezes motivada por interesse meramente pessoal ou eleitoral, não está autorizada pela Constituição Federal:

A valorização do candidato em detrimento do partido tem propiciado situação que facilita a migração partidária, muitas vezes com finalidade meramente eleitoral ou pessoal, em face da ausência de compromisso com os programas partidários. Esse proceder não está autorizado nem explicitamente nem implicitamente pela Constituição Federal; esse proceder se choca frontalmente com os postulados e princípios que a Constituição cria como sistema político (BRASIL, 2007d, p. 24).

No entender do Ministro, não se pode desconsiderar a vinculação do candidato aos ideais do partido políticos, tanto nas eleições majoritárias quanto nas eleições proporcionais, uma vez que a Constituição Federal consagra o instituto da fidelidade partidária. Primeiro, porque estabelece a filiação partidária como uma das exigências para a postulação de cargo eletivo (art. 14, § 3º, inciso V); segundo, porque determina aos grêmios partidários que incorporem normas de fidelidade e disciplina aos filiados (art. 17, § 1º). Ao conferir autonomia para regular tais institutos, a Constituição também outorgou aos partidos o direito de reivindicar para si as vagas dos eleitos que abandonarem a legenda, sejam do Executivo ou do Legislativo (BRASIL, 2007d, p. 24-26):

Ao determinar que os estatutos partidários incorporem normas de fidelidade e disciplina partidárias, a Constituição está outorgando aos partidos ampla margem de autonomia para que regulem os institutos e suas normas organizacionais e programáticas, com maior ou menor rigor, bem como reivindicuem para si as vagas ocupadas no Executivo e no Legislativo quando os candidatos que por eles foram eleitos - em eleição que se deu segundo seus objetivos e programas estabelecidos - abandonarem a vinculação assumida.

Segundo o Ministro José Delgado, a proibição de candidatura avulsa constitui fator determinante para a fidelidade partidária, uma vez que o filiado sempre deverá lealdade às diretrizes e programas do partido, até mesmo depois da eleição. Nesse sentido, o conceito de fidelidade partidária vincula-se diretamente ao próprio conceito de democracia. Para que a democracia prospere torna-se necessário proteger o sentido da fidelidade partidária. Assim, a migração de partido por quem ocupa cargo eletivo deve ter como efeito a perda do mandato pela quebra do “negócio jurídico eleitoral”. Por consequência, constitui direito dos partidos e coligações preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral majoritário (BRASIL, 2007d, p. 25-27).

Ainda sobre a discussão na Corte Eleitoral sobre a Consulta nº 1.407/2007, o Ministro Ari Pargendler asseverou que a continuidade do eleito no partido que o elegeu representa um pressuposto do sistema constitucional brasileiro e que a Carta Magna “não cogitou dessa especial circunstância da migração de um partido para o outro porque repugna à idéia do sistema vigente essa possibilidade”. Observou, todavia, que a migração de eleitos entre partidos políticos não constitui exatamente uma renúncia tácita, uma vez que a renúncia requer intenção do agente. Assim, considerando que a intenção do eleito quando abandona o partido não é abdicar do mandato, não se pode falar em renúncia tácita (BRASIL, 2007d, p. 27-28).

Por sua vez, o Ministro Caputo Bastos desenvolveu uma criteriosa análise acerca do papel do Poder Judiciário em face de consultas acerca de questões que deveriam ser tomadas em âmbito político. “Questões que sabemos estarem na agenda do Congresso Nacional, mas que, por uma ou outra razão, não têm obtido naquela Casa um consenso que permita sua disciplina, o que as traz para este Tribunal”. Pondera ainda que muitos têm apontado uma invasão de papéis institucionais quando o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) responde a uma consulta, acusando-o de estar usurpando a função do Legislativo. Sustenta o membro da Corte Superior Eleitoral que essa posição manifesta um grande equívoco, uma vez que o Tribunal apenas responde à provocação formulada pelos consulentes, não tendo a Corte Eleitoral nenhuma pretensão de assumir atribuições de outros poderes da República. Ademais, o TSE não pode deixar de responder a tais consultas. Assim, uma discussão de índole política passa a ser examinada e respondida do ponto de vista jurídico, do que se conclui que o TSE não está legislando, mas apenas manifestando uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico (BRASIL, 2007d, p. 28-29).

O Ministro Marco Aurélio chama a atenção para uma impropriedade na consulta no que se refere à coligação, porquanto no seu entender “a vinculação não é à coligação, a vinculação é ao partido.” A coligação constitui uma ficção jurídica formada para arregimentar forças durante o pleito eleitoral, mas depois da eleição deixa de existir. Ademais, as vagas no Parlamento são distribuídas considerando os votos direcionados aos partidos políticos que formaram a coligação (BRASIL, 2007d, p. 35).

A despeito dos louvores suscitados pelos votos dos ministros e do apoio unânime dos membros daquela Corte Eleitoral à tese de que a fidelidade partidária também deve ser observada pelos detentores de mandato majoritário, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da ADI 5.081/DF, curiosamente também por unanimidade, não acolheu a posição defendida pelo TSE, por entender que é ilegítima a perda de mandato majoritário do eleito por

desfiliação do partido, uma vez que o sistema majoritário constitui um regime diverso do sistema proporcional.

Na intelecção da Suprema Corte, enquanto no sistema proporcional os votos obtidos pelos partidos são determinantes para a eleição do candidato, no sistema majoritário o foco do eleitor é a pessoa do candidato. Fixou-se, então, no STF, a seguinte tese: “A perda do mandato em razão da mudança de partido não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário, sob pena de violação da soberania popular e das escolhas feitas pelo eleitor.” Restou assim ementada a decisão na ADI 5.081/DF (BRASIL, 2015a, p. 1):

DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO Nº 22.610/2007 DO TSE. INAPLICABILIDADE DA REGRA DE PERDA DO MANDATO POR INFIDELIDADE PARTIDÁRIA AO SISTEMA ELEITORAL MAJORITÁRIO.

1. Cabimento da ação. Nas ADIs 3.999/DF e 4.086/DF, discutiu-se o alcance do poder regulamentar da Justiça Eleitoral e sua competência para dispor acerca da perda de mandatos eletivos. O ponto central discutido na presente ação é totalmente diverso: saber se é legítima a extensão da regra da fidelidade partidária aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário.

2. As decisões nos Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604 tiveram como pano de fundo o sistema proporcional, que é adotado para a eleição de deputados federais, estaduais e vereadores. As características do sistema proporcional, com sua ênfase nos votos obtidos pelos partidos, tornam a fidelidade partidária importante para garantir que as opções políticas feitas pelo eleitor no momento da eleição sejam minimamente preservadas. Daí a legitimidade de se decretar a perda do mandato do candidato que abandona a legenda pela qual se elegeu.

3. O sistema majoritário, adotado para a eleição de presidente, governador, prefeito e senador, tem lógica e dinâmica diversas da do sistema proporcional. As características do sistema majoritário, com sua ênfase na figura do candidato, fazem com que a perda do mandato, no caso de mudança de partido, frustre a vontade do eleitor e vulnere a soberania popular (CF, art. 1º, parágrafo único; e art. 14, caput).

4. Procedência do pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) foi proposta pelo Procurador-Geral da República (PGR) em face dos arts. 10 e 13 da Resolução nº 22.610/2007, do Tribunal Superior Eleitoral. Tais dispositivos apresentam o seguinte teor:

Art. 10. Julgando procedente o pedido, o tribunal decretará a perda do cargo, comunicando a decisão ao presidente do órgão legislativo competente para que emposses, conforme o caso, o suplente ou o vice, no prazo de 10 (dez) dias. [...]

Art. 13. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se apenas às desfiliações consumadas após 27 (vinte e sete) de março deste

ano, quanto a mandatários eleitos pelo sistema proporcional, e, após 16 (dezesseis) de outubro corrente, quanto a eleitos pelo sistema majoritário (BRASIL, 2007c, p. 11).

A PGR alegou que os termos “suplente” e “ou o vice”, inscritos no art. 10, e o trecho “e, após 16 (dezesseis) de outubro corrente, quanto a eleitos pelo sistema majoritário”, estampado no art. 13, violam o sistema eleitoral e a Constituição Federal, especialmente o *caput* dos arts. 14 e 46, o art. 55 e os parágrafos do art. 77 (BRASIL, 2015a, p. 1-2):

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

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

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;

II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;

III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;

IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;

V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;

VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.

Art. 77 _____

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

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

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

§ 4º Se, antes de realizado o segundo turno, ocorrer morte, desistência ou impedimento legal de candidato, convocar-se-á, dentre os remanescentes, o de maior votação.

§ 5º Se, na hipótese dos parágrafos anteriores, remanescer, em segundo lugar, mais de um candidato com a mesma votação, qualificar-se-á o mais idoso (BRASIL, 1988).

A Procuradoria-Geral da República alegou a inaplicabilidade da regra da fidelidade partidária ao sistema majoritário, uma vez que, neste sistema, o vínculo do eleito com o partido é mais tênue, “não gerando condições jurídicas propícias a que a desfiliação, por si, conduza à perda de mandato, tampouco justificando a atividade do Ministério Público, como ocorre no sistema proporcional”. Neste regime, prevalece a escolha de legendas partidárias para compor

o poder político, enquanto no sistema majoritário o foco da disputa é o próprio candidato. A PGR argumentou, ainda, que a perda do mandato de Senador beneficia seu suplente, que sequer precisa ser do mesmo partido. Fato semelhante ocorre no caso da Presidência da República, uma vez que o Vice-Presidente pode pertencer à agremiação distinta. Assim, no sistema majoritário, a perda do mandato pode beneficiar outro partido, na medida em que a cadeira a ser repostada pode não pertencer ao partido do agente político que perdeu o mandato. Nesse sentido, tal providência não se mostra útil para a preservação da higidez do sistema majoritário, tampouco para a restauração da vontade popular, como ocorre no sistema proporcional (BRASIL, 2013, p. 9-10).

Para a Procuradoria-Geral da República, no sistema majoritário, a vinculação entre o cargo político e o partido não se mostra suficiente para reproduzir a mesma consequência da perda do cargo, como ocorre no sistema proporcional, no caso de desfiliação partidária, pois a perda do mandato “frustra tanto as características do sistema majoritário como o cerne da vontade do eleitor”. Ademais, o conteúdo normativo da Constituição Federal não oferece força jurídica para que a perda do mandato, válida para os eleitos do sistema proporcional, seja aplicada aos casos de desfiliação partidária de eleitos pelo sistema majoritário. Por fim, conclui a PRG que os artigos 10 e 13 da Resolução TSE nº 22.610/2008, conforme excertos indicados, agridem a integridade dos mandatos dos eleitos pelo sistema majoritário e destoam do texto constitucional (BRASIL, 2013, p. 11-13).

Em seu voto, no bojo da ADI nº 5.081, o Min. Roberto Barroso, Relator do processo, lembrou que, em face da Emenda Constitucional nº 1/1969 (com a alteração da redação, passou a parágrafo 5º desse mesmo artigo), a posição do Supremo Tribunal Federal era a de que o parlamentar que deixasse o partido sob cuja legenda fora eleito perdia o mandato, perda essa decretada pela Justiça Eleitoral por meio de processo contencioso em que se assegurava a ampla defesa (art. 152, §§ 5º e 6º; art. 137, IX; art. 35, V). Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 25/1985, que revogou o inciso V do art. 35, o princípio da fidelidade deixou de existir, e, por isso, a perda do mandato como causa da mudança de partido por parte do parlamentar não perdurou. A Constituição Federal de 1988 também não adotou o princípio da fidelidade partidária, o que tem permitido a migração de deputados entre agremiações partidárias sem qualquer sanção. Assim, entendia o STF que, no silêncio da atual Carta Magna, o sistema jurídico pátrio não havia acolhido a exigência de fidelidade partidária, tampouco permitia a perda de mandato do deputado que mudasse de partido. Contudo, respondendo à Consulta nº 1.398/2007, formulada pelo Partido Democratas (DEM), o TSE pronunciou-se no

sentido de que os mandatos obtidos em eleição proporcional pertencem ao partido e, portanto, a mudança de agremiação por parte do eleito após a diplomação assegura ao respectivo partido o direito de requerer a manutenção do mandato. Ocorre que, antes de regulamentar a perda de cargo eletivo por infidelidade partidária no sistema proporcional, conforme decisão proferida pelo STF nos Mandados de Segurança nº 26.602 (PPS), 26.603 (PSDB) e 26.604 (DEM), que confirmaram o entendimento do TSE, no sentido de reconhecer a regra da fidelidade partidária, a Corte Eleitoral respondeu à Consulta nº 1.407/2007, na qual se questionava se a perda de cargo eletivo por infidelidade partidária também se aplicaria ao sistema majoritário. O TSE entendeu que “haveria um dever jurídico de fidelidade partidária dos candidatos às agremiações partidárias que os colocaram no poder, inclusive no sistema majoritário”. Assim, por essas mesmas razões, a infidelidade partidária teria a mesma consequência, tanto no sistema proporcional quanto no sistema majoritário. Com fundamento nessas premissas, o TSE editou a Resolução nº 22.610/2007, disciplinando o processo de perda de cargo eletivo, bem como a justificação partidária (BRASIL, 2015a, p. 14-20).

Após essa breve contextualização em torno da matéria, o Ministro Roberto Barroso destacou que a Constituição de 1969 previa expressamente a infidelidade partidária como hipótese de perda do mandato de deputados e senadores (art. 35, inciso V), regra que foi suprimida pela Emenda Constitucional nº 25/1985. A Carta de 1988, por sua vez, não contém nenhuma previsão expressa acerca da regra de infidelidade partidária. Ademais, o STF considera que os incisos do artigo 55 contêm rol taxativo de hipóteses de perda do mandato parlamentar e neles não se observa a mudança de partido. Assim, na ausência de previsão constitucional, a manifestação da regra de fidelidade partidária deve ocorrer de forma clara e inequívoca da Constituição. Segundo o Ministro, em relação ao sistema proporcional, a Lei Maior oferece suficiente fundamento para a construção da regra, o que não ocorre com o sistema majoritário (BRASIL, 2015a, p. 21-22).

O Ministro aponta para algumas incongruências relacionadas com o sistema proporcional brasileiro. Uma delas está relacionada com o fenômeno da transferência de votos. A Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados noticiou, em outubro de 2014, que somente 36 (trinta e seis) deputados eleitos para legislatura do período 2015–2018 alcançaram votação igual ou superior ao quociente eleitoral, o que equivale a 7% (sete por cento) do total de deputados federais. Nas eleições de 2014, ao obter mais de 1,5 milhão de votos, o deputado Celso Russomano (PRB) acabou por viabilizar a eleição de candidato de seu partido com apenas 22 mil votos. Por outro lado, candidatos com mais de 100 mil votos não se elegeram. Ou seja,

o sistema proporcional permite que um candidato com 20 mil votos seja eleito e o outro, que teve 100 mil, por pertencer a outra legenda, não. Nessa mesma linha de intelecção, o Ministro oferece outro exemplo envolvendo as coligações partidárias que, segundo ele, muitas vezes “são firmadas por motivos mais ligados à estratégia eleitoral do que à afinidade ideológica das agremiações que a integram”. Citando Cláudio Pereira de Souza Neto, menciona a coligação envolvendo o Partido dos Trabalhadores (PT) e o então Partido Republicano Brasileiro (PRB) — hoje nomeado Republicanos — nas eleições de 2014 em Minas Gerais, porquanto, embora o PT defenda causas feministas, o PRB conta com muitos membros conservadores, “havendo claros antagonismos entre eles em questões morais, como, *e.g.* a descriminalização do aborto”. Assim, em face do processo de transferência de votos do sistema proporcional, o voto dado a um progressista pode ajudar a eleger um conservador e vice-versa. Nesse sentido, o sistema proporcional é incapaz de cumprir sua função precípua de permitir às diferentes ideologias representação parlamentar proporcional ao apoio popular (BRASIL, 2015a, p. 22-23).

Se o resultado das eleições já revelava uma debilidade da proporcionalidade entre a pluralidade ideológica da sociedade e a sua representação parlamentar, resultante das transferências de voto e do esvaziamento da dimensão programática dos partidos, as numerosas migrações dos eleitos entre as legendas só agravavam os problemas do sistema proporcional. Era o que acontecia antes das decisões proferidas pelo STF nos Mandados de Segurança nº 26.602, nº 26.603 e nº 26.604. Para o Ministro Roberto Barroso, neste cenário, a infidelidade partidária no Brasil representava uma deturpação da vontade política do eleitor; um desvirtuamento do sistema proporcional (BRASIL, 2015a, p. 23-24):

É absolutamente incoerente que determinado parlamentar seja eleito em razão dos votos dados à legenda ou a um correligionário com votação extraordinária e, durante seu mandato (muitas vezes logo no seu início), migre para outro partido que em nada colaborou para a sua eleição. A infidelidade partidária, principalmente na proporção assumida no Brasil, representava completo desvirtuamento do sistema proporcional, da democracia representativa e da soberania popular. Portanto, veio em boa hora a alteração da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pois a regra da fidelidade partidária busca corrigir graves problemas do sistema.

Para o Ministro Relator, tais incongruências não ocorrem com o sistema majoritário, pois aqui a “fórmula eleitoral é a regra da maioria e não a do quociente eleitoral”. Sob esse regime, o candidato eleito será sempre o mais votado. Nesse sentido, a regra da fidelidade partidária não se impõe como medida necessária a garantir a preservação da vontade do eleitor. Pelo contrário, afirma o Ministro. A perda do mandato por infidelidade partidária no sistema

majoritário contraria a soberania popular, pois, neste caso, assumiria em seu lugar outro candidato que não fora o escolhido pelo povo, conforme prevê a atual redação do art. 10 da Resolução TSE nº 22.610/2007. Veja-se o caso do cargo de Senador: o suplente assumiria o cargo sem ter recebido nenhum voto, infringindo-se a vontade popular e “agravando-se o problema da débil legitimidade democrática dos suplentes de Senador no Brasil”. Se o objetivo do preceito da fidelidade partidária é a devolução do mandato ao partido que o conquistou por meio do voto, a perda do cargo de Chefe do Poder Executivo é ainda menos justificável, pois, nesse caso, poderia beneficiar o partido do vice, que pode não ser o mesmo daquele que teve o cargo destituído. Ademais, asseverou o Ministro Roberto Barroso, “o vínculo entre partido e mandato é muito mais tênue no sistema majoritário do que no proporcional, não apenas pela inexistência de transferência de votos, mas pela circunstância de a votação se centrar muito mais na figura do candidato do que na do partido”. Para ele, nas eleições para os cargos do sistema majoritário, vota-se na pessoa do candidato e não no partido, conforme prevê a própria Constituição Federal, em seu art. 77, § 2º (BRASIL, 2015a, p. 25-26).

Art. 77. _____

[...]

§ 2º Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos (BRASIL, 1988).

Nas palavras do Ministro Roberto Barroso (BRASIL, 2015a, p. 26-27), “Não se pode negar o relevantíssimo papel reservado aos partidos políticos nas democracias representativas modernas. Porém, não parece certo afirmar que o constituinte de 1988 haja instituído uma ‘democracia de partidos’”. Argumenta que o art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal não deixa dúvidas de que “a soberania popular constitui a fonte última de todos os poderes públicos”, ao anunciar que todo poder emana do povo. Vota no sentido de que os arts. 10 e 13 da Resolução TSE nº 22.610/2007, ao igualarem os sistemas proporcional e majoritário para fins de fidelidade partidária, violam as características essenciais dos sistemas eleitorais, extrapolam os fundamentos das decisões da Suprema Corte e, sobretudo, afrontam a soberania popular. Por fim, anuncia a seguinte tese: “A perda do mandato em razão de mudança de partido não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário, sob pena de violação da soberania popular e das escolhas feitas pelo eleitor”.

Ocorre que no mesmo ano em que o STF decidiu que a perda do mandato por infidelidade partidária não alcança os eleitos pelo sistema majoritário, a Lei nº 13.165/2015

alterou a redação da Lei nº 9.086/1995 para incluir o art. 22-A com a seguinte redação (BRASIL, 2015b):

Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito.

Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses:

I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

II - grave discriminação política pessoal; e

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

Veja-se que o texto legal não faz distinção entre o mandato obtido pelo sistema proporcional ou majoritário, aplicando-se a perda do cargo ao “detentor de cargo eletivo” que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito. Ademais, o referido artigo prevê hipóteses de justa causa diferentes daquelas previstas na Resolução TSE nº 22.610/2007, derogando os dispositivos do regulamento da Corte Eleitoral, notadamente no que se refere às hipóteses de justa causa, previstas no § 1º do art. 1º nos seguintes termos:

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

§ 1º - Considera-se justa causa:

I) incorporação ou fusão do partido;

II) criação de novo partido;

III) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

IV) grave discriminação pessoal (BRASIL, 2007c).

Da análise do texto legal, resta evidenciado que os pressupostos para a decretação da perda do cargo eletivo por infidelidade partidária são os seguintes: a) a desfiliação partidária; e b) a ausência de justa causa de desfiliação. A desfiliação é o ato pelo qual o mandatário desvincula-se do partido pelo qual se elegeu, filiando-se ou não a novo grêmio partidário. Por seu turno, as hipóteses de justa causa expressas no art. 22-A da Lei nº 9.096/1995 são as seguintes: a) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; b) grave discriminação política pessoal; e c) mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.

A *substancial mudança do programa partidário* diz respeito à alteração formal da plataforma ou propostas da agremiação partidária. Por óbvio, a mudança no programa do

partido a legitimizar a justa causa deve ser significativa, a ponto de representar uma mudança no seu posicionamento doutrinário. Já o desvio do programa partidário implica o distanciamento entre as ações e práticas do partido em relação ao seu programa ideológico e seus projetos formalmente constituídos.

Quanto à *grave discriminação política pessoal*, ressalta-se, preliminarmente, o caráter subjetivo do termo “grave”, porquanto a sua determinação depende de um juízo pessoal. Em todo caso, o tratamento nitidamente injusto ou desigual da agremiação partidária em relação ao detentor de mandato eletivo dará ensejo à invocação da justa causa para desfiliação do partido. Somente o caso concreto analisado sob uma criteriosa consciência jurídico-moral possibilitará a conclusão quanto a essa cláusula de justa causa.

Por sua vez, a hipótese prevista no inciso III do art. 22-A da Lei nº 9.096/1995 implica verdadeira oportunidade para o mandatário trocar de partido, porquanto, nos termos do dispositivo, considera-se justa causa para a desfiliação a “mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.” No entendimento de José Jairo Gomes (2016, p. 172), para que a desfiliação seja lícita, é necessário que sejam atendidas as seguintes condições: a) que ocorra a efetiva mudança de partido, ou seja, que o mandatário se filie a outro grêmio partidário; b) que a mudança de partido ocorra no período de 30 (trinta) dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei; e c) que a mudança ocorra no término do mandato vigente, ou seja, “não é permitida a migração de partido para a disputa de eleição intermediária, assim entendida a que ocorra no meio da respectiva legislatura.”

Para Oribes Mezzaroba (2013, p. 698), o instituto da fidelidade partidária está associado a uma concepção política em que “a organização política estatal não está apenas assentada em uma forma de *Estado com partidos*, mas, fundamentalmente, em uma forma de *Estado de partidos*”. Nesse sentido, a vontade geral estatal é concebida no interior dos partidos políticos, restando ao Poder Legislativo o papel de compor as vontades partidárias. Assim, considerando que a fidelidade é dirigida ao partido enquanto instituição e não a lideranças individuais ou grupos políticos, na realidade, a lealdade do mandatário acaba sendo direcionada aos dirigentes ou às oligarquias do partido. Segundo o autor, a tese de fidelidade partidária está correta, contudo, “quem será beneficiado com tal decisão? O povo, [...] ou os ‘caciques’, que na prática controlam os partidos com a ‘lei de ferro’”?

5.3.3 Acesso gratuito ao rádio e televisão

A propaganda política é toda ação destinada a influenciar o cidadão acerca de determinada ideologia política, programa partidário ou eleitoral. A propaganda política é gênero do qual são espécies a propaganda partidária, a intrapartidária, a eleitoral e a institucional. A primeira tem como objetivo a divulgação dos ideais, programas e propostas dos partidos políticos, a fim de arregimentar filiados e angariar simpatizantes. Está prevista no art. 17, § 3º, da Constituição Federal. A propaganda intrapartidária é aquela realizada pelo postulante à candidatura a cargo eletivo e dirigida aos filiados, com vistas a convencê-los à indicação de seu nome para concorrer à vaga. Só pode ser realizada nos 15 dias anteriores à realização da convenção partidária e não é dirigida aos eleitores em geral, mas apenas aos filiados ao partido político ao qual o interessado é filiado.

A propaganda eleitoral tem a finalidade de convencer eleitores a votar em determinada legenda ou candidato. Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral define o ato de propaganda eleitoral como “aquele que leva ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura, mesmo que apenas postulada, a ação política que se pretende desenvolver ou as razões que induzam a concluir que o beneficiário é o mais apto ao exercício de função pública” (BRASIL, 2000, p. 01). Por sua vez, a propaganda institucional é a divulgação de obras, atos, serviços públicos e demais realizações cuja finalidade tenha caráter informativo ou educativo (AGRA, 2018, p. 149).

Nas palavras de Olivar Coneglian (2014, p. 195), “a propaganda político-partidária busca discutir temas sociais, programas ou metas do partido e tem o objetivo de conquistar simpatias para as cores partidárias ou para posições tomadas pelo partido em relação a questões sociais, políticas, filosóficas, econômicas, trabalhistas” A propaganda partidária foi legalmente instituída pela primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei nº 4.740/1965, que assegurava ao partido político, ao menos duas vezes no ano, a difusão de seu programa por meio da retransmissão de seus congressos ou sessões públicas pelas transmissoras de radiodifusão, direito esse mantido pela Lei nº 5.682/1971, segunda Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Por sua vez, a Carta Política de 1988 constitucionalizou o direito ao acesso aos meios de comunicação, decretando que as agremiações partidárias têm direito ao acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, conforme seu art. 17, § 3º.

Coube à Lei nº 9.096/1995¹⁹, que dispõe sobre os partidos políticos, regulamentar o acesso gratuito das agremiações políticas ao rádio e à televisão, o chamado “direito de antena”. Nesse sentido, em seu art. 7º, § 2º, prevê que o partido com estatuto registrado no Tribunal Superior Eleitoral pode participar do processo eleitoral, receber recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão. O texto original da Lei nº 9.096/1995 restringia o acesso aos meios de comunicação dos partidos que não obtivessem o mínimo de 5% (cinco por cento) dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de 2% (dois por cento) do total de cada um deles (art. 48 c/c o art. 13).

Assim, nos termos do art. 13 da Lei nº 9.096/1995, o partido que não alcançasse os percentuais ali indicados não teria direito ao funcionamento parlamentar, o que implicaria a impossibilidade de formação de bancadas e de suas lideranças, com todos os desdobramentos que essa vedação poderia impor aos partidos, como a não-participação em comissões e o não exercício de cargos e funções nas casas legislativas. Ademais, o partido que não atingisse tal desempenho teria direito a participar da distribuição de apenas 1% (um por cento) do Fundo Partidário e de realizar, em cada semestre, um único programa em cadeia nacional, com duração de 2 (dois) minutos.

Ocorre que, no julgamento das ADIs 1.351-3/DF e 1.354-8/DF (BRASIL, 2007b), o STF declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 9.096/1995 que fixavam a chamada “cláusula de barreira”, assegurando aos partidos políticos em geral, sem distinção do tamanho da bancada, o direito à realização de um programa em cadeia nacional e de um programa em cadeia estadual em cada semestre, com duração de 20 (vinte) minutos cada, bem como a utilização do tempo total de 40 (quarenta) minutos, por semestre, para inserções de 30 (trinta) segundos ou um minuto, nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais, conforme estabelece o texto original do art. 49, incisos I e II, da Lei nº 9.096/1995 (BRASIL, 1995b).

Contudo, a Lei nº 13.487/2017 extinguiu a propaganda partidária no rádio e na televisão, revogando os artigos da Lei nº 9.096/1995 que asseguravam esse direito aos partidos políticos. Assim, atualmente, os partidos políticos estão impedidos de veicular propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão. Também não é permitido nenhum tipo de propaganda política paga. Ressalte-se, todavia, que o fim da propaganda partidária tem sido alvo de críticas de diversos juristas, ainda mais porque sua extinção serviu para viabilizar o Fundo Especial de

¹⁹ A Lei nº 9.096/1995 revogou a segunda Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682/1971),

Financiamento de Campanha (FEFC), criado pela Lei nº 13.487/2017, por meio da inclusão do art. 16-C na Lei nº 9.504/1994, para o financiamento das campanhas eleitorais. Conforme a dicção do art. 3º da Lei nº 13.487/2017, a União deverá destinar ao FEFC o equivalente à somatória da compensação fiscal que as emissoras de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária efetuada no ano da publicação de 2016 e 2017, atualizada monetariamente a cada eleição.

Segundo Anna Paula Oliveira Mendes (2017), a propaganda partidária visa à concretização do ideal de Estado Democrático de Direito delineado pela Constituição Federal de 1988. O acesso gratuito ao rádio e à televisão aos partidos políticos foi elevado ao *status* constitucional justamente porque a observância do pluralismo político e da legitimidade de um governo representativo pressupõe a existência de cidadãos informados e conscientes.

A verdadeira observância do pluralismo político e à legitimidade de um governo representativo pressupõe o enriquecimento do debate eleitoral e a participação consciente dos cidadãos, o que apenas se conquista através da informação proporcionada pela propaganda. Ademais, o caráter gratuito, intrínseco ao direito de antena, tende a afastar a influência do poder econômico do jogo democrático.

Apesar de a Emenda Constitucional nº 97/2017, de 4 de outubro de 2017, ter alterado a redação original do § 3º do art. 17 da Constituição Federal, fixando cláusula de barreira para o exercício do direito dos partidos aos recursos do fundo partidário e ao acesso gratuito ao rádio e à televisão, tais garantias ainda são asseguradas pelo texto constitucional. Nesse sentido, vale referir que a constitucionalidade da Emenda nº 97/2017 ainda está sujeita a questionamentos por possível violação ao pluralismo político e à isonomia entre os partidos políticos, cláusulas pétreas previstas no artigo 60, § 4º, inciso IV, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Destaque-se que o STF já discutiu a matéria atinente à cláusula de barreira por ocasião do julgamento de duas ações diretas de inconstitucionalidade propostas pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Democrático Trabalhista (PTB) e outros, que questionaram a constitucionalidade do art. 13 e outros da Lei nº 9.095/1995 (ADIs nº 1.351-3/DF e nº 1.354-8/DF). Em julgamento ocorrido em 07/12/2006, o STF concluiu pela inconstitucionalidade de lei que, em face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o funcionamento parlamentar e reduz, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do Fundo Partidário, declarando inconstitucional o art. 13 da Lei nº 9.096/1995 (BRASIL, 2007b). Contudo, a situação que agora se apresenta é outra, porquanto

se trata de alteração do próprio texto da Constituição Federal por meio de emenda que estabelece cláusula de barreiras aos partidos políticos para acesso gratuito ao rádio e TV.

Eis a atual redação do art. 17, § 3º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

Art. 17. _____

[...]

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

II - tiverem elegido pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

Destaque-se que a cláusula de barreira ocorrerá de forma progressiva, até as eleições 2030, conforme prevê o art. 3º da referida emenda:

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

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

I - na legislatura seguinte às eleições de 2018:

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

b) tiverem elegido pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

II - na legislatura seguinte às eleições de 2022:

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

b) tiverem elegido pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

III - na legislatura seguinte às eleições de 2026:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem elegido pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Há também os que defendem a inconstitucionalidade da Lei nº 13.487/2017 (BRASIL, 2017), que instituiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguiu a propaganda no rádio e na televisão, porquanto, o referido ato normativo, mais do que estabelecer uma cláusula de barreira baseada em desempenho eleitoral, simplesmente aboliu a propaganda partidária, garantia de índole constitucional. Quanto ao FEFC, sua instituição está sendo questionada no Supremo Tribunal Federal por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.795, ajuizada pelo Partido Social Liberal (PSL), embora os argumentos apresentados na ação tenham sido de ordem orçamentária e não por violação ao direito de antena.

De resto, evidencia-se a seguinte contradição: a Lei nº 13.487/2017 tornou inexecutável o mandamento constitucional previsto no § 3º do art. 17, que garante aos partidos políticos o acesso gratuito ao rádio e à televisão, ainda que tal acesso seja na forma mitigada da Emenda Constitucional nº 97/2017, que estabeleceu cláusula de barreira ao referido direito. Em dezembro de 2019, o Congresso chegou a aprovar a recriação da propaganda partidária, contudo, o projeto foi vetado pelo Presidente Jair Bolsonaro. A derrubada do veto foi aprovada pelos deputados, mas, no Senado, faltaram dois votos para que o veto caísse. Todavia, seja pela incoerência com o texto da constituição, seja pela real necessidade de os partidos restabelecerem um canal com os leitores, certamente, não tardará aprovação de lei que devolva o direito de antena aos partidos.

5.3.4. O direito a recursos do fundo partidário

O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, ou simplesmente Fundo Partidário, como é conhecido, constitui a principal forma de financiamento público dos partidos políticos brasileiros, ainda mais depois que o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade dos artigos 31, 38, inciso III, 39, *caput* e § 5º, todos da Lei nº 9.096/1995. A inconstitucionalidade abrange não apenas as doações para as campanhas eleitorais, como também as doações para a manutenção das agremiações partidárias.

Nos termos do art. 38 da Lei nº 9.096/1995, o Fundo Partidário é constituído por: a) multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; b) recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; c) doações de

pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; d) dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

A Lei dos Partidos Políticos, Lei nº 9.096/1995, estabelece pontos de controle e critérios para a utilização dos recursos do fundo partidário, seja restringindo o tipo de gasto, seja determinando limites de aplicação, aconsoante prevê o art. 44:

Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

I - na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado, do total recebido, os seguintes limites:

a) 50% (cinquenta por cento) para o órgão nacional;

b) 60% (sessenta por cento) para cada órgão estadual e municipal;

II - na propaganda doutrinária e política;

III - no alistamento e campanhas eleitorais;

IV - na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido.

V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e executados pela Secretaria da Mulher ou, a critério da agremiação, por instituto com personalidade jurídica própria presidido pela Secretária da Mulher, em nível nacional, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total;

VI - no pagamento de mensalidades, anuidades e congêneres devidos a organismos partidários internacionais que se destinem ao apoio à pesquisa, ao estudo e à doutrinação política, aos quais seja o partido político regularmente filiado;

VII - no pagamento de despesas com alimentação, incluindo restaurantes e lanchonetes.

VIII - na contratação de serviços de consultoria contábil e advocatícia e de serviços para atuação jurisdicional em ações de controle de constitucionalidade e em demais processos judiciais e administrativos de interesse partidário, bem como nos litígios que envolvam candidatos do partido, eleitos ou não, relacionados exclusivamente ao processo eleitoral;

IX - (VETADO);

X - na compra ou locação de bens móveis e imóveis, bem como na edificação ou construção de sedes e afins, e na realização de reformas e outras adaptações nesses bens;

XI - no custeio de impulsionamento, para conteúdos contratados diretamente com provedor de aplicação de internet com sede e foro no País, incluída a priorização paga de conteúdos resultantes de aplicações de busca na internet, mediante o pagamento por meio de boleto bancário, de depósito identificado ou de transferência eletrônica diretamente para conta do provedor, o qual deve manter conta bancária específica para receber recursos dessa natureza, proibido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à eleição.

§ 1º Na prestação de contas dos órgãos de direção partidária de qualquer nível devem ser discriminadas as despesas realizadas com recursos do Fundo

Partidário, de modo a permitir o controle da Justiça Eleitoral sobre o cumprimento do disposto nos incisos I e IV deste artigo.

§ 2º A Justiça Eleitoral pode, a qualquer tempo, investigar sobre a aplicação de recursos oriundos do Fundo Partidário.

§ 3º Os recursos de que trata este artigo não estão sujeitos ao regime da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 3º Os recursos de que trata este artigo não estão sujeitos ao regime da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, tendo os partidos políticos autonomia para contratar e realizar despesas.

§ 4º Não se incluem no cômputo do percentual previsto no inciso I deste artigo encargos e tributos de qualquer natureza.

§ 5º O partido político que não cumprir o disposto no inciso V do caput deverá transferir o saldo para conta específica, sendo vedada sua aplicação para finalidade diversa, de modo que o saldo remanescente deverá ser aplicado dentro do exercício financeiro subsequente, sob pena de acréscimo de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) do valor previsto no inciso V do caput, a ser aplicado na mesma finalidade.

§ 5º- A. A critério das agremiações partidárias, os recursos a que se refere o inciso V poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido.

§ 6º No exercício financeiro em que a fundação ou instituto de pesquisa não dispender a totalidade dos recursos que lhe forem assinalados, a eventual sobra poderá ser revertida para outras atividades partidárias, conforme previstas no caput deste artigo.

O Fundo Partidário foi instituído pela Lei nº 4.740/1965, primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos, que previa sua distribuição segundo os seguintes critérios: 20% dos recursos seriam divididos em partes iguais para todos os partidos; e 80% proporcionalmente ao número de deputados federais de cada partido, de acordo com a filiação partidária constante da diplomação dos eleitos. A Lei nº 5.682/1971, que substituiu a primeira Lei Orgânica dos Partidos Político, manteve, basicamente, as regras do Fundo Partidário, enquanto a Carta Política de 1988 o constitucionalizou, prevendo, na redação original do art. 17, § 3º, que os partidos políticos teriam direito aos recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

Com a declaração de inconstitucionalidade do art. 41 e dos incisos I e II da Lei nº 9.096/1995, por meio da ADI nº 1.351-3/2006 – DF, coube ao legislador ordinário regulamentar o § 3º do art. 17 da Constituição Federal, observando os parâmetros da decisão da Suprema Corte brasileira. Assim, foi incluído o art. 41-A da Lei nº 9.096/1995, que previa a distribuição dos recursos do fundo partidário da seguinte forma: 5% (cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e 95% (noventa e cinco por cento) do total

do Fundo Partidário serão distribuídos a eles na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

A Lei nº 12.875/2013 alterou a redação do art. 41-A para excluir da repartição dos recursos do fundo partidário os novos partidos, criados no curso da legislatura. Contudo, o Supremo Tribunal Federal, com base nos postulados do pluralismo político e da liberdade partidária insculpidos no art. 17, caput e § 3º, declarou a inconstitucionalidade do referido dispositivo, que, atualmente, apresenta a seguinte redação:

Art. 41-A. Do total do Fundo Partidário: (Redação dada pela Lei nº 12.875, de 2013) (Vide ADI-5105)

I - 5% (cinco por cento) serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário; e (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

II - 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. (Incluído pela Lei nº 12.875, de 2013) (Vide ADI-5105)

Parágrafo único. Para efeito do disposto no inciso II, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária em quaisquer hipóteses. (Redação dada pela Lei nº 13.107, de 2015)

Por fim, vale ressaltar que a Emenda Constitucional (EC) nº 97/2017 alterou a redação do § 3º do art. 17 para restringir o acesso de partidos políticos aos recursos do fundo partidário, nos seguintes termos (BRASIL, 2017):

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

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

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

A cláusula de barreira ocorrerá de forma progressiva, até as eleições 2030, conforme prevê o art. 3º da referida emenda:

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

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

I - na legislatura seguinte às eleições de 2018:

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

II - na legislatura seguinte às eleições de 2022:

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

III - na legislatura seguinte às eleições de 2026:

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

O Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.063 para questionar a EC nº 97/2017. Para o PRTB a emenda fere cláusula pétreia do voto direto, secreto, universal e periódico, além de desrespeitar os princípios constitucionais da democracia, da isonomia e do direito adquirido. Ademais, entende o partido que a Emenda Constitucional nº 97/2017 trata de forma desigual os congressistas, porquanto valora o voto dado aos deputados federais em detrimento do voto dado aos senadores. Ressalta ainda que, embora os senadores participem de eleições majoritárias, também são beneficiados pelo fundo partidário, verba oriunda do orçamento público da União.

Nesse contexto, vale destacar que, ao declarar a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 9.906/1995, que estabeleciam cláusulas de barreira aos partidos políticos, no julgamento das ADIs nº 1.351-3/DF e 1.354-8/DF, o STF pronunciou-se no sentido de que a gradação da igualdade de chances entre os partidos políticos deve observar critérios que sejam capazes de preservar o sistema democrático e o pluripartidarismo, bem assim que a Carta Política procurou garantir a representatividade dos diversos segmentos nacionais, inclusive das minorias. No julgamento das referidas ADIs, a Suprema Corte também se fundamentou na tese de que o princípio da isonomia relativamente à atuação dos partidos constitui alicerce do modelo democrático e pluripartidário. Até a conclusão deste trabalho, o Supremo Tribunal Federal não havia julgado a ADI nº 6.063.

6 OS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS E SUAS DIRETRIZES DOUTRINÁRIAS

Considerando que o propósito desta pesquisa inclui a discussão sobre o sistema partidário brasileiro, notadamente sobre a cláusula de barreira e suas repercussões sobre organizações partidárias, torna-se fundamental conhecer a formação dos partidos políticos e suas diretrizes doutrinárias, o que permitirá o cotejo de seus programas e objetivos, bem como a análise dos efeitos da cláusula de desempenho sobre a organização partidária, a disputa política e também sobre o espectro de ideologias ofertadas ao eleitor.

6.1 SOBRE OS PROGRAMAS DOS PARTIDOS POLÍTICOS

O estatuto e o programa do partido político são documentos obrigatórios para o registro da agremiação na Justiça Eleitoral, conforme prevê o art. 17, § 2º, da Constituição Federal e o art. 9º, inciso I, da Lei nº 9.096/1995. Nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução TSE nº 23.571/2018, o inteiro teor do estatuto e do programa devem ser publicados no Diário Oficial da União, bem como as alterações programáticas e estatutárias. O estatuto tem como objetivo estabelecer as regras relacionadas com o funcionamento, a estrutura interna e a organização do partido, enquanto o programa fixa seus objetivos políticos e suas diretrizes doutrinárias. Eventualmente, as organizações partidárias também elaboram manifestos, que anunciam as diretrizes gerais e principiológicas de seus programas. Logo se vê que se trata de documentos de fundamental importância, não só para a formalização e funcionamento do partido, mas também para a sua identidade político-ideológica.

A Resolução TSE nº 23.571/2018, em seu art. 48 e parágrafo único, estabelece os conteúdos mínimos a serem expressos nos estatutos do partido político, bem como a proibição quanto às disposições que atentem contra a legislação ou afrontem a Constituição da República:

Art. 15. O Estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre:

- I - nome, denominação abreviada e o estabelecimento da sede no território nacional;
- II - filiação e desligamento de seus membros;
- III - direitos e deveres dos filiados;
- IV - modo como se organiza e administra, com a definição de sua estrutura geral e identificação, composição e competências dos órgãos partidários nos níveis municipal, estadual e nacional, duração dos mandatos e processo de eleição dos seus membros;
- V - fidelidade e disciplina partidárias, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa;

VI - condições e forma de escolha de seus candidatos a cargos e funções eletivas;

VII - finanças e contabilidade, estabelecendo, inclusive, normas que os habilitem a apurar as quantias que os seus candidatos possam despende com a própria eleição, que fixem os limites das contribuições dos filiados e definam as diversas fontes de receita do partido, além daquelas previstas nesta Lei;

VIII - critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional que compõem o partido;

IX - procedimento de reforma do programa e do estatuto.

Parágrafo único. Os estatutos dos partidos políticos não podem conter disposições que afrontem a legislação vigente, os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição da República ou que atentem contra a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana, e devem observar os seguintes preceitos (CF/1988, art. 17):

I – caráter nacional;

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

III – prestação de contas à Justiça Eleitoral; e

IV – funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

Quanto aos programas, a lei não define regras, conteúdo ou parâmetros para a sua feitura, assim como faz com os estatutos, conferindo aos partidos total liberdade quanto à sua elaboração, ressalvando-se o respeito à soberania nacional, ao regime democrático, ao pluripartidarismo e aos direitos fundamentais da pessoa humana, consoante previsão do art. 17 da Constituição Federal, bem assim do art. 2º da Lei nº 9.096/1995. Assim, não há um padrão para a elaboração dos programas, levando a uma diversidade de documentos, tanto no que concerne ao conteúdo quanto à forma e extensão, dificultando, por vezes, a identificação do perfil ideológico da agremiação.

Os estatutos e programas não são e nem devem ser documentos perenes, porquanto sofrem influência das transformações da sociedade, das mudanças organizacionais, estratégicas e ideológicas do grêmio partidário e, principalmente, de alterações no sistema legal. A propósito, com o advento da Lei nº 9.096/1995, os partidos políticos que se encontravam com registros provisórios deferidos pelo Tribunal Superior Eleitoral pela égide da revogada Lei nº 5.682/1971 foram obrigados a adaptar seus estatutos em conformidade com a nova lei. Com efeito, é relativamente comum a necessidade de atualização dos estatutos em face de alterações na legislação.

No que se refere aos programas, alguns documentos foram elaborados por ocasião da fundação do partido, há dezenas de anos e algumas propostas apresentam-se obsoletas, seja porque já foram absorvidas pelo sistema jurídico-político nacional, seja porque já não

representam um anseio da sociedade ou do próprio partido. Oferta-se como exemplo o programa do PDT, elaborado em 1979, que expressa em um de seus itens o compromisso com a “anistia ampla, geral e irrestrita”, entre outras propostas que fizeram parte de um contexto histórico distante, superado pelas transformações sociais e políticas. Veja-se que, *contrario sensu*, a Lei das Eleições está sempre a exigir dos candidatos a Prefeito, Governador de Estado e Presidente da República que apresentem suas propostas a cada novo pleito, conforme estabelece o art. 11, § 1º, inciso IX, da Lei nº 9.504/1997. A obsolescência dos manifestos e programas dos partidos políticos constitui uma das possíveis hipótese para a falta de publicidade e efetiva divulgação de tais documentos.

Vale referir que as organizações partidárias estão em constante reorientação de suas convicções políticas, o que leva tempo até que tais mudanças estejam expressas em seus programas e manifestos, ocorrendo, por vezes, um descompasso entre a atuação política da agremiação na realidade e as propostas veiculadas por esses documentos, ainda mais quando não existe uma obrigação legal de atualização dos programas. Nesse sentido, veja-se, a título de exemplo, as profundas mudanças ideológicas vivenciadas pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB) e pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Em relação ao primeiro, vale destacar que passou por, pelo menos, duas grandes dissidências que deram origem ao PCdoB e ao PPS (atualmente, Cidadania). No que se refere ao PTB, foram tantas as transformações que experimentou desde a sua fundação, em 1945, que, para alguns estudiosos da história política brasileira, de “trabalhista” o PTB só teria o nome (BBC NEWS, 2018). Além disso, nunca é demais lembrar que o programa partidário é, antes de tudo, um conjunto de intenções que pode não corresponder com a prática política do partido, a despeito de seu valor fundamental para a identificação do perfil ideológico da agremiação.

Segundo Duverger (1980, p. 14), as doutrinas e ideologias dos partidos constituem elementos tão importantes quanto sua organização e base social. Contudo, a originalidade dos partidos do século XX consiste em sua organização, que tende a tornar-se um elemento essencial da ação do partido, de sua influência e de seu papel. Citando David Hume, em *Essay on Parties* (1760), anuncia que o programa partidário desempenha papel essencial na fase inicial da formação do partido, servindo para reunir pessoas em torno de uma plataforma, mas, em seguida, a organização é que passa a dirigir a atuação dos partidos.

Para Duverger (1980, p. 15-16), embora a concepção marxista do *partido-classe* tenha sucedido a noção liberal do *partido-doutrina*, os partidos se definem muito menos por seu programa ou pela classe de seus adeptos do que pela natureza de sua organização. Assim, a

organização dos partidos repousa essencialmente em práticas e hábitos não-escritos; ela se conserva quase inteiramente costumeira. Os manifestos dos partidos descrevem uma pequena parte de sua atuação política, porquanto são raramente aplicados de forma precisa. Suas crenças, ideologias e forma de atuação não estão claramente definidos em seus programas ou manifestos. Em verdade, a vida dos partidos é cercada de mistérios:

Os estatutos e os regimentos internos jamais descrevem mais do que uma pequena parte da realidade, quando descrevem a realidade: porque eles são raramente aplicados de forma precisa. Por outro lado, a vida dos partidos cerca-se intencionalmente de mistério: não se pode obter facilmente deles os ensinamentos precisos, mesmo elementares. Encontramo-nos aqui num sistema jurídico primitivo, onde as leis e os rituais são secretos, onde os iniciados os escondem ferozmente da vista dos profanos (Duverger (1980, p. 15-16).

Sobre a organização e as diretrizes programáticas dos partidos, Mezzaroba (2011, p. 44) destaca que a tarefa de representação exige das organizações partidárias uma organização sólida e um programa bem definido:

Como também só os partidos podem “converter as necessidades expressas ou latentes e os desejos mais ou menos difusos de parcelas da população em pretensões precisas e concretas” (idem, p. 82) a serem realizadas pelos poderes públicos. Nessa tarefa de representar, exige-se, no entanto, que os partidos apresentem uma organização sólida e um programa bem definido. São essas as condições básicas para que eles possam realizar, na medida do possível, a vontade de seus simpatizantes, apoiadores e eleitores, bem como cumprir exigências e requisitos da democracia em uma época em que se trabalha com a idéia da participação do povo na tomada das decisões políticas.

Apesar de sua importância para o sistema jurídico-político, porquanto fundamentais para a identidade político-ideológica dos partidos, percebe-se que as diretrizes programáticas não apresentam a mesma publicidade dispensada aos estatutos das agremiações, uma vez que não estão disponíveis no sítio eletrônico da Justiça Eleitoral, nem apresentam a mesma visibilidade que os estatutos nos *sites* dos partidos. Com efeito, tem-se uma pródiga publicidade dos estatutos, tanto nos *sites* das agremiações quanto no portal eletrônico do TSE, que divulga, inclusive, os estatutos já revogados. Por outro lado, no que se refere aos programas partidários, a Corte Eleitoral não disponibiliza tais documentos em seu sítio eletrônico e os próprios partidos não dispensam aos seus programas a mesma visibilidade dada aos estatutos. Destaque-se, ainda,

que, dos 33 (trinta e três) partidos registrados no TSE, pelo menos 2 (dois) estão com seus *sites* desativados e pelo menos 3 (três) não publicam nenhum tipo de informação relacionada com o seu programa.

A ausência de informação, por parte da Justiça Eleitoral, sobre os programas dos partidos políticos, além de impedir o acesso do cidadão às diretrizes doutrinárias oficiais da agremiação, impossibilita o reconhecimento e o confronto das informações publicadas pelos partidos, em seus *sites* eletrônicos, em relação aos seus legítimos programas. Ou seja, não se sabe se os conteúdos publicados, sob os mais variados títulos, como “manifestos”, “bandeiras de luta”, “propostas”, entre outras, constituem seus legítimos programas ou enunciados de ocasião.

Ressalte-se que este pesquisador encaminhou consulta formal ao TSE sobre a falta de publicidade dos programas partidários em seu portal na internet e foi informado, por meio da Ouvidoria daquele órgão, sobre a criação da Comissão de Reforma e Atualização dos Portais da Justiça Eleitoral, a quem será apresentada sugestão de disponibilização dos programas partidários:

Informo que os programas partidários são peças processuais que compõem os autos do pedido de registro do estatuto e do órgão de direção nacional dos partidos. Tais processos são públicos e podem ser consultados por qualquer interessado.

Cumprir informar que foi criada a Comissão de Reforma e Atualização dos Portais da Justiça Eleitoral (Portaria TSE nº 125 de 03 de março de 2021) e que a sugestão de disponibilização dos programas partidários será apresentada à referida comissão (TSE, 2021).

6.2 OS PARTIDOS COM REGISTRO NO TSE E AS LEGENDAS EM FORMAÇÃO

Apresenta-se a seguir um breve relato sobre a formação, o perfil e as principais diretrizes programáticas das organizações partidárias brasileiras, focalizando-se aquelas informações e proposições que sejam mais relevantes para a caracterização ou distinção do partido. Por imposição do art. 17 da Constituição Federal, bem assim do art. 2º da Lei nº 9.096/1995, os programas dos partidos políticos devem respeitar a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana. A propósito de tal previsão legal, vale referir que todos os partidos se declararam fiéis a tais princípios.

Serão analisadas as diretrizes doutrinárias dos 33 (trinta e três) partidos com registro no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), conforme relacionados no Quadro 4 abaixo. O rol de partidos políticos no Brasil é tão dinâmico que não se pode garantir que após a conclusão deste trabalho não sofra alterações, podendo haver a criação de novas agremiações, fusões ou incorporações. Daí a importância da indicação da data desse levantamento: 13/01/2021²⁰.

Destaque-se que, no Quadro 4, a coluna que indica a posição ideológica dos partidos foi elaborada a partir dos estudos de Luís Fernandes (1995), Fábio Vasconcellos (2016), Cláudio Couto (2018), Edson Sardinha e Sylvio Costa (2019) e Vinícius Passarelli e Paulo Beraldo (2019), com base na tradicional dimensão esquerda–direita, utilizando-se o posicionamento prevalecente entre os referidos autores, com eventuais adaptações, em função das recentes alterações nos programas dos partidos políticos, as quais ainda não foram objeto de estudos publicados, que sejam do conhecimento deste pesquisador.

Por fim, nunca é demais lembrar que a classificação de partidos políticos na tradicional dimensão esquerda-direita é sempre um desafio metodológico, pois sempre estará sujeita a críticas, na medida em que depende da metodologia utilizada e das variáveis consideradas, mesmo quando tal esforço resulta de simples síntese das conclusões de outros autores, como é o caso da classificação constante do quadro abaixo, pois, definitivamente, nem mesmo entre os estudiosos existe uma unanimidade sobre o assunto. Em verdade, o maior objetivo e mérito em posicionar os partidos na escala ideológica esquerda-direita é oferecer ao leitor mais um instrumento de análise e interpretação das informações, instrumento este que será bastante útil durante esta pesquisa.

Quadro 4. Partidos Políticos com registro no TSE

	Nome do partido ⁽¹⁾	Posição ideológica	Data de deferimento	Nº
1	MDB – Movimento Democrático Brasileiro	Centro	30.6.1981	15
2	PTB – Partido Trabalhista Brasileiro	Direita	3.11.1981	14
3	PDT – Partido Democrático Trabalhista	Esquerda	10.11.1981	12
4	PT – Partido dos Trabalhadores	Esquerda	11.2.1982	13
5	DEM – Democratas	Direita	11.9.1986	25

²⁰ O levantamento foi realizado por meio de consulta ao sítio eletrônico do TSE em 13/01/2021.

6	PCdoB – Partido Comunista do Brasil	Esquerda	23.6.1988	65
7	PSB – Partido Socialista Brasileiro	Esquerda	1º.7.1988	40
8	PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira	Centro	24.8.1989	45
9	PTC – Partido Trabalhista Cristão	Centro	22.2.1990	36
10	PSC – Partido Social Cristão	Direita	29.3.1990	20
11	PMN – Partido da Mobilização Nacional	Esquerda	25.10.1990	33
12	CIDADANIA – Cidadania	Centro-esquerda	19.3.1992	23
13	PV – Partido Verde	Centro-esquerda	30.9.1993	43
14	AVANTE – Avante	Centro	11.10.1994	70
15	PP – Progressistas	Direita	16.11.1995	11
16	PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado	Extrema esquerda	19.12.1995	16
17	PCB – Partido Comunista Brasileiro	Extrema esquerda	9.5.1996	21
18	PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	Direita	18.2.1997	28
19	DC – Democracia Cristã	Centro	5.8.1997	27
20	PCO – Partido da Causa Operária	Extrema esquerda	30.9.1997	29
21	PODE – Podemos	Centro	2.10.1997	19
22	PSL – Partido Social Liberal	Extrema direita	2.6.1998	17
23	REPUBLICANOS – Republicanos	Direita	25.8.2005	10
24	PSOL – Partido Socialismo e Liberdade	Esquerda	15.9.2005	50
25	PL – Partido Liberal	Direita	19.12.2006	22
26	PSD – Partido Social Democrático	Centro	27.9.2011	55
27	PATRIOTA – Patriota	Extrema direita	19.6.2012	51
28	PROS – Partido Republicano da Ordem Social	Centro	24.9.2013	90
29	SOLIDARIEDADE – Solidariedade	Centro	24.9.2013	77

30	NOVO – Partido Novo	Direita	15.9.2015	30
31	REDE – Rede Sustentabilidade	Centro esquerda	22.9.2015	18
32	PMB – Partido da Mulher Brasileira	Direita	29.9.2015	35
33	UP – Unidade Popular ⁽³⁾	Extrema esquerda	10.12.2019	80

Fontes:

– A coluna que indica a posição ideológica dos partidos foi elaborada com base na dimensão esquerda-direita e a partir dos estudos de Luís Fernandes (1995), Fábio Vasconcellos (2016), Cláudio Couto (2018), Edson Sardinha e Sylvio Costa (2019) e Vinícius Passarelli e Paulo Beraldo (2019).

– As colunas que indicam a data de deferimento do pedido de registro do partido e o número da legenda foram elaboradas com base nas informações do TSE, obtidas em seu *site* (<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>). Consulta em 13 jan. 2021.

⁽¹⁾ Os partidos foram relacionados por ordem decrescente de antiguidade.

⁽³⁾ Por se tratar de partido registrado recentemente no TSE, em 10/12/2019, ainda não há estudos divulgados com a indicação da posição ideológica da União Popular na tradicional dimensão esquerda-direita. Contudo, considerando que suas propostas incluem o socialismo científico, o anti-imperialismo, a planificação da economia com o controle dos monopólios capitalistas, o que muito se aproxima das diretrizes doutrinárias do PCB, PCO e PSTU, a agremiação foi situada na extrema esquerda.

Saliente-se que, além dos 33 (trinta e três) partidos com registro já deferido, tramita na Justiça Eleitoral processos de formação de mais 77 (setenta e sete) agremiações partidárias, consoante informações do Quadro 5 abaixo. Essas legendas já comunicaram à Justiça Eleitoral que obtiveram registro civil em cartório. Adquirida a personalidade jurídica, seus dirigentes promoverão, por meio de requerimento, o registro do estatuto do partido junto ao TSE. O registro no cartório implica a existência do partido como pessoa jurídica, enquanto seu registro na Justiça Eleitoral reflete sua personalidade eleitoral. Somente poderá participar das eleições o partido que, até um ano antes do pleito, tenha registrado seu estatuto junto ao TSE. Veja-se que, se todas as 77 (setenta e sete) agremiações que pleiteiam registro no TSE tiverem seus requerimentos deferidos, em breve a cena política brasileira poderá ser composta por mais de 100 (cem) partidos políticos.

Quadro 5. Partidos em processo de formação no TSE

	Partido	Presidente do partido
1.	ALIANÇA - Aliança Pelo Brasil	Jair Messias Bolsonaro
2.	ARENA - Aliança Renovadora Nacional	Sylvio Pires de Campos Neto
3.	CONSCIÊNCIA - Consciência	Wegney da Costa Teodoro

4.	CONSERVADORES - Conservadores	Edson Navarro Tasso
5.	FB - Força Brasil	Eduardo Duarte Kisel Kislanski
6.	IGUAIS - Iguais	Raul Rodrigo Vieira De Barros
7.	IDE - Igualdade	Cláudio Martins De Lisboa
8.	LIBERDADE - Liberdade	João Leite
9.	LIGA - Liga Democrática Liberal	Marcelo Santos Machado
10.	MCC - Movimento Cidadão Comum	Abraão Soares Dias dos Santos Gracco
11.	PM - Municipalista	Marcilio Duarte Lima
12.	NOS - Nova Ordem Social	Mario Antônio Marques Fascio
13.	UDN - Nova União Democrática Nacional	Marco Antonio de Vicente Junior
14.	PAT - Partido Alternativo do Trabalhador	Cícero Expedito Bandeira Alves
15.	PB - Partido Brasileiro	Carlos Roberto Ferreira Lopes
16.	PCS - Partido Carismático Social	Leandro Pereira Salles
17.	PCD - Partido Consciência Democrática	Erica Chaves Cruvinel
18.	PC - Partido Cristão	Ronaldo Lúcio Antônio
19.	PCI - Partido da Cidadania	Luiz Geraldo Correia da Silva
20.	PDS - Partido da Defesa Social	Edmar Washington Xavier Pereira
21.	PFB - Partido da Família Brasileira	Severino Tinha di Ferreira
22.	FRENTE - Partido da Frente Favela Brasil	Wanderson Maia Nascimento
23.	PINA - Partido da Inelegibilidade Automática	Mario Fortes Braga
24.	PISC - Partido da Integração Social E Cidadania	João Caldas da Silva
25.	PLS - Partido da Liberdade Solidarista	Adelmo Alves de Macedo
26.	PMP - Partido da Mobilização Popular	João Caldas da Silva
27.	PNB - Partido da Nação Brasileira	Roberto Jorge Alexandre
28.	PRONA - Partido ea Reedificação Da Ordem Nacional	Marcelo Vivório Alves
29.	PRUAB - Partido da Reforma Urbana e Agrária Do Brasil	Fernando Henrique Ferreira
30.	PSPC - Partido da Segurança Pública e Cidadania	Edivaldo dos Santos de Farias
31.	PSN - Partido da Solidariedade Nacional	Eugênio de Sousa Falcão Neto
32.	PTS - Partido da Transformação Social	Ronaldo Ferreira Gualberto da Costa

33.	PSETE - Partido das Sete Causas	Rogério Silva Lopes
34.	ORDEM - Partido de Organização Democrática dos Estudantes	Heronildes Bezerra Da Silva
35.	PRONA - Partido de Reestruturação da Ordem Nacional	Patrícia Freitas Lima
36.	PDL - Partido Democracia Liberal	Lucas Leal Ferreira
37.	PDC - Partido Democrata Cristão	João José Gomes Soares
38.	PDB - Partido Democrático Brasileiro	Fernando Lessa Leão
39.	PDSP - Partido Democrático dos Servidores Públicos	Dercila Bastos
40.	PE - Partido do Esporte	Eduardo de Oliveira Fonseca
41.	PSPP - Partido do Servidor Público E Privado	Jair Agostinho de Andrade
42.	PACO - Partido dos Conservadores	Edson Navarro Tasso
43.	PDECO - Partido dos Defensores da Ecologia	Walter Bonetti
44.	PSPB - Partido dos Servidores Públicos e dos Trabalhadores da Iniciativa Privada do Brasil	Nilson Domingues
45.	PEC - Partido Ecológico Cristão	José Raimundo Sampaio Oliveira
46.	PF - Partido Federalista	Thomas Raymund Korontai
47.	PGT DO B - Partido Geral dos Trabalhadores do Brasil	Clésio Soares Alves Barreto
48.	PHD - Partido Humanista Democrático	José Oscar da Silva
49.	PHN - Partido Humanitário Nacional	Cassiano Rosado Correia
50.	PLC - Partido Liberal Cristão	Osésa Rodrigues de Oliveira
51.	MANANCIAL - Partido Manancial Nacional	Talvane Barreto Gama
52.	PMBR - Partido Militar Brasileiro	Andréa França Coelho Rosa
53.	PNS - Partido Nacional da Saúde	Marco Antônio de Mattos
54.	PNI - Partido Nacional Indígena	Ary Paliano
55.	PNTB - Partido Nacional Trabalhista Brasileiro	Marco André Ferreira das Chagas
56.	PNB - Partido Nacionalista do Brasil	Marco Antonio Fontebasso
57.	PAIS - Partido pela Acessibilidade E Inclusão Social	Luiz Carlos de Lima
58.	PIRATAS - Partido Pirata Do Brasil	Daniel Dantas Prazeres Amorim
59.	ANIMAIS - Partido Político Animais	Alexandre Magno Andrade Gorga
60.	PPBR - Partido Popular Brasileiro	Valdilson Silva de Oliveira

61.	PPLE - Partido Popular De Liberdade de Expressão Afro-Brasileira	Marcelo dos Santos Monteiro
62.	PPC - Partido Progressista Cristão	Euripedes Jose de Farias
63.	PRC - Partido Republicano Cristão	Ronaldo Fonseca de Souza
64.	PRCB - Partido Republicano Cristão Brasileiro	Fábio Bernardino da Silva
65.	PSF - Partido Social da Família	Sérgio Luís de Carvalho Oliveira
66.	PST - Partido Social Trabalhista	Alexandro Martins Costa
67.	PUMA - Partido Universal do Meio Ambiente	Cesar Augusto Alves de Lima
68.	PATRI - Patriotas	Jose Roberto de Castro
69.	RAIZ - Raiz - Movimento Cidadanista	Ronaldo Correa Fabiano
70.	RNCB - Reação Nacional Conservadora Brasileira	Tiago Müller Cartier Marques
71.	RDP - Real Democracia Parlamentar	Antônio da Cruz Mourão
72.	RNV - Renovar	Hebert Douglas de Barros Gouveia
73.	TRIBUNA - Tribuna Popular	Igor Rodrigues de Carvalho
74.	UDC DO B - União da Democracia Cristã do Brasil	Claudio Geraldo Avelar de Araújo
75.	UDN - União da Democracia Nacional	Milton Cesar Alves de Oliveira
76.	UDN – União Democrática Nacional	Marcus Alves de Souza
77.	UDN - União para a Defesa Nacional	Altamiro rajão

Fonte: TSE (<https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/criacao-de-partido/partidos-em-formacao>)

6.3 MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (MDB)

O Movimento Democrático Brasileiro (MDB), outrora Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), foi fundado em 1980 e teve seu registro deferido em 30/06/1981. A mudança de sigla, de PMDB para MPD, ocorreu em 2017. É a agremiação partidária com o maior número de filiados, atingindo 2.166.146 em novembro de 2020. É também o partido com o maior número de prefeitos e vereadores (TSE, 2021), além de possuir a maior bancada no Senado Federal, com 13 senadores (SENADO FEDERAL, 2021) e 34 (trinta e quatro deputados federais (CÂMARA FEDERAL, 2021). Apesar de não ter eleito nenhum presidente da República através do voto direto, elegeu 3 (três) vice-presidentes que,

por falecimento ou *impeachment* dos titulares, foram chamados a completar os mandatos dos titulares, a saber: José Sarney, que exerceu o mandato na íntegra (de 15/03/1985 a 15/03/1990) após a morte de Tancredo Neves, em 1985; Itamar Franco, que completou o mandato (de 29/12/1992 a 31/12/1994) após a renúncia de Fernando Collor de Mello, em 1989; e Michel Temer, que completou o mandato (de 31/08/2016 a 31/12/2018) após o *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2014.

Discute-se se o PMDB seria o mesmo MDB fundado em 24/06/1966, que abrigou os opositores da ditadura militar e lutou pela redemocratização do País, ou se seria apenas o seu sucessor político. Formalmente, a Lei nº 6.767/1979 alterou a antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682/1971) e extinguiu o MDB e a ARENA. Extinta a ARENA, os governistas criaram o Partido Democrático Social (PDS) e a oposição se organizou em novas legendas, pondo fim ao monopólio da oposição por parte do PMDB. Tancredo Neves fundou o Partido Popular (PP) e lideranças sindicais paulistas fundaram o Partido dos Trabalhadores (PT), liderados por Luiz Inácio Lula da Silva. Por sua vez, a disputa pelo legado político de Getúlio Vargas resultou na recriação do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), liderado por Ivete Vargas e na fundação do Partido Democrático Trabalhista (PDT) por Leonel Brizola. Assim, embora parte da doutrina indique a fundação do PMDB como 1981, há fontes que apontam que o PMDB seria o velho MDB com novo nome. Neste caso, a fundação do novo MDB, outrora PMDB, teria como data 24/03/1966.

O novo programa doutrinário do MDB, um texto longo e detalhado, aprovado em Convenção Nacional no dia 21/05/1994²¹, anuncia que “a democracia é “instrumento insubstituível para assegurar dignidade humana e justiça”. Nesse sentido, é fundamental evitar retrocessos políticos, consolidar e aprofundar as conquistas democráticas. A agremiação reconhece que os partidos políticos são indispensáveis à democracia e que o pluripartidarismo é o sistema mais adequado à diversidade política da sociedade brasileira, sendo os sistemas de partido único e bipartidário inapropriados. Contudo, “a pulverização e a desagregação partidária que marcaram os últimos anos também são contraproducentes” (PMDB, 1994).

O MDB manifesta seu posicionamento contra a “avalanche neoliberal que pretende destruir o Estado brasileiro em nome do ajuste interno e de um hipotético ingresso na modernidade”, destacando que não pretende manter o Estado como se encontra, servindo aos interesses de uma minoria, mas também não concorda com a sua destruição. Assim, a reforma

²¹ O programa foi elaborado ainda sob a denominação PMDB e foi ratificado para publicação e registro na Convenção Nacional de 24/03/1996.

do Estado constitui uma necessidade premente, tornando-o “legítimo e necessário, desprivatizado e não corporativista”. O partido compromete-se a representar a população “oprimida e explorada por um regime econômico voltado para a satisfação de uma pequena minoria” e afirma identificar-se “com as lutas e os interesses da grande massa dos marginalizados e excluídos”, reconhecendo a importância do envolvimento com as bases sociais e movimentos populares, a fim de evitar uma atuação apenas no âmbito parlamentar. A agremiação anuncia ainda o combate à discriminação religiosa, ideológica, de cor ou sexo, bem como a defesa das minorias, notadamente as culturas e direitos do índio e do negro (PMDB, 1994).

No campo da economia, o MDB defende que a produção deve operar a partir da ideia de uma economia mista, direcionando-se os investimentos públicos para os setores estratégicos, buscando-se a interiorização do desenvolvimento e a proteção à empresa brasileira de capital nacional, sem embaraço à entrada de capital externo que venha se associar ao projeto nacional de desenvolvimento (PMDB, 1994). O partido entende que, atualmente, o desemprego é “o fator mais grave de poluição e degradação ambiental” e defende a interiorização do desenvolvimento por meio de programas de reforma agrária.

Para o MDB, o mercado é uma forma de organização autônoma, “apolítica” e intrínseca à atividade econômica, cuja existência é anterior ao capitalismo. Trata-se de uma categoria natural ao processo produtivo, podendo ser útil para o aprimoramento do próprio projeto democrático:

[...] o conceito de mercado precisa ser resgatado do confuso debate ideológico das últimas décadas para tornar-se importante componente do projeto democrático. Nas democracias, mercado é um espaço para o exercício da cidadania, para a livre circulação de informações e para orientação das agências governamentais responsáveis pelo planejamento indicativo. É um espaço para a luta contra aquelas forças econômicas que, em nome da livre iniciativa, buscam o monopólio em prejuízo da sociedade (PMDB, 1996).

A maioria dos autores classifica o MDB como um partido de orientação política centrista (FERNANDES, 1995; VASCONCELLOS, 2016). A propósito, Leandro Narloch (2020) refere-se ao MDP como o partido mais avesso à ideologia. Para o escritor a única ideologia do MDB é a “malemolência”, o “deixa disso”, o “não inventa”. Sintetiza a posição ideológica da agremiação com uma sagaz definição: “o partido do extremo-centro”:

De toda a montoeira de partidos do Brasil, o PMDB é o mais avesso a ideologias. Ou melhor, a única ideologia do PMDB é a malemolência, o “deixa-disso”, o “não-inventa”. Nenhum partido representa tão bem o pouco apego dos brasileiros a ideologias. Se há aqueles partidos de esquerda, direita, extrema-esquerda, extrema-direita e centro, o PMDB supera todos eles: é o partido do extremo-centro. Um partido assim, radicalmente desprovido de radicalismos, é de longe a nossa melhor opção.

6.4 PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO (PTB)

O Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) foi fundado em 1981 por um grupo político que reivindicou a legenda do antigo PTB, extinto em 1965. A antiga legenda surgiu em 1945 sob a inspiração de Getúlio Vargas e no contexto do fim da Segunda Guerra Mundial, com um mundo dividido sob a influência do período da Guerra Fria e da polarização de dois grandes blocos ideológicos liderados pelos Estados Unidos e União soviética. Segundo o programa da agremiação, citando Alberto Pasqualini, “o PTB é uma resposta aos partidos comunistas e socialistas que se apresentam como os únicos representantes do trabalhador”, uma vez que, na época do trabalhismo inglês e da social democracia alemã, o ideário que inspirava a luta dos trabalhadores mantinha fortes laços com o socialismo e com o comunismo, e os fundadores do trabalhismo brasileiro não partilhavam com essas ideologias (PTB, 2020).

A ênfase do programa do PTB era o crescimento econômico e o desenvolvimento industrial. O partido tinha uma forte ligação com os sindicatos de trabalhadores e sua base eleitoral era formada por operários. Após a decretação do Ato Institucional nº 2, em 1965, e o fim do pluripartidarismo, o antigo PTB deixou de existir, o que provocou a migração da maioria dos petebistas para o MDB, que, juntamente com a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), passou a compor o bipartidarismo no Brasil. Com a volta do pluripartidarismo, com a Lei nº 6.767/1979 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), houve uma disputa entre os grupos liderados por Leonel Brizola e Ivete Vargas sobre o direito de uso da sigla. Em 1980 o TSE reconheceu que a sigla pertencia ao grupo de Ivete Vargas, pois entendeu que foi quem primeiro requereu o registro do partido. Com a decisão da Justiça Eleitoral, o grupo de Brizola acabou fundando o Partido Democrático Trabalhista (PDT).

O programa do PTB foi alterado em 29/12/2020. O documento declara o compromisso do partido com a democracia, com os princípios e valores constitucionais e com a defesa dos direitos das minorias. Contudo, considera que a Constituição Federal é defasada e inacabada, propondo a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Para a agremiação, “a única

solução possível para a situação em que chegamos é a redução do Estado brasileiro, por meio da descentralização, desregulamentação e privatização” (PTB, 2020).

O partido defende ainda as seguintes propostas, entre outras: a) a criminalização da cristofobia; b) o agravamento da pena pelo crime de pedofilia, a partir de seu enquadramento como crime hediondo; c) a proibição da legalização do plantio, cultivo e venda da maconha no país; d) o direito à legítima defesa e o direito à posse e porte de arma de fogo, “conforme resultado de consulta popular realizada no país com essa finalidade específica e que nunca foi respeitada”; e e) o direito à vida desde a concepção (PTB, 2020).

O PTB entende o papel pedagógico das instituições partidárias e considera que a correta representação regional e proporcional fortalece a democracia, consolida os partidos e aperfeiçoa a representação popular. Luta por um sistema partidário em que os mandatos pertençam aos partidos e considera essencial o princípio da fidelidade partidária. Defende o pluripartidarismo com cláusula de desempenho, vedada a candidatura avulsa (PTB, 2020).

No que concerne à relação capital-trabalho, a legenda anuncia que “o PTB é um partido que defende o trabalhador. É o partido dos que trabalham e dos que trabalham para gerar empregos. O PTB não é um partido classista”. Sustenta que deve existir integração entre trabalhador e empregador e manifesta-se em favor: a) da liberdade sindical; b) da não intervenção do Estado nas relações de trabalho, a não ser na arbitragem dos dissídios que a livre negociação não consegue concluir; c) da reformulação, revisão e simplificação das leis trabalhistas, levando em conta as necessidades do mercado de trabalho em um mundo de mudanças; d) do direito de greve; e e) do aprimoramento profissional e a efetiva extensão dos direitos da classe trabalhadora (PTB, 2020).

No campo da educação propõe a remuneração digna para os professores, a gratuidade para a educação pré-escolar, ensino fundamental, médio e técnico de segundo grau, a liberdade de ensino e a oferta de ensino privado. O partido entende que o Estado poderá participar do ensino superior, mas deve ser reembolsado pelos formados. A família é a base da sociedade e o Estado não pode interferir na educação de crianças e adolescentes (PTB, 2020).

Em relação ao aspecto econômico, o partido defende: a) um modelo econômico que viabilize a criação de empregos, com a manutenção do salário real crescente e a justa remuneração de empregadores; b) um salário mínimo digno, que atenda às necessidades do trabalhador e de sua família; c) que a exploração da atividade econômica pelo Estado deve ocorrer somente em áreas onde não houver interesse da iniciativa privada; e d) que o Estado deve estimular a iniciativa privada, coibindo a ação dos cartéis, monopólios e oligopólios. O

PTB reconhece a importância do capital estrangeiro para o desenvolvimento nacional, defende medidas voltadas para a abertura da economia brasileira e entende que a agropecuária deve ser prioridade para o Brasil, considerando sua potencialidade e dimensão geográfica (PTB, 2020).

Na escala ideológica esquerda-direita, o PTB é considerado um partido de direita (FERNANDES, 1995; COUTO, 2018). Atualmente, possui mais de 1,1 milhão de filiados e no último pleito (2018) elegeu 10 (dez) deputados federais (TSE, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

6.5 PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA (PDT)

Na iminência da assinatura da Lei da Anistia, que ocorreu em 28/08/1979, Leonel Brizola, que após a morte de João Goulart se tornara o líder do trabalhismo brasileiro, convocou personalidades progressistas que se encontravam no exílio para o "Encontro dos Trabalhistas do Brasil com Trabalhistas no Exílio". Tratava-se de um congresso realizado na cidade de Lisboa, Portugal, para um encontro com o objetivo de reorganizar o movimento trabalhista no Brasil. Nesse encontro foi elaborada a Carta de Lisboa, documento que continha as diretrizes programáticas do partido político que Brizola pretendia organizar. O político tinha em mente reviver o antigo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), contudo, após disputas judiciais, o TSE deferiu o controle da legenda a Ivete Vargas, sobrinha-neta de Getúlio Vargas, que também havia reivindicado a sigla. Um episódio marcante relacionado com a decisão da Justiça Eleitoral, que impediu Brizola de usar a legenda, foi a cena em que o político chorou copiosamente e rasgou um papel com a sigla do PTB, anunciando: "consumou-se o esbulho". O fato rendeu, inclusive, poema de Carlos Drummond de Andrade publicado no dia seguinte no Jornal do Brasil (SENTO-SÉ, 1999; PDT, 2021).

Segundo o seu manifesto, o PDT inspira-se da Declaração dos Direitos Humanos, na Carta Testamento do Presidente Getúlio Vargas e na Carta de Lisboa. Defende a democracia, o nacionalismo e o socialismo, definindo-se como um partido da democracia trabalhista, nacional e popular, afirmando a democracia como o mais alto valor e como o ambiente capaz de reproduzir os ideais trabalhistas (PDT, 1980).

Em seu manifesto (PDT, 1980), o partido anuncia os seguintes princípios e direitos, entre outros:

- a) A democracia só é real quando materializa os interesses e as aspirações fundamentais dos seres humanos. Assim, a democracia é um objetivo permanente a ser construído e uma tarefa da vida real e de todos os dias.
- b) O direito de auto-organização num ambiente plural, por meio dos partidos, sindicatos, movimentos, associações e toda e qualquer forma de organização ou atividade.
- c) O direito de combater toda forma de discriminação de crenças, ideias, sexo, idade, raça, classe social, especialmente pela condição de pobreza.
- d) O direito de democratizar o regime de propriedade e a justa utilização dos recursos produtivos, de forma a garantir ao pequeno e médio produtor rural o acesso à propriedade.
- e) A propriedade e os meios de produção têm uma função social e seu uso, aproveitamento e exploração estão condicionados aos interesses da coletividade. Assim, a democracia trabalhista não exclui, mas condiciona aos interesses sociais a propriedade dos meios de produção, a livre iniciativa e a economia de mercado.
- f) A prevalência dos interesses social e nacional sobre o particular e preconiza a intervenção do Estado no domínio econômico como forma de defender o País e os recursos naturais, de promover o desenvolvimento independente e assegurar o bem-estar coletivo e a justa distribuição de renda. A intervenção do Estado caracteriza-se pelo seu conteúdo social e controle democrático da gestão.
- g) A relação econômica e financeira internacional é a causa principal de nosso subdesenvolvimento, atraso e pobreza. A principal alternativa é promover uma sistemática eliminação dos privilégios internos e os fatores de nossa dependência externa.
- h) A ordem econômica mundial deve assegurar a defesa dos recursos naturais e humanos, a proteção dos preços das exportações, a existência de relações financeiras justas e o acesso a todas as conquistas científicas e tecnológicas da humanidade, bem como a garantia de uma participação igualitária nos organismos internacionais.

Em conformidade com os princípios e a defesa dos direitos anunciados em seu manifesto, o programa do partido declara 7 (sete) compromissos políticos: a) o primeiro compromisso é com as crianças e jovens; b) o segundo é com os interesses dos trabalhadores, especialmente os mais pobres e marginalizados; c) o terceiro compromisso é com a mulher, contra a sua discriminação e em favor de seus direitos e da igualdade de remuneração, de oportunidades, de educação e formação profissional; d) o quarto compromisso programático é com a causa das populações negras, porquanto a democracia e a justiça só se realizarão quando todos os preconceitos raciais de nossa sociedade forem erradicados e houver oportunidades de acesso a todos, independentemente da cor e da condição social; e) o quinto compromisso é com a lutar em defesa das populações indígenas, por seus direitos como minoria nacional e pela preservação de suas culturas e do acesso aos recursos naturais necessários a sua sobrevivência e desenvolvimento; f) o sexto compromisso programático é com a defesa do meio ambiente e contra a exploração predatória: “depois de empobrecer radicalmente e destruir a fauna e a flora de todas as regiões brasileiras de antiga ocupação, agora ameaçam liquidar com a Amazônia, que é a nossa última reserva da natureza original”; h) o sétimo compromisso é com “a recuperação para o povo brasileiro de todas as concessões feitas a grupos e interesses estrangeiros, lesivas ao nosso patrimônio, à economia nacional e atentatória a nossa soberania” (PDT, 1980).

No plano político o partido defende ainda, entre outras bandeiras: a) a plena liberdade de organização dos partidos políticos, sem qualquer discriminação ideológica ou de classe; b) a liberdade de cátedra, pesquisa e autonomia das universidades; c) liberdade de associação, reunião e imprensa, com a revogação das leis autoritárias, tais como a Lei de Segurança Nacional, a Lei de Imprensa e quaisquer outras que restrinjam as liberdades políticas; d) liberdade de consciência e culto, igualdade de direitos políticos e civis para ambos os sexos, eliminando-se toda e qualquer discriminação contra a participação da mulher nos vários setores de atividades e decisão; e e) reconhecimento das Forças Armadas como instituição nacional permanente com a função de manter a integridade territorial do País e a soberania nacional, contribuindo para a emancipação econômica do Brasil (PDT, 1980).

No plano econômico, o PDT se compromete com as seguintes medidas: a) busca do pleno emprego por meio da intervenção do Estado na política de investimentos; b) aumento substancial do salário mínimo, redução das desigualdades e reajustamento dos salários em geral; c) política global de redistribuição de renda, com objetivo de minimizar as desigualdades sociais ; d) combate à concentração industrial que ameaça a federação, promovendo o

desenvolvimento prioritário das regiões Norte e Nordeste; e) combate à inflação por meio de medidas que não afetem os trabalhadores, que recaia sobre os lucros exorbitantes, os gastos supérfluos do governo, os subsídios e favores a grandes empresas, a manipulação dos preços pelos monopólios e a especulação financeira; f) democratização do uso e posse da terra por meio de reforma agrária; g) combate aos monopólios e suas práticas lesivas por meio de uma legislação antitruste; h) implantação de um plano nacional de ciência e tecnologia apoiado na comunidade científica nacional que atenda às necessidades tecnológicas do País; i) reservar ao setor público a propriedade dos ramos estratégicos da produção (energia, siderurgia, petróleo, material bélico, indústria química e farmacêutica, entre outros); as empresas privadas estão condicionadas ao interesse público e estarão submetidas ao controle democrático dos órgãos de representação; j) a presença e a ação do capital estrangeiro serão admitidos somente em casos especiais; e o retorno desse capital, a remessa de lucros, os pagamentos de royalties e serviços técnicos serão igualmente regulados; k) a política tributária terá caráter redistributivo da renda e da promoção do desenvolvimento, gravando, em primeiro lugar, o patrimônio improdutivo e o capital, coibindo os lucros extraordinários e as rendas elevadas e dando prioridade aos impostos diretos sobre os indiretos; l) a formulação da proposta orçamentária, como instrumento fundamental da planificação, deverá ser precedida de um amplo debate público, definido por iniciativa do Executivo com exame e aprovação do Legislativo; m) garantia da participação acionária dos trabalhadores nas empresas, através de fundos de participação (PDT, 1980).

Na esfera social, o PDT anuncia seu compromisso com os seguintes direitos e medidas: a) direito de greve e livre negociação coletiva trabalho entre empregadores e empregados; b) eliminação gradual do imposto sindical; c) remuneração, vantagens e direitos idênticos para iguais empregos e funções, exercidas em igualdade de condições; d) rigorosa legislação para a prevenção de acidentes e segurança do trabalho; e) ampliação da Justiça do Trabalho, incluindo sua competência normativa e o julgamento dos conflitos entre empregados do setor público; f) reestruturação de sistema previdenciário, entregando sua administração aos trabalhadores; g) proteção à infância, proporcionando alimentação básica, merenda escolar, educação gratuita, assistência médica e hospitalar gratuita; h) criar condições habitacionais dignas; i) estabelecer o primado do transporte coletivo sobre o individual; j) criar e desenvolver as infraestruturas urbanas fundamentais: fornecimento de água potável, rede de esgotos, eletrificação, serviços médicos, escolas, transporte público, áreas de lazer e programas culturais; k) política de prevenção do crime, de caráter social, que ataque às causas reais da criminalidade provocada

pelo desemprego e pela miséria, com humanização do sistema penal carcerário; l) defesa da criança contra a violência de toda ordem e o estabelecimento de um sistema de creches que seja capaz de liberar a mulher para o trabalho (PDT, 1980).

No que se refere à educação e à cultura, o partido se propõe a promover: a) a escolarização de todas as crianças e a erradicação do analfabetismo; b) o ensino gratuito em todos os níveis, inclusive do ensino superior, a fim de impedir a privatização e garantir a matrícula a todos os jovens que completem o ensino médio; c) uma política cultural capaz de permitir ao trabalhador o acesso à ciência, à arte e à literatura; d) um plano de alfabetização de adultos (PDT, 1980).

No plano internacional, o PDT pretende: a) manter relações com todos os países com base nos princípios da autodeterminação, não intervenção, coexistência pacífica, cooperação econômica e não-alinhamento; b) fazer oposição ao imperialismo e ao neocolonialismo; c) lutar pela redução de todos os arsenais de guerra e contra o uso da energia nuclear para fins bélicos, d) defender os direitos humanos em todo mundo; e e) fortalecer as relações com a América Latina e a África, empenhando-se pela efetivação do Mercosul.

Na escala ideológica esquerda-direita, o PDT é considerado um partido de esquerda (SARDINHA; COSTA, 2019). Atualmente, possui mais de 1,1 milhão de filiados e no último pleito (2018) elegeu 26 (vinte e seis) deputados federais, 2 (dois) senadores e um governador de Estado (TSE, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021; SENADO FEDERAL).

6.6 PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT)

O Partido dos Trabalhadores (PT) teve seu registro deferido pela Justiça Eleitoral em 11/02/1982 e foi fundado no dia 10/02/1980, em São Paulo, por militantes de oposição à ditadura militar, sindicalistas, intelectuais e católicos ligados à chamada Teologia da Libertação. O surgimento do PT se deu no contexto do movimento político que exigia a realização de eleições diretas para os cargos do Poder Executivo, movimento esse conhecido como “Diretas Já”. O partido se fortaleceu a partir da aproximação entre os movimentos sindicais da região do ABC paulista, palco de intensas manifestações e greves entre 1978 e 1980, e militantes da esquerda brasileira (SINGER, 2001, p. 14-43).

O PT surgiu rejeitando as lideranças do sindicalismo oficial inspirado por um socialismo democrático, recusando modelos considerados decadentes, como o soviético e o chinês. Assim,

passou a representar a confluência do sindicalismo basista com a intelectualidade de esquerda antistalinista. (AGUARDAR LIVRO DE LEAL PARA VER CITAÇÃO)

Em seu manifesto de fundação, o PT anuncia que “surgiu da necessidade sentida por milhões de brasileiros de intervir na vida social e política do País para transformá-la”; que nasceu da vontade de emancipação das massas populares e da decisão dos explorados de lutar contra um sistema econômico e político que existe para beneficiar uma maioria de privilegiados. Para o partido, a democracia é uma conquista que só se constrói pelas mãos dos trabalhadores, ou não virá. Afirma ainda que pretende ser a expressão política de todos os explorados pelo sistema capitalista e que almeja construir uma estrutura interna democrática, apoiada em decisões coletivas e cuja direção e programa sejam decididos em suas bases. Compromete-se com a luta pela extinção dos mecanismos ditatoriais que reprimem e ameaçam a sociedade e por todas as liberdades civis, pelos direitos dos cidadãos e pela democratização plena exercida pelas massas. Segundo o PT, o povo deve decidir o que fazer com a riqueza nacional, pois, até hoje, todo esforço econômico e os recursos naturais do País só têm servido aos interesses do grande capital nacional e internacional. É preciso que as decisões sobre a economia se submetam aos interesses populares e que toda riqueza seja utilizada para o bem-estar da coletividade (PT, 1980).

Em seu programa, publicado no Diário Oficial da União em 21/10/1980, o PT sustenta que é um “partido diferente porque é democrático: nele quem manda são as massas”. Salienta que “a democracia que os trabalhadores propõem tem valor permanente, é aquele que não admite a exploração econômica e a marginalização de muitos milhões de brasileiros que constroem a riqueza do País com o seu trabalho” (PT, 1980).

Consta ainda no programa do Partido dos Trabalhadores a defesa de uma política agrária que permita o aproveitamento dos recursos humanos e das potencialidades econômicas existentes no solo e no subsolo segundo os interesses dos trabalhadores e do conjunto da sociedade brasileira, uma vez que a atual estrutura fundiária está pautada nos interesses da grande empresa capitalista e dos latifúndios, que mantém terras improdutivas a serviço da especulação imobiliária. Defende a valorização dos salários no meio rural, com a extensão dos direitos conquistados pelos trabalhadores urbanos, bem como uma justa e adequada remuneração para a pequena produção rural, declarando uma posição firme no combate à ecologia, opondo-se contra as iniciativas que coloquem em risco o meio ambiente (PT, 1980).

O partido afirma que “os combates contra a miséria, a doença, a ignorância e os preconceitos não são independentes da luta por liberdade e justiça. Pelo contrário, são

inseparáveis desta luta”. Seu programa anuncia ainda que lutará pela saúde, educação e cultura juntamente com sua base social, porquanto “serviços de educação e saúde públicos gratuitos são direitos básicos de uma Nação verdadeiramente democrática”. O modelo de desenvolvimento nacional deve refletir os interesses dos trabalhadores e não os interesses do grande capital nacional e internacional. O PT considera que os trabalhadores brasileiros são os grandes prejudicados pela crescente dependência externa, econômico–financeira, tecnológica e cultural (PT, 1980).

O partido entende que o respeito às culturas e às raças contribui para o enfraquecimento de todas as formas de discriminações, sobretudo a econômica. Considera que a luta pela defesa da cultura e das terras indígenas, bem como o apoio às ações afirmativas em favor do negro constituem relevantes políticas para a liberdade das minorias. Ademais, “as discriminações não são questões secundárias, como não é secundário o problema da mulher trabalhadora segregada na fábrica, no campo e não raro, também, no lar”. O PT assevera que, sem a superação dessas formas de opressão, a democracia será palavra vazia para os trabalhadores, marginalizados social e politicamente (PT, 1980).

Segundo André Singer (2001, p. 86-88), desde 1991 o PT rejeita a ditadura do proletariado e defende a alternância de poder, o socialismo democrático, a convivência com o mercado e a propriedade privada. Mostra-se “preocupado em realizar governos eficientes, que ampliem a participação direta e que diminuam o grau de exclusão social, sem afastar a classe média e os eleitores despolitizados. Tem ampliado o leque de alianças, e a burguesia não é mais tratada como “inimiga”.

Para André Singer (2001, p. 11), “é impossível compreender o Brasil do século 21 sem entender o PT. Não só porque ele detém uma fatia dos postos de controle político, mas também porque influenciou o comportamento dos demais atores. À medida que se mostrou competitivo na arena eleitoral, o partido passou a ser um divisor de águas”. Na escala ideológica esquerda-direita, o PT é considerado um partido de esquerda (FERNANDES, 1995; SARDINHA; COSTA, 2019). Atualmente, é o segundo maior partido político do Brasil, atrás apenas do MDB, contando com mais de 1,5 milhão de filiados. No último pleito (2018) elegeu 52 deputados federais, 4 (quatro) senadores e 4 governadores de Estado (TSE, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021; SENADO FEDERAL, 2021).

6.7 DEMOCRATAS (DEM)

O Democratas (DEM) foi fundado em 1985 como Partido da Frente Liberal (PFL) e teve seu registro deferido pelo Tribunal Superior Eleitoral em 11/09/1986. Foi criado por dissidentes do Partido Democrático Social (PDS) e o seu surgimento está vinculado à crise que antecedeu a eleição indireta para a presidência da República de 1985, quando o nome de Paulo Maluf, do PDS, foi anunciado como candidato do governo para a presidência da República pelo Colégio Eleitoral, embora já tramitasse na Câmara dos Deputados a emenda constitucional que estabelecia eleições diretas para a presidência da República. Contudo, a candidatura de Paulo Maluf não tinha a simpatia da classe política da época, nem mesmo de seus correligionários, que acabaram rompendo com o PDS e criando o PFL, atual Democratas. Juntamente com o PMDB, principal partido de oposição ao Regime Militar, o PFL formou a Aliança Democrática, movimento fundamental para a vitória da chapa Tancredo Neves e José Sarney, presidente e vice-presidente, respectivamente (FGV, 2021; PAPINI, 1997).

O DEM, antes PFL, alterou sua denominação em 2007, passando a ser a primeira agremiação a criar seu nome sem o vocábulo “partido” e também cuja sigla não é um acrônimo. Embora partido se autodeclare de centro-direita, a maioria dos autores considera que o DEM é um partido de direita, cuja filosofia política baseia-se no conservadorismo-liberal, defensor da economia de mercado e do liberalismo econômico (FERNANDES, 1995; COUTO, 2018; COSTA, 2019). É membro da Internacional Democracia Cristã, entidade internacional dedicado à promoção da democracia cristã, que se coloca como uma terceira via de inspiração cristã em face das internacionais socialistas e comunistas.

O DEM defende a redução do tamanho do Estado, as privatizações e a redução da carga tributária. Apesar de entender que “o Estado gasta muito e gasta mal”, afirma que a ideia de Estado mínimo é uma armadilha, acreditando “na construção de um Estado eficiente e fiel às suas obrigações indelegáveis”. A iniciativa privada deve assumir o protagonismo do desenvolvimento e a economia deve fundamentar-se na competição, na livre iniciativa e na justiça social. Assim, “ao Estado compete o papel de indutor, estimulador e regulador da economia, e também de protetor e apoiador das parcelas mais necessitadas da população. A agenda econômica do Governo precisa ser convergente com a agenda social” (DEM, 2021).

Conforme previsto em suas diretrizes doutrinárias, o DEM apoia, entre outros posicionamentos: a) a primazia do ensino básico, visando à erradicação do analfabetismo e à garantia de ensino fundamental, obrigatório e gratuito para todos, bem como a ampliação da

autonomia das universidades; b) uma política de saúde que dedique atendimento prioritário à mãe e à criança, bem como o combate sistemático às moléstias endêmicas e às epidemias, sobretudo através da ação preventiva e assistencial; c) o fomento aos programas de alimentação destinados à população de baixa renda, especialmente crianças e gestantes; d) a implantação de uma política ecológica; e) a elevação da eficiência e viabilidade do sistema de previdência social, promovendo-se sua extensão às populações rurais e periféricas, bem como a participação dos beneficiários, segurados e servidores na sua administração; f) uma política salarial que possibilite aos assalariados ganhos reais de produtividade, assegurada, em qualquer hipótese, a manutenção do poder aquisitivo; g) ampla liberdade de organização sindical, assegurando-se a participação dos trabalhadores na administração dos fundos sociais e a negociação coletiva dos contratos de trabalho, sem prejuízo do papel desempenhado pela Justiça do Trabalho no encaminhamento de conflitos de interesses nas relações trabalhistas; e h) a reforma agrária, mediante utilização de instrumentos de normas contidas no Estatuto da Terra (DEM, 2021).

Na escala ideológica esquerda-direita, o DEM é considerado um partido de direita (FERNANDES, 1995; COUTO, 2018). Atualmente, conta com cerca de 1,2 milhão de filiados e no último pleito (2018) elegeu 31 (trinta e um) deputados federais, 4 (quatro) senadores e 2 (dois) governadores de Estado (TSE, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021; SENADO FEDERAL, 2021).

6.8 PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL (PCdoB)

O Partido Comunista do Brasil (PCdoB), assim como o PCB, considera-se sucessor político do antigo PCB fundado em 1922 com o nome de Partido Comunista do Brasil e alterado, em 1961, para Partido Comunista Brasileiro (Partido Comunista - Seção Brasileira da Internacional Comunista). Foi criado em 1962 por um grupo dissidente do PCB (Partido Comunista Brasileiro), que, naquela época apoiava as reformas defendidas pelo Partido Comunista da União Soviética, conhecidas como “desestalinização”, enquanto o grupo dissidente continuava alinhado ao marxismo-stalinista.

Com a abertura política do final dos anos 1970, o PCdoB se aliou a outras forças que defendiam a democratização do país, participando da campanha pela anistia e em 1984 apoiou a campanha “Diretas Já”. Em 1985, o presidente José Sarney sancionou as leis que, entre outras medidas, legalizavam os partidos comunistas: PCdoB e PCB. Em 1988, o PCdoB teve seu registro deferido pelo TSE.

Durante a 8ª Conferência Nacional do partido, realizada em 1985, foi aprovado um novo programa que rompia com alguns mitos do comunismo: foi admitida a participação do capital privado na economia, a pluralidade partidária e a liberdade de culto religioso. Os partidários do PCdoB renegaram o apoio aos métodos e à política stalinista, anunciando a busca por um “socialismo genuinamente brasileiro”, que admite até a economia de mercado. Durante a conferência, o vice-presidente do partido, Renato Rabelo, afirmou: “A Albânia nunca foi um modelo para nós”. Completou o líder do partido na Câmara, Aldo Rebelo: “Nunca fomos stalinistas” (MENEZES, 1995).

O PCdoB entende que o capitalismo é sinônimo de crise, exploração e violência, propondo como alternativa a construção de uma nova sociedade, digna, justa e socialista. Guia-se pela teoria marxista-leninista e adota como princípio o centralismo-democrático. O principal objetivo do Partido Comunista do Brasil é a derrocada do capitalismo e a conquista do socialismo, mas um socialismo renovado, “com a cara e as cores do Brasil”, que seja resultado das lutas e do aprendizado:

Um socialismo renovado, que aprendeu com os acertos e erros das experiências socialistas anteriores e se prepara para enfrentar, com coragem e originalidade, os novos e complexos desafios do século XXI. Um projeto socialista que defende a ampla democracia para as massas trabalhadoras como valor fundamental na sua constituição.

Um socialismo com as cores e a cara do Brasil que será construído a partir das experiências de organização e de luta do nosso povo. Um socialismo que rejeita modelos prontos, importados de outras regiões do mundo. O caminho para se alcançar esse objetivo maior consiste no delineamento e execução de um novo projeto nacional de desenvolvimento que sirva como caminho para a conquista de uma república de democracia popular, condutora da transição ao socialismo (PCdoB, 2021).

O objetivo essencial do partido é estabelecer um plano de transição do capitalismo para o socialismo nas condições do Brasil e do mundo contemporâneo. Por sua vez, o socialismo tem como propósito superar as contradições do capitalismo, distribuindo “os bens e a riqueza conforme o resultado da quantidade e qualidade do trabalho realizado”. Trata-se da construção de um “poder de Estado dos trabalhadores, e da predominância das formas de propriedade social dos meios de produção” (PCdoB, 2021).

O PCdoB declara sua participação em todas as lutas e conquistas do povo brasileiro, sendo o pioneiro da defesa da reforma agrária, da criação dos direitos sociais e trabalhistas. Defende, entre outras bandeiras: a) a reversão da atual transferência de renda da esfera do trabalho para o capital; b) a democratização das relações sociais do trabalho por meio do

aperfeiçoamento e atualização da CLT; c) a reforma agrária e a reforma urbana, que garanta direitos e serviços ao povo; d) o fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS); e e) a proteção do meio ambiente, considerando as atuais exigências de um desenvolvimento sustentável, superando-se tanto a concepção da exploração predatória quanto a do “santuarismo”, que prega um preservacionismo estático da natureza, que paralisa o desenvolvimento (PCdoB, 2021).

Na escala ideológica esquerda-direita, o PCdoB é considerado um partido de esquerda (FERNANDES, 1995; COUTO, 2018). Atualmente, conta com cerca de 415 mil filiados e no último pleito (2018) elegeu 8 (oito) deputados federais e um governador de Estado (TSE, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

6.9 PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO (PSB)

Com o fim do Estado Novo, em 1945, um grupo da União Democrática Nacional (UDN) fundou a Esquerda Democrática, criada para reunir os opositores socialistas ao regime do Estado Novo. A Esquerda Democrática tinha posições ideológicas que se diferenciavam tanto da UDN, de orientação conservadora e adepta do liberalismo clássico, quanto dos comunistas adeptos do stalinismo. Mais tarde, em 1947, a Esquerda Democrática deu origem ao Partido Socialista Brasileiro, que nasceu sob o lema “Socialismo e Liberdade” (HECKER, 1998).

Em 1985, com a redemocratização do País, o Partido Socialista Brasileiro (PSB) foi refundado, resgatando-se o mesmo programa e manifesto de 1947. O registro no TSE data de 01/07/1988. Na escala ideológica esquerda-direita, o PSB é considerado um partido de esquerda (FERNANDES, 1995). Atualmente, conta com mais de 644 mil filiados e no último pleito (2018) elegeu 30 (trinta) deputados federais, 2 (dois) senadores 3 (três) governadores de Estado (TSE, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

Em seu manifesto, o PSB se compromete a “incorporar ao seu programa a denúncia e o combate a antigas formas de exploração, agora melhor identificadas” (PSB, 1987):

a comprovada discriminação racial; a opressão às minorias, às mulheres e às crianças; a violência contra manifestações culturais alternativas; a degradação da qualidade de vida; a depredação do meio ambiente; e, o genocídio das nações indígenas. Haverá também lugar para uma moderna declaração dos direitos do ser humano que contemple efetivas garantias de cidadania em face do controle exercido, seja pelas grandes

corporações, estatais ou privadas, seja mediante o uso da informática e dos meios de comunicação de massa, e agregue aos direitos individuais tradicionais; o direito social à educação, à saúde, ao transporte público, à habitação e ao saneamento básico; o direito de vizinhança, ao seguro-desemprego, e às novas formas de organização social e comunitária, o direito à privacidade, o acesso à informação e ao controle das atividades estatais e mais ampla participação política. [...] Este Partido, porque Socialista, não se conformará apenas com um programa democrático, mas também com uma organização democrática, avessa a máquinas partidárias, a clientelas e a oligarquias.

Por meio de seu programa, o partido anuncia os seguintes princípios, entre outros (PSB, 1987):

I – O Partido considera-se, ao mesmo tempo, resultado da experiência política e social dos últimos cem anos em todo mundo e expressão particular das aspirações socialistas do povo brasileiro.

[...]

IV – O partido tem como patrimônio inalienável da humanidade as conquistas democrático-liberais, mas as considera insuficientes como forma política para se chegar à eliminação de um regime econômico de exploração do homem pelo homem.

VI – Com base no seu Programa, o Partido desenvolverá sua ação no sentido de fazer proselitismo, sem prejuízo da liberdade de organização partidária, princípio que respeitará, uma vez alcançado o poder.

VII — O objetivo do Partido, no terreno econômico, é a transformação da estrutura da sociedade, incluída a gradual e progressiva socialização dos meios de produção, que procurará realizar na medida em que as condições do país a exigirem.

Com base nos seus princípios, o partido defende as seguintes propostas, entre outras: a) a abolição do antagonismo de classe; b) a socialização dos meios de produção e distribuição só deve ocorrer pelo voto do Parlamento, democraticamente constituído; c) a propriedade privada será mantida nos limites da possibilidade de sua utilização pessoal, sem prejuízo do interesse coletivo; d) o trabalho será considerado direito e obrigação social de todo cidadão válido, promovendo-se a progressiva eliminação das diferenças que atualmente separam o trabalho manual do intelectual; e) a liberdade individual de contrato de trabalho sofrerá as limitações decorrentes das convenções coletivas e da legislação de amparo aos trabalhadores; f) o Estado será organizado democraticamente por meio do sufrágio universal, mantida sua tradicional forma federativa, com parlamento permanente e soberano e autonomia funcional do Poder Judiciário; g) neutralidade do Estado em face dos credos filosóficos e religiosos; h) liberdade de organização partidária, dentro dos princípios democráticos; i) igualdade entre todos os

cidadãos, sendo-lhes asseguradas as liberdades de locomoção, de reunião, de associação, de manifestação do pensamento, de crença e de cultos; j) educação e saúde como direito de todos e dever do Estado (PSB, 1987).

6.10 PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA (PSDB)

O partido foi formado por um grupo de políticos do PMDB, integrantes do Movimento de Unidade Progressista (MUP), que se viam “mais à esquerda” em relação ao grupo majoritário. O nome "PSDB", então "Partido Socialista Democrático Brasileiro", foi sugerido pela primeira vez no Encontro Nacional da Militância Socialista, realizado em 1987, do qual participaram parlamentares e militantes do PSB e do MUP (FOLHA, 1987). Ao longo dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, nos anos de 1987 e 1988, as divergências entre os integrantes do MUP e a corrente predominante do PMDB ficaram ainda mais evidentes, até que, em 25 de junho de 1988, o grupo dissidente fundou o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), com o seguinte lema: "Longe das benesses oficiais, mas perto do pulsar das ruas, para fazer germinar novamente a esperança" (PSDB, 2021).

Em 1988, Franco Montoro entregou a sua carta de desfiliação do PMDB, alegando que o partido havia se distanciado da oposição ao regime militar e estava “dominado pelo fisiologismo” (ESTADÃO, 1988). Entre os fundadores do novo partido estavam, entre outros, Fernando Henrique Cardoso, José Richa, Franco Montoro, José Serra, Mário Covas, Sérgio Motta, Geraldo Alckmin, Pimenta da Veiga, Eduardo Azeredo, Teotônio Vilela Filho, Aécio Neves e Arthur Virgílio. O PSDB foi registrado do TSE em 28/08/1989.

O novo programa do PSDB, que atualiza o programa original de 25/06/1988, foi aprovado pelo III Congresso Nacional do Partido, em 23/11/2007, e deferido pela Justiça Eleitoral por meio da Resolução TSE nº 23.100/2009, de 06/08/2009. O novo texto acentua que “não se trata de um novo programa, mas sim de um manifesto que atualiza o programa de 1988”. Esse permanece válido de uma maneira que nos orgulha”.

No programa de 1988 o PSDB afirma que é “amplo o bastante para possibilitar a confluência de diferentes vertentes do pensamento político contemporâneo – por exemplo, liberais progressistas, democratas cristãos, socialdemocratas, socialistas democráticos”. Em seu programa original o partido defende: a) uma democracia participativa e plural, com respeito às ideias, à cultura e às etnias; b) a transformação das estruturas econômicas e sociais para a efetiva igualdade de todos que sofrem discriminação na sociedade, notadamente as mulheres, os

negros, os índios e os idosos; c) a justiça social, pois entende que a miséria é a suprema injustiça; d) o ensino público e gratuito em todos os níveis; e) a autonomia universitária, tendo em vista sua contribuição para o desenvolvimento econômico, tecnológico e cultural do País; f) a liberdade de criação e difusão da cultura, considerando que a expressão artística e intelectual não pode estar sujeita a nenhuma forma de regulamentação limitativa nem à censura; g) a construção de um sistema de seguridade social compatível com os postulados da dignidade da pessoa humana; h) a propriedade privada dos meios de produção, garantindo-se o atendimento do princípio de sua função social e a sua harmonização com a valorização do trabalho e do trabalhador; i) reforma agrária, que assegure a exploração racional da terra, subordinada à sua função social, e contribua para elevar os níveis de emprego e de renda dos trabalhadores rurais; j) a preservação ambiental como um requisito básico do bem-estar social e um compromisso com as gerações futuras; l) as justas reivindicações dos trabalhadores e a livre negociação entre patrões e empregados. No documento, o PSDB anuncia ainda que o crescimento econômico deve ser acompanhado de uma justa distribuição de renda e que é preciso levar adiante a reforma do Estado, pois, mais do que reforma administrativa em sentido estrito, é necessária uma reestruturação da máquina do Estado brasileiro (PSDB, 1988).

No programa partidário de 2007, o PSDB propugna: a) por “mais governo e mais mercado”, enfatizando a importância das privatizações no passado; b) pela mudança na legislação trabalhista e previdenciária, a fim de garantir a proteção a um número maior de trabalhadores; e c) pela redução do risco do aquecimento global e do desmatamento, aplicando a lei contra os predadores (PSDB, 2007).

Na escala ideológica esquerda-direita, o PSDB é considerado um partido de centro (FERNANDES, 1995; COUTO, 2018) e, atualmente, é o terceiro maior partido do País, contando com mais de 1,3 milhão de filiados. No último pleito (2018) elegeu 31 (trinta e um) deputados federais, 7 (sete) senadores 3 (três) governadores de Estado (TSE, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021; SENADO FEDERAL, 2021).

6.11 PARTIDO TRABALHISTA CRISTÃO (PTC)

O Partido Trabalhista Cristão (PTC) foi criado em 1985 com o nome de Partido da Juventude (PJ). Em 1988 o partido passou a se chamar Partido da Reconstrução Nacional (PRN). Em 1989 o partido lançou a candidatura de Fernando Collor de Mello à presidência de República, sendo eleito no segundo turno da eleição. Seu registro na Justiça Eleitoral data de

22/02/1990 e no ano 2000 passou a adotar sua atual denominação: Partido Trabalhista Cristão. Desde a sua criação, em 1985, ainda quando se chamava Partido da Juventude, o presidente do partido sempre foi o advogado Daniel Tourinho. Na escala esquerda-direita, é considerado um partido de centro. Atualmente, o partido possui pouco mais de 193 mil filiados e nas eleições de 2018 elegeu 10 deputados federais (PTC, 2021; TSE, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

Em seu estatuto, o PTC propõe a defesa “das instituições políticas livres e democráticas, das liberdades individuais, da vida e da família, da luta pela justiça social, do Estado laico, do ecossistema brasileiro e do combate à impunidade”. Em seu programa se compromete com as seguintes metas, nesta ordem: a) o ser humano; b) a liberdade; c) o trabalhismo com fulcro na democracia autêntica; e d) a dignificação do mandato político e da autoridade pública. O partido anuncia ainda a defesa do “cristianismo autêntico, formado na trilogia: “fraternidade–paz–amor. Para fundamentar os pontos e metas explicitados em seu programa, o partido transcreve alguns artigos da Declaração Universal dos Direitos Humanos (SENADO FEDERAL, 2014).

Na escala ideológica esquerda-direita, o PTC é considerado um partido de centro (VASCONCELLOS, 2016). Atualmente, contando com cerca de 193 mil filiados e no último pleito (2018) elegeu 10 (dez) deputados federais (TSE, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

6.12 PARTIDO SOCIAL CRISTÃO (PSC)

O Partido Social Cristão (PSC), criado oficialmente em 1985 após o processo de redemocratização, tem suas origens no Partido Democrático Republicano (PRD), fundado na década de 1970. Em 1982 o partido mudou sua denominação para a atual legenda. Em 1989, o PSC aliou-se ao Partido Trabalhista Renovador (PTR) e ao Partido da Reconstrução Nacional (PRN), sob a denominação de “Brasil Novo”, para disputar a presidência República, tendo como candidato Fernando Collor de Mello, que se sagrou vitorioso nas urnas. O partido foi registrado no TSE em 29/03/1990.

Na escala ideológica esquerda-direita o PSC é considerado uma agremiação de direita (SARDINHA; COSTA, 2019). Atualmente, possui cerca de 420 mil filiados e na última eleição elegeu 10 (dez) deputados federais, um senador e 2 (dois) governadores (TSE, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021; SENADO FEDERAL, 2021).

Segundo o seu estatuto, o PSC tem como finalidade, entre outras, a defesa da vida desde a concepção, a defesa da família como base da sociedade e a defesa e a proteção dos animais e do meio ambiente (PSC, 2018). Em seu programa, anuncia os seguintes objetivos, entre outros: a) promover um “sistema democrático definido pelo social cristianismo”; b) expurgar da Constituição Federal dispositivos contrários à tradição política, econômica e social; c) promover a participação dos trabalhadores nos lucros das empresas, de acordo com os princípios do solidarismo cristão; d) defender e apoiar a iniciativa privada; e) incentivar a criação de programa de reforma agrária; f) respeitar e defender as terras e os valores das populações indígenas e promover o convívio harmônico de todos os segmentos sociais do País”; g) “promover e melhorar o ensino de primeiro grau, cumprindo o dispositivo constitucional que o torna obrigatório para todas as crianças”; h) “promover e aprimorar o ensino médio com a habilitação do estudante para o trabalho profissional”; i) “aprimorar a qualidade do ensino superior e ampliar a concessão de bolsas de estudo aos estudantes que delas necessitar” (PSC, 1985).

6.13 PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL (PMN)

O Partido da Mobilização Nacional (PMN) foi fundado em 21 de abril de 1984 como um movimento nacionalista. Sua transformação em partido político foi possível graças à aprovação da Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985, que permitiu a reorganização de partidos cujos registros haviam sido cassados, indeferidos ou cancelados, possibilitando, com isso, a legalização dos partidos comunistas e de outras agremiações que estavam impedidas de participar da vida política do País. Com a abertura política, sete partidos políticos pediram registro à Justiça Eleitoral: o Partido Comunista Brasileiro (PCB), o Partido da Mobilização Nacional (PMN), o Partido Democrata Cristão (PDC), o Partido Humanista (PH), o Partido do Povo Brasileiro (PPB), o Partido Social Trabalhista (PST) e o Partido Nacionalista (PN). Desses 7 (sete) partidos, restaram apenas o PMN e o PCB, porquanto os demais desapareceram ou foram absorvidos por outras legendas. Seu registro junto ao TSE ocorreu em 25/10/1990 (BRASIL, 1985; TSE, 2021; PMN, 2021).

O PMN assevera que “nasce com a missão de dar continuidade ao único projeto político da nossa história, a inconfidência mineira” e que se orientará por meio de seu manifesto, seu programa e seus estatutos e demais diretrizes de ação política, social e econômica, de conteúdo nacional, democrático e socialista (PMN, 2018).

Em seu “manifesto programa” o PMN anuncia que o Brasil mobilizado fortalecerá a cultura nacional e viabilizará o aparecimento da primeira experiência de democracia plena e de socialismo da riqueza. O “único problema do Brasil é falta de soberania. No dia em que for realmente dona do seu destino, a nossa pátria será um dos mais ricos e prósperos países do mundo”. Para o partido, o subdesenvolvimento econômico não é um problema econômico, mas político e a mobilização é capaz de conquistar a soberania e resolver seus problemas, sendo o mais sério deles o da dívida externa. Assim, o PMN propõe a construção da primeira democracia da maioria, que lute por um projeto político fraterno e generoso, que atenda à coletividade e não a pequenos grupos, pois a riqueza é o produto do esforço de todos, devendo ser dividida de forma equitativa e solidária (PMN, 1995).

Na escala ideológica esquerda-direita, é considerado um partido de esquerda (SARDINHA; COSTA, 2019), possuindo cerca de 215 mil filiados. Na última eleição (2018) não elegeu deputados federais nem governadores (TSE, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

6.14 CIDADANIA

O Cidadania, que não adotou uma forma abreviada em sua denominação, foi criado em 1992 e tem como legenda originária o Partido Comunista Brasileiro (PCB), rebatizado durante o X Congresso do Partido Comunista Brasileiro com o nome Partido Popular Socialista (PPS). Durante o referido congresso foram deliberadas amplas mudanças nas diretrizes programáticas e estratégicas da organização partidária. Em 23 de março de 2019 o partido teve seu nome alterado novamente para a atual legenda: Cidadania. Sua fundação decorreu de decisão de parte da executiva nacional do PCB de dissolver o partido e fundar uma nova agremiação, influenciada, principalmente, pelos fatos políticos que desenhavam uma nova ordem internacional, marcada pelas transformações ocorridas nas nações comunistas. O Cidadania manteve o código eleitoral 23, outrora utilizado pelo PCB e o seu presidente, deste a fundação do PPS, é Roberto Freire.

Em seu manifesto de fundação, ainda com a denominação de PPS, o partido se apresentava como um “partido, novo, democrático e socialista, que se inspire na herança humanista, libertária e solidária dos movimentos sociais e das lutas dos trabalhadores em nosso país e em todo o mundo, prolongando hoje a luta que travamos desde 1922”. Um partido que defende a propriedade dos meios de produção e que se contrapõe aos modelos neoliberais. “Um

Partido que não tem fórmulas prontas e acabadas, e que se propõe a discutir e formular um Projeto para a Nação Brasileira, com a colaboração de todas as forças do campo democrático” (CIDADANIA, 1992).

No estatuto aprovado em março de 2019, o partido se declara humanista e ambientalista, “conceitos enriquecidos com a experiência dos movimentos operários e populares, resgatando a melhor tradição do pensamento marxista e do humanismo libertário”. Assevera que “exclui dogmatismos e sectarismos, e se concebe como um organismo aberto à renovação das ideias e dos métodos, em um marco de respeito à pluralidade das concepções”. Anuncia que seu objetivo permanente é “a ampliação da democracia e a valorização da cidadania, no processo de construção de uma sociedade socialista plural, ecologicamente equilibrada e autossustentável, humanista, libertária, multilateral e interétnica (CIDADANIA, 2019).

Em outubro de 2019, sete meses após a última alteração estatutária, o Cidadania anuncia um novo estatuto no qual já não se declara sucessor do Partido Comunista Brasileiro (PCB). O partido também suprimiu do texto excertos em que se autodeclara socialista, humanista e ambientalista. O partido também não faz menção à sua experiência com movimentos operários e populares, nem ao resgate da tradição do pensamento marxista, substituindo os artigos 2º ao 4º do novo estatuto, que ficou assim inscrito:

Art. 2º - O CIDADANIA desenvolve suas atividades em âmbito nacional, tendo por fundamentos o regime participativo, representativo e democrático, baseado no pluralismo político, na transparência como mecanismo de controle social e no protagonismo da sociedade civil e seus movimentos, assim como na garantia e na defesa da liberdade e dos demais direitos fundamentais da pessoa humana.

Art. 3º - O CIDADANIA defende o Estado laico e se dedica a promover igualdade de oportunidades para todos os que residem no Brasil, independentemente da nacionalidade, a combater as diferentes formas de preconceito e discriminação, afirmando o compromisso com a participação cidadã de todos os segmentos da sociedade, incluindo mulheres, negros, indígenas, LGBTI+, pessoas com deficiência, idosos e jovens.

Art. 4º - O CIDADANIA se compromete com o combate à pobreza e às desigualdades sociais, com o acesso universal à educação como principal vetor da cidadania, com a responsabilidade fiscal e com a sustentabilidade, nas suas dimensões econômica, ambiental e social (CIDADANIA, 2019).

Em seu programa o Cidadania “reafirma os compromissos dos partidos seus antecessores com a liberdade, a paz, o humanismo, a democracia como valor universal, a cooperação e integração econômica entre as nações, o combate aos preconceitos de toda ordem, a busca da equidade social e econômica entre os cidadãos e, nos marcos de uma economia de mercado, a opção pela sustentabilidade. O partido se declara favorável às candidaturas avulsas, ao voto facultativo, às reformas previdenciária e trabalhista e à defesa de uma política de educação que favoreça o debate de ideias dentro da escola. O partido também se posiciona a favor do desarmamento, da política de cotas e da criminalização da homofobia (CIDADANIA, 2019).

Na escala ideológica esquerda-direita, atualmente, é considerado um partido de centro-esquerda (VASCONCELLOS, 2016; PASSARELLI; BERALDO, 2019), possuindo mais de 460 mil filiados. Na última eleição (2018) elegeu 8 (oito) deputados federais e possui 3 representantes no Senado Federal (TSE, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021; SENADO FEDERAL, 2021).

6.15 PARTIDO VERDE (PV)

O Partido Verde (PV) foi criado em janeiro de 1986 por um grupo de ambientalistas adeptos da ecologia política. No início de sua formação o partido estava focada nas questões ecológicas, porém, com o tempo, outras lutas foram ganhando espaço na atuação da agremiação, como o combate à homofobia, ao machismo e ao racismo, entre outras. Em 17/03/1988, o TSE concedeu o registro provisório ao PV e em 30/09/1993 o partido obteve o registro definitivo (PV, 2021; TSE, 2021).

Segundo o seu programa, “o PV não se aprisiona na estreita polarização esquerda versus direita. Situa-se à frente”. Identifica-se com um ideário de esquerda, mas não segue a doutrina da esquerda tradicional, da mesma forma com que questiona o neoliberalismo:

Está aberto ao diálogo como todas as demais forças políticas com o objetivo de levar à prática as propostas e programas verdes. O PV identifica-se com o ideário de esquerda no compromisso com as aspirações da grande maioria trabalhadora da população e na solidariedade com todos os setores excluídos, oprimidos e discriminados. Defende a redistribuição da renda, a justiça social, o papel regulador e protetor do poder público em relação aos desfavorecidos e os interesses da maioria dos cidadãos, não só diante do poder econômico, como dos privilégios corporativistas. Mas não segue os cânones da esquerda tradicional, da mesma forma com que questiona a hegemonia neoliberal, duas vertentes do paradigma produtivista do século XIX. Os verdes buscam na ecologia política novos caminhos para os problemas do planeta (PV, 2005).

Na escala ideológica esquerda-direita, o PV é considerado um partido de centro-esquerda (PASSARELLI; BERALDO, 2019). Atualmente, a agremiação possui cerca de 366 mil filiados e no último pleito (2018) elegeu 4 (quatro) deputados federais (TSE, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

6.16 AVANTE

O Avante foi criado em 1989 com o nome de Partido Trabalhista do Brasil (PT do B) por dissidentes do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) insatisfeitos com o que chamou de “posições conservadoras” defendidas pelos líderes petebistas. O PT do B utilizava como referência ideológica a doutrina trabalhista de Alberto Pasqualini e a “herança política” deixada pelo governo de Getúlio Vargas. O partido busca reafirmar o trabalhismo como ideologia política nacional com base no solidarismo cristão. Em 2017 o PT do B alterou sua denominação para “Avante” e obteve registro definitivo no TSE em 11/10/1994 (PINTO, 2020).

Em seu manifesto, o Avante anuncia as seguintes proposições, entre outras: a) a defesa da vasta camada dos trabalhadores autônomos e dos micros, pequenos e médios empreendedores, em face das mudanças econômicas das últimas décadas; b) a construção de políticas que respondam aos desafios e problemas dos trabalhadores migrantes, em sintonia com a defesa da soberania e da solidariedade entre os povos; c) a utilização da biomassa e outras fontes renováveis, primordialmente, no nível local, propondo que os setores poluidores sejam instados a assumir suas responsabilidades, adotando fontes alternativas e ecologicamente corretas que possam contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões mineradoras; d) a reorganização do Estado, de maneira a reduzir a enorme carga tributária e, ao mesmo tempo, aperfeiçoar as ações públicas nos campos da segurança, da saúde e da educação; e) transparência e controle social sobre toda colaboração que implique transferência de recursos entre Governo, empresas privadas e o Terceiro Setor; f) o acesso democrático às conquistas científicas e tecnológicas, pois, “mais do que reforma agrária na terra nós precisamos de uma reforma agrária no conhecimento”; g) uma reforma previdenciária justa que garanta os legítimos direitos dos veteranos do trabalho de todo o país; uma política eficiente de mobilidade, com a valorização do transporte ferroviário e aquaviário capaz de assegurar melhores condições para a maioria da população que depende de transporte coletivo; h) a garantia de existência de meios de comunicação livres como forma de enfrentar o vício da

corrupção que assola a vida política brasileira desde tempos imemoriais, evitando-se condescender com práticas deletérias que quebrem a confiança da população nos seus dirigentes (PT DO B, 2010).

Na escala ideológica esquerda-direita, o Avante é considerado um partido de centro (VASCONCELLOS, 2016; SARDINHA; COSTA 2019) e atualmente possui 215 mil filiados. No último pleito (2018) elegeu 8 (oito) deputados federais (TSE, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

6.17 PROGRESSISTAS (PP)

Partido Trabalhista Renovador (PTR) com Partido Social Trabalhista (PST), O Progressistas (PP) é resultado de uma séria de fusões e incorporações com outras agremiações, além de várias alterações em sua denominação. Em 1993, o Partido Democrático Social (PDS) fundiu-se com o Partido Democrata Cristão (PDC), surgindo o Partido Progressista Reformador (PPR). Em 1995, o PPR promoveu nova fusão, agora com o Partido Progressista (PP), legenda criada no ano anterior, também por agregação de outras forças partidárias. Nascia, então, o Partido Progressista Brasileiro (PPB). Nesse mesmo ano o partido foi registrado no TSE e, em 2003, o partido decide retirar da sigla PPB o "B", ficando apenas "PP" – Partido Progressista (PP, 2021). Em 2017, o partido passou a adotar a legenda “Progressistas”, excluindo a palavra “Partido”, mantando a sigla PP.

Na escala ideológica esquerda-direita, o Progressistas é considerado um partido de direita (VASCONCELLOS, 2016; COUTO, 2018; SARDINHA; COSTA 2019) e atualmente possui mais de 1,34 milhão de filiados, sendo o quarto maior partido do Brasil. No último pleito (2018) elegeu 41 (quarenta e um) deputados federais e um governador de Estado, contando ainda com um senador (TSE, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021; SENADO FEDERAL, 2021).

Em suas diretrizes programáticas, o PP se compromete com um sistema econômico livre, que favoreça a prática das regras de mercado, mas que tenha como objetivo o bem-estar dos brasileiros e defende a “liberdade de culto religioso, garantia da inviolabilidade, da privacidade, o direito ao trabalho digno, ao salário justo à moradia, à educação, à alimentação, à segurança, como, também, o exercício de uma imprensa livre e responsável e à preservação do meio ambiente” (PP, 1995).

6.18 PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO (PSTU)

O PSTU foi criado em 1994 a partir da dissidência da corrente Convergência Socialista, que atuava dentro do Partido dos Trabalhadores (PT). O rompimento decorreu da crítica de que o PT havia se distanciado de um programa socialista, assumindo a social-democracia como posição ideológica. A tensão culminou com a expulsão da Convergência Socialista pela direção nacional do PT. Formalmente, a fundação do PSTU está associada ao Partido Revolucionário dos Trabalhadores (PRT), que teve seu registro provisório deferido em 1992. No ano seguinte, o PRT decidiu alterar seu nome para Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado – PSTU e em 1995 obteve seu registro definitivo no TSE (RICCIO, 2009; SENADO FEDERAL, 2014).

Alguns autores consideram o PSTU como um partido de esquerda (VASCONCELLOS, 2016), enquanto outros o posicionam na extrema esquerda (COUTO, 2018). Atualmente, possui cerca de 15.800 (quinze mil e oitocentos) filiados. No último pleito (2018) não elegeu deputado federal nem senador (TSE, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021; SENADO FEDERAL, 2021).

O partido tem como objetivo primordial “convencer os trabalhadores e demais setores explorados da população acerca da necessidade histórica da construção de uma sociedade plenamente socialista, com a propriedade coletiva dos meios de produção em geral” (PSTU, 2013). O partido se autodeclara socialista e revolucionário e afirma que só uma revolução socialista, apoiada por trabalhadores e trabalhadoras, pode abrir caminho para a construção do socialismo e dar fim ao sistema capitalista:

O PSTU é um partido socialista e revolucionário. Socialista porque defendemos a necessidade de superar o sistema capitalista e construirmos um Brasil e um mundo socialista. Revolucionário porque acreditamos que não é possível fazermos essa mudança através de acordos com a burguesia ou através das instituições deste sistema, deste Estado, desta democracia dos ricos e muito menos de uma ditadura militar. Só uma revolução socialista, apoiada na mobilização e na organização dos trabalhadores e trabalhadoras pode dar fim a este sistema de exploração e opressão e abrir caminho para a construção do socialismo. Para nós o socialismo será mundial ou não será (PSTU, 2021).

O PSTU assevera que não é possível reformar o capitalismo de maneira a atender os interesses da classe trabalhadora, e nisso reside sua diferença em relação aos demais partidos que afirmam defender a classe trabalhadora. A socialização do processo de produção possibilita avanços imensos na produção de riqueza e conhecimento, contudo, a apropriação privada dessa mesma produção concentra nas mãos de poucos o resultado dos trabalhadores e trabalhadoras.

É dessa lógica de opressão e exploração do trabalho alheio que vive o capitalismo, o que resulta na desigualdade, violência e discriminação contra as minorias da sociedade:

Daí surge a desigualdade, a injustiça, a humilhação, a violência que atinge e martiriza a vida, cada vez mais, de uma parcela cada vez maior da humanidade. É por ter essa natureza que o capitalismo se alimenta, e perpetua, por outro lado, o machismo, o racismo, a discriminação contra as pessoas LGBT, a xenofobia, a opressão aos povos indígenas, quilombolas e inúmeras nacionalidades pelo mundo afora (PSTU, 2021).

O partido ressalta que defende o socialismo de Marx e Lenin, sistema que não guarda relação com “regimes burgueses como o da Venezuela, que não passa de um capitalismo mal disfarçado, ou com os regimes estalinistas (China, Cuba) que, no passado foram uma ditadura contra o povo para defender os interesses de uma casta burocrática e, hoje, ditaduras a serviço diretamente do capital” (PSTU, 2021).

O PSTU anuncia as seguintes proposições, entre outras: a) a tributação de grandes fortunas; b) aplicação do salário mínimo do DIEESE e reajuste mensal de salário; c) congelamento de preços e tarifas; d) expropriação e estatização do sistema financeiro; e) expropriação das grandes empresas e reestatização das empresas privatizadas; f) monopólio do comércio exterior (SENADO FEDERAL, 2014).

6.19 PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO (PCB)

O Partido Comunista Brasileiro (PCB), assim como o PCdoB, reivindica ser o antigo Partido Comunista – Seção Brasileira da Internacional Comunista fundado em 1922. Considerando a data de fundação reivindicada, o PCB seria o mais antigo partido político, embora tenha permanecido na clandestinidade durante boa parte de sua história. O partido passou por várias crises internas, que resultaram na saída ou expulsão de vários de seus membros e no surgimento de outras organizações políticas, como o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), em 1962 e o Partido Popular Socialista (PPS), em 1992 (PCB, 2021).

Sua meta estratégica é a conquista do poder político pela classe trabalhadora, visando à construção da sociedade socialista, período transitório para a emancipação do proletariado na sociedade comunista, tendo como fundamento de sua ação política os princípios do marxismo-leninismo (PCB, 2017). Em seu programa, elaborado durante a Convenção Nacional do Partido, em 1996, o partido anunciou quatro objetivos programáticos:

1) Derrotar a hegemonia imperialista nos processos sociais políticos e econômicos do País; 2) Derrotar a hegemonia política da burguesia e construir a hegemonia dos operários e seus aliados, visando a iniciar a transição para uma sociedade socialista; 3) Propiciar a participação crescente dos trabalhadores na gestão do Estado 4) Ampliar as conquistas democráticas a fim de aprofundar a influência dos trabalhadores nos processos sociais, políticos e culturais (PCB, 1996).

No documento intitulado “A Estratégia e a Tática da Revolução Socialista no Brasil”, Resolução do XV Congresso Nacional do PCB, o partido afirma que, no terreno da luta de classes, trabalha para se consolidar como um dos principais instrumentos revolucionários, com o objetivo de construir uma alternativa real de poder para os trabalhadores, contribuindo como formulador de uma política de classe que dirija as forças anticapitalistas para a revolução socialista. A conquista dos objetivos estratégicos do PCB implica a construção de uma alternativa de poder capaz de se contrapor ao poder burguês e de produzir uma ruptura na ordem capitalista. Para o partido, a conquista revolucionária do poder político envolve dois aspectos fundamentais:

a) a participação dos trabalhadores como sujeito da ação histórica contra o capitalismo e a sociedade burguesa; b) a organização e o fortalecimento dos instrumentos políticos revolucionários capazes de dirigir a disputa pela hegemonia do proletariado na sociedade, fazendo uso das formulações teóricas e políticas que embasam a teoria social desenvolvida por Marx, Engels, Lênin e outros revolucionários (PCB, 2014).

Na escala ideológica esquerda-direita, alguns autores consideram o PCB como um partido de esquerda (VASCONCELLOS, 2016) e outros o definem como uma organização partidária de extrema esquerda (COUTO, 2018). Atualmente possui, aproximadamente, 12.700 (doze mil e setecentos) filiados. No último pleito (2018) não elegeu deputado federal e nem senador (TSE, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021; SENADO FEDERAL, 2021).

6.20 PARTIDO RENOVADOR TRABALHISTA BRASILEIRO (PRTB)

O Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB) tem sua origem no extinto Partido Trabalhista Renovador (PTR), após sua fusão com o Partido Social Trabalhista (PST). O PRTB foi fundado em 27/11/1994 e obteve seu registro junto ao TSE em 18/02/1997. De acordo com seu programa, sua diretriz básica é o “trabalhismo participativo”, seja na condição de empregado ou empregador. Possui como lema “Deus, Pátria e Família!” e anuncia que é o

partido que mais defende a pátria e a família (PRTB, 2021). Propugna pela convivência harmoniosa entre capital e trabalho e por uma sociedade pluralista e sem distinção entre raças, credos ou ideologias. O presidente do partido, desde a sua fundação, é Levy Fidelix (SENADO FEDERAL, 2014).

Nas eleições de 2018, o partido optou por apoiar o candidato Jair Bolsonaro (PSL) e o general da reserva Antônio Hamilton Martins Mourão, afiliado do partido, foi definido como o candidato e, posteriormente, eleito Vice-presidente na chapa de Bolsonaro. Na escala ideológica esquerda-direita, o PRTB é considerado um partido de direita (SARDINHA; COSTA, 2019; COUTO, 2018). Atualmente possui cerca de 150 mil filiados e no último pleito (2018) não elegeu deputado federal e nem senador (TSE, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021; SENADO FEDERAL, 2021).

6.21 DEMOCRACIA CRISTÃ (DC)

O partido Democracia Cristã (DC) foi fundado em 30/03/1995 com o nome Partido Social Democrata Cristão (PSDC) por dissidentes do Partido Democrata Cristão (PDC), que, em 1993, decidiu se fundir com o Partido Democrático Social (PDS), dando origem ao Partido Progressista Reformador (PPR). A democracia cristã constitui um movimento político e ideológico que propugna uma democracia fundada em princípios cristãos e nos valores da liberdade, justiça e solidariedade; uma reação ao movimento operário de esquerda e ao socialismo, tendo como marco teórico a publicação da Encíclica *Rerum Novarum*. A democracia cristã surgiu no século XIX a partir da doutrina social da Igreja Católica, com influências das confissões protestantes. Os partidos democratas-cristãos são constituídos por católicos e protestantes que comungam das aspirações políticas de forma harmoniosa (DC, 2021).

A exemplo do que ocorreu na Europa, a democracia cristã expandiu-se rapidamente no Brasil, inicialmente por meio do PDC, refundado em 1985 com o processo de abertura política. Em 1993, o partido fundiu-se ao PDS para formar o PPR. Descontente com a fusão, em 1995, José Maria Eymael, presidente do partido até os dias atuais, funda o PSDC, obtendo seu registro definitivo em 05/08/1997. Acompanhando uma tendência que decorreu do desgaste das siglas partidárias após a eclosão de escândalos de corrupção, em 2017 o PSDC alterou sua denominação para Democracia Cristã (DC, 2021).

Segundo seu programa, o DC tem como objetivo fundamental criar uma sociedade livre, justa e solidária. Proclama como sua doutrina a democracia cristã, “que realiza a Justiça sem destruir a Liberdade, tornando possível a convivência desses valores através da prática da Solidariedade”. O partido repudia o capitalismo selvagem porque não realiza a justiça e rejeita o marxismo porque esmaga a liberdade (PSDC, 1995). Na escala ideológica esquerda-direita, o DC é considerado um partido de centro (VASCONCELLOS, 2016). Atualmente, possui cerca de 179 mil filiados e no último pleito (2018) não elegeu deputado federal e nem senador (TSE, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021; SENADO FEDERAL, 2021).

6.22 PARTIDO DA CLASSE OPERÁRIA (PCO)

O Partido da Classe Operária (PCO) foi fundado em 1995 por dissidentes do Partido dos Trabalhadores (PT) membros da corrente Causa Operária que faziam oposição ao campo majoritário do PT. O embate acirrou-se devidas às alianças políticas engendradas pelo Partido dos Trabalhadores por ocasião da candidatura de Luís Inácio da Silva à Presidência da República, em 1989, o que culminou com a expulsão dos membros da Causa Operária do PT. O partido obteve seu registro definitivo em 30/09/1997 (SENADO FEDERAL, 2014).

As bases programáticas do PCO são o Manifesto Comunista, escrito por Karl Marx e Friedrich Engels em 1848, o conjunto das resoluções dos quatro primeiros congressos da III Internacional e o Programa de Transição da IV Internacional, escrito por Leon Trotski. O objetivo do partido é “dar à luta da classe operária um caráter consciente e unitário, e mostrar-lhe o objetivo histórico socialista que dessa luta se desprende”, em direção da luta anti-imperialista. Para o PCO, somente a transformação da propriedade privada dos meios de produção em propriedade social e a transformação da produção para o mercado em produção pela e para a sociedade pode trazer conforto e harmonia para a humanidade (SENADO FEDERAL, 2014).

Desde a sua fundação o presidente do PCO é o jornalista Rui da Costa Pimenta e na escala ideológica esquerda-direita é considerado por alguns autores como um partido de esquerda (VASCONCELLOS, 2016) e, por outros, como de extrema esquerda (COUTO, 2018). Atualmente, o partido possui pouco mais de 4 mil filiados e no último pleito (2018) não elegeu deputado federal nem senador (TSE, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021; SENADO FEDERAL, 2021).

6.23 PODEMOS (PODE)

O Podemos (PODE), originalmente denominado Partido Trabalhista Nacional (PTN), foi criado em 1995 e em 1997 ganhou registro definitivo no TSE. Em 2017, inspirado no lema “*yes, we can*” (sim, nós podemos) da campanha de Barack Obama à presidência dos EUA e sem qualquer relação com o partido espanhol, o PTN alterou seu nome para “Podemos”, utilizando a sigla “PODE”. Desde a sua fundação, a legenda tem sido comandada pela família Abreu. Atualmente, o partido é presidido por Renata Abreu. O partido reivindica ser o herdeiro político do antigo PTN, fundado em 1945 por políticos vinculados ao Ministério do Trabalho que tinham como objetivo organizar a massa sindicalizada de forma desvinculada do antigo Partido Trabalhista Brasileiro (PODEMOS, 2021).

Em seu programa, o Podemos assevera que a propriedade deve ser defendida quando produtiva e se atender a um patamar mínimo de função social. O latifúndio improdutivo ou especulativo deve ceder lugar aos que necessitam do solo para sobreviver e o capital selvagem e explorador não pode subsistir. O capital deve aliar-se ao trabalho para aumentar a produção e o emprego. O pleno emprego é a palavra de ordem, uma vez que só o desenvolvimento econômico é capaz de criar condições para o atendimento da demanda por trabalho. O Podemos defende que um sindicalismo pluralista e o valor do trabalho como direito fundamental (PTN, 1995).

Anunciando que nasceu com o DNA da coletividade, o partido defende a democracia direta, assumindo o compromisso de “hastear as bandeiras da Transparência, Participação e Democracia Direta, convicto de que, por meio de nossas plataformas digitais, é capaz de conectar em tempo real o sistema político e a sociedade brasileira e, juntos, decidir os rumos de nossa Nação (PODEMOS, 2021).

Na escala ideológica esquerda-direita, o Podemos é considerado um partido de centro (VASCONCELLOS, 2016). Atualmente, o partido possui mais de 450 mil filiados e no último pleito (2018) elegeu 10 (dez) deputados federais e 8 (oito) senadores (TSE, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021; SENADO FEDERAL, 2021).

6.24 PARTIDO SOCIAL LIBERAL (PSL)

O Partido Social Liberal (PSL) foi fundado em 30/10/1994 e obteve seu registro definitivo no TSE em 02/06/1998. O partido, que elegeu o Presidente da República nas eleições

de 2018, defende, entre outras, as seguintes bandeiras: a) o liberalismo econômico; b) o federalismo, com ressalvas à centralização de poderes nas mãos do governo federal; c) o conservadorismo nos costumes, pois o cidadão deseja mudanças lentas e naturais que ocorrem com o passar do tempo, mediante a evolução natural do homem e da sociedade. O partido descreve o cidadão conservador como o sujeito que respeita e preserva as instituições (família, entidades religiosas, polícia, Poder Judiciário, entre outros) e os costumes em geral (PSL, 2021).

O PSL anuncia os seguintes ideais, entre outros: a) o compromisso com a segurança pública, prestigiando, protegendo e apoiando as polícias civil e militar, a guarda municipal e as Forças Armadas; b) políticas de esclarecimento à população quanto aos males provocados pelo comunismo e socialismo; c) revogação do Estatuto do Desarmamento e a criação de condições para que os cidadãos possam ter a posse de armas de fogo; d) proteção à democracia e à liberdade de cada cidadão; e) redução do tamanho do Estado em todos os seus níveis e esferas, a fim de torná-lo mais ágil, eficiente e menos corrupto; f) garantia de prestação de serviços públicos de qualidade e de eficiência nas áreas de saúde e educação; g) combate à censura, ao constrangimento e aos desequilíbrios morais e sociais decorrentes do discurso “politicamente correto”; h) combate à sexualização precoce de crianças; i) combate à apologia da ideologia de gênero; j) combate aos privilégios decorrentes de “quotas” que resultem na divisão do povo, seja em função de gênero, opção sexual, cor, raça, credo; k) combate à corrupção endêmica instalada no Brasil, em todas as suas formas, níveis e esferas (PSL, 2021).

Em seu estatuto, o PSL se declara social liberalista e forte defensor dos direitos humanos e das liberdades civis, “acreditando que o Estado possa exercer na economia o papel de regulador, a fim de garantir à população acesso de qualidade aos serviços públicos essenciais e fundamentais, como saúde, educação, segurança, liberdade, habitação e saneamento”. Em seu programa, o PSL defende, entre outras propostas, a liberdade social, política e econômica e a privatização racional, que implica “vender, alienar, se desfazer primeiro das empresas que são hoje um sorvedouro de recursos do Tesouro Nacional”, deixando a produção com a iniciativa privada (SENADO FEDERAL, 2014).

O empresário pernambucano Luciano Bivar foi o fundador do PSL e é também seu presidente, desde a fundação do partido. Na escala ideológica esquerda-direita, o PSL é considerado por alguns autores como um partido de extrema direita (COUTO, 2018) e por outros como uma agremiação de direita (SARDINHA; COSTA, 2019). Atualmente, o partido possui mais de 460 mil filiados e no último pleito (2018), sob a influência do bolsonarismo,

elegeu 35 (trinta e cinco) deputados federais, 2 (dois) senadores e 3 (três) governadores (TSE, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021; SENADO FEDERAL, 2021).

6.25 REPUBLICANOS

O Republicanos foi criado em 2003 como Partido Municipalista Renovador (PMR), mas somente em 2005 obteve registro definitivo. No ano seguinte, o TSE aprovou a alteração do nome do partido para Partido Republicano Brasileiro (PRB) e em 2019 foi autorizada sua renomeação para “Republicanos”. José de Alencar, Vice-presidente da República no governo de Luís Inácio da Silva, foi o presidente de honra do partido de 2005 até sua morte, em 2011 (REPUBLICANOS, 2021).

Vinícius Valle (2018, p. 85-100) chama a atenção para o fato de que, apesar de o PRB, antiga designação do Republicanos, ter fortes ligações com o segmento evangélico, especialmente com a Igreja Universal do Reio de Deus, o partido não vincula publicamente uma imagem denominacional ou religiosa. Segundo o autor, a omissão do Republicanos sobre o seu caráter religioso se explica pela estratégia do partido em pretender alcançar outros segmentos sociais fora do universo evangélico, diferentemente do PSC, que torna público seu conservadorismo e religiosidade. Ainda segundo Valle, “de forma oposta ao PSC, o PRB procura não se comprometer ideologicamente – seja se mostrando como um partido conservador ou de esquerda. Tal posicionamento permite que o partido componha e se beneficie de diferentes alianças políticas” (REPUBLICANOS, 2019).

O Republicanos anuncia que é um partido conservador, longe de extremos, firmado nos valores da moral cristã, tendo a família como alicerce da sociedade, preservando a livre iniciativa e a liberdade econômica. Acredita que a ordem moral é elementar para a sustentação da vida social. “O que manteve o ser humano vivo diante das atrocidades e dos desastres ao longo da história foi justamente a capacidade de harmonizar a relação entre as pessoas e a transmissão das tradições e dos bons costumes”. O partido firma compromisso com as seguintes diretrizes doutrinárias (REPUBLICANOS, 2019):

- a) Estado soberano: parlamento forte, judiciário independente, federalismo e municipalismo.
- b) Governo digital: foco no uso de inteligência artificial nos processos decisórios críticos, criação e disseminação de aplicativos e desenvolvimento de cidades inteligentes.

c) Ambiente de negócios inovador: livre iniciativa, reforma fiscal, simplificação tributária, redução do déficit e o equilíbrio das contas, corte de gastos, desburocratização sistemática e meritocracia nas relações de trabalho.

d) Indústria forte e competitiva: revisão e modernização de marcos regulatórios anacrônicos contrários ao desenvolvimento industrial, como as Normas Regulamentadoras;

e) Diplomacia e comércio internacional fundado no pragmatismo e não em ideologias: participação efetiva e proativa do Brasil nos grandes eventos internacionais; aumento da presença do País nas cadeias globais de valor; protagonismo do Brasil nas grandes questões da humanidade; manutenção das relações diplomáticas com os países amigos; apoio ao sistema bilateral e regional de comércio; fortalecimento do comércio com os parceiros prioritários.

f) Família e tradição: pois “a família é o alicerce da sociedade e a principal instituição de preservação e continuidade das tradições que performam o conjunto de valores em que acreditamos”, tais como apoio ao casamento tradicional, defesa da vida desde sua concepção e respeito às autoridades constituídas, entre outros.

g) Cidadania e justiça social: Estado de bem estar residual, ou seja, “aquele em que o Estado assume a responsabilidade pelo indivíduo por período limitado, para que ele seja preparado para retornar ao mercado”; intervenção do Estado na área social somente quando necessário, sem desestimular a iniciativa individual; programas sociais focalizados e sujeitos a avaliações e monitoramentos permanentes a fim de aumentar sua eficácia; valorização do trabalho e do empreendedorismo como ferramentas de emancipação econômica; remuneração justa que reduza a dependência do trabalhador dos programas sociais; incentivo à previdência complementar e apoio aos programas de primeiro emprego.

h) Tecnologias em saúde e educação: aprimoramento do Sistema Único de Saúde (SUS); fortalecimento da saúde preventiva e familiar com foco no paciente, e não no sistema; incentivo à poupança individual para saúde; educação básica não-ideológica e mais pragmática; fortalecimento do ensino técnico e profissionalizante; inclusão das disciplinas de empreendedorismo, tecnologia de informação e finanças no ensino básico; utilização de novas

tecnologias no processo pedagógico; meritocracia como valor para professores e alunos; cobrança de mensalidade a alunos de alta renda nas universidades públicas.

i) Defesa nacional e segurança pública: revisão do Código Penal e endurecimento das punições contra crimes hediondos; fortalecimento das polícias e a destinação de mais recursos para aquisição de novas tecnologias no combate e na prevenção de crimes; luta ostensiva contra o feminicídio; direito à defesa da família e do patrimônio; reformulação e privatização do sistema prisional brasileiro; revisão da execução penal no Brasil; ressignificação da Defesa e o renascimento do orgulho nacional.

j) Liberdade de expressão: imprensa livre e responsável; direito ao esquecimento; liberdade de crença e de manifestação de fé religiosa.

Na escala ideológica esquerda-direita, o Republicanos é considerado um partido de direita (COUTO, 2018). Atualmente, possui mais de 480 mil filiados e no último pleito (2018) elegeu 31 (trinta e um) deputados federais e 2 (dois) senadores (TSE, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021; SENADO FEDERAL, 2021).

6.26 PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (PSOL)

O Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) foi fundado em 2004 pela senadora Heloisa Helena e outros dissidentes do Partido dos Trabalhadores (PT), entre eles os deputados federais João Fontes, João Batista Babá e Luciana Genro. As divergências entre o grupo dissidente e o PT começaram antes da eleição de Luís Inácio Lula da Silva para a presidência da República, em outubro de 2002. O grupo dissidente manifestou enormes discordâncias em relação às decisões tomadas pelo governo Lula logo no início do governo, principalmente em relação à reforma da previdência, o que gerou conflitos com as lideranças do PT e culminou com a expulsão da senadora Heloísa Helena e dos deputados federais Babá, João Fontes e Luciana Genro. A justificativa foi a de que os parlamentares haviam ferido o código de conduta do PT e agido contra orientações do partido. O partido teve registro definitivo no TSE em 15/09/2005 (PSOL, 2021).

Em seu programa, o PSOL anuncia as seguintes bases estratégicas: a) socialismo com democracia como princípio estratégico na superação da ordem capitalista; b) não há soberania nem independência sem o rompimento com a dominação imperialista; c) oposição à conciliação de classe e apoio à luta dos trabalhadores; d) reivindicações por reformas prementes e bandeiras

históricas, como a defesa de melhores salários, combate ao desemprego e à corrupção, reforma agrária, entre outras; e) a defesa de um internacionalismo ativo contra as guerras e ocupações promovidas pelas grandes potências capitalistas, além do apoio ao movimento antiglobalização. O partido propugna ainda as seguintes reivindicações, entre outras: a) o confisco de bens e prisão de corruptos e sonegadores; b) a ruptura com o FMI e o não pagamento da dívida externa; c) a democracia nos sindicatos e nos movimentos sociais; d) a defesa do direito das minorias; e) a livre expressão sexual (PSOL, 2004).

Na escala ideológica esquerda-direita, o PSOL é considerado um partido de esquerda (VASCONCELLOS, 2016). Atualmente, o partido possui, aproximadamente, 220 mil filiados e no último pleito (2018) elegeu 10 (dez) deputados federais (TSE, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

6.27 PARTIDO LIBERAL (PL)

O Partido Liberal (PL) foi fundado em 1985 pelo deputado federal Álvaro Valle. Em 2006 fundiu-se com o Partido da Reedificação da Ordem Nacional (PRONA) para formar o Partido da República (PR). Obteve seu registro definitivo em 19/12/2006 e em 2019 voltou a ser denominado Partido Liberal (PL) (PL, 2021).

Em seu estatuto o partido declara que:

Por serem as mesmas ideias e ideais que nortearam no passado, os extintos, Partido Liberal – PL e Partido da Reedificação da Ordem Nacional – PRONA e o Partido da República – PR, e outros partidos que porventura vierem a ser incorporados a ele, o Partido Liberal – PL declara que manterá a continuidade dos mesmos princípios, conservando as antigas siglas e nomes como patrimônios históricos de sua fundação, obra pioneira de seu Patrono, Álvaro Valle (PL, 2019).

O programa do PL anuncia que a democracia constitui instrumento para a realização do Bem Comum em uma sociedade livre, pluralista e participativa, reafirmando a crença na Pessoa livre, titular de direitos naturais e inalienáveis; na Sociedade e na Política. A Pessoa deve ser valorizada: “uma visão ideológica do Estado e da Sociedade faz com que o Homem se fracione, esquecendo sua qualidade de ser concreto, a grandeza de sua origem e de sua missão pessoal”. Aceitando a dominação e o Estado onipotente, o homem se reduz a objeto e anula sua capacidade crítica. Nesse sentido, o respeito aos valores naturais deve ser o único limite à liberdade individual (PL, 2006).

O partido assevera que “a pobreza e injustiça social representam a irresponsabilidade coletiva da sociedade e caracterizam o erro do Estado, que deve entender o Homem como a razão e a finalidade de todas as instituições”. O Estado é o garantidor dos direitos humanos, promotor e guardião do Bem Comum e somente se justifica quando é instrumento de eliminação de todas as formas de dominação entre os homens, ainda mais porque “a injustiça já passou do âmbito das consciências para instalar-se nas próprias estruturas econômicas e sociais”. Por isso, não basta o simples apelo a valores éticos para que se corrijam tais injustiças; é necessário ao Estado, “administrador do poder, liderar processos revolucionários, sem o recurso da violência desumana, para que se eliminem as formas de dominação entre os homens e as injustas desigualdades sociais” (PL, 2006).

O PL entende que Política é, essencialmente, humanismo. Trata-se de instrumento de luta pelo Bem Comum, porquanto se trata de “atividade essencialmente ética, que busca a formação de estruturas de poder e de governo, livres e democráticos”. Por isso, a Política, que essencialmente é Humanismo, exige a desintegração de ideologias:

Respeitando o pluralismo, os direitos e deveres participativos do homem, a Política é um instrumento permanente de luta pelo Bem Comum e pela liberdade individual. Por isso, esta luta passa necessariamente pelo esforço para a desintegração das ideologias. A Política não deve apenas buscar o necessário e o oportuno, o pragmático e o utilitário. A sua teleologia ética deve impeli-la para o reconhecimento dos valores dos homens, e para o estabelecimento de melhores relações entre eles (PL, 2006).

Na escala ideológica esquerda-direita, o PL é considerado um partido de direita (SARDINHA; COSTA, 2019). Atualmente, o partido possui mais de 774 mil filiados e no último pleito (2018) elegeu 41 (quarenta e um) deputados federais e 3 (três) senadores (TSE, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

6.28 PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO (PSD)

O Partido Social Democrático (PSD) foi fundado em 2011 e no mesmo ano obteve seu registro na Justiça Eleitoral. O partido foi concebido por dissidentes do DEM, PSDB e PP, liderados pelo ex-prefeito de São Paulo, Gilberto Kassab, o maior entusiasta da criação da sigla. A escolha do nome do partido foi uma homenagem ao ex-presidente Juscelino Kubitschek, filiado ao antigo Partido Social Democrático, fundado em 1945 e extinto pelo Ato Institucional nº 2 (AI-2), em outubro de 1965. O PSD ressurgiu em 1987 sob a liderança de César Cals,

ministro das Minas e Energia do Governo de João Figueiredo e permaneceu em atividade até 2003, quando foi incorporado ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). No ano seguinte à fundação do “novo” PSD, em 2012, uma decisão do STF garantiu ao partido o direito à cota do Fundo Partidário e ao tempo de propaganda eleitoral proporcional ao tamanho da bancada na Câmara Federal.²² O partido é presidido por Gilberto Kassab desde a sua fundação (PSD, 2021).

O partido defende um País “mais forte, desenvolvimentista, com uma economia dinâmica, moderna, competitiva e sustentável; um Brasil, mais justo, no qual todos os brasileiros sejam, de fato, iguais perante a lei; um Brasil equânime pela inclusão social e um Brasil mais solidário, com mais oportunidades para todo” (PSD, 2018). A legenda anuncia as seguintes diretrizes: a) liberdade de imprensa, sem qualquer tipo de censura, controle ou regulamentação da mídia; b) política com responsabilidade e transparência, sem conchavos ou sombras; c) defesa da economia de mercado e da propriedade privadas; d) crença num Estado forte, regulador; e) apoio às políticas sociais direcionadas aos que mais necessitam do amparo do Estado; f) defesa do voto distrital, inicialmente nos 85 municípios com 200 mil ou mais eleitores (PSD, 2021).

Na escala ideológica esquerda-direita, alguns autores consideram o PSD um partido de centro (COUTO; 2018), enquanto outros o definem como um partido de direita (SARDINHA; COSTA, 2019). Atualmente, o partido possui, aproximadamente, 412 mil filiados e no último pleito (2018) elegeu 34 (trinta e quatro) deputados federais e 11 (onze) senadores e 2 (dois) governadores (TSE, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

6.29 PATRIOTA

O Patriota foi fundado em 09/08/2011 com o nome de Partido Ecológico Nacional (PEN) e obteve seu registro definitivo em 19/06/2012. Em 2018, o TSE autorizou a mudança de nome do partido para Patriota, inexistindo abreviatura para sua denominação. Em 2019, o Partido Republicano Progressista (PRP) foi incorporado ao Patriota, mesmo em que o partido incorporador deixou de usar a sigla “PATRI”.

No estatuto registrado em 2017, em seu art. 3º, parágrafo único, constava que o Patriota não poderia “fazer parcerias, alianças, conjugações ou coligações com partidos de extrema

²² No julgamento da ADI nº 4.430/DF, em junho de 2012, o STF assegurou aos partidos novos, criados após a realização de eleições para a Câmara dos Deputados, o direito de acesso proporcional aos dois terços do tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, considerada a representação dos deputados federais que migrarem diretamente dos partidos pelos quais foram eleitos para a nova legenda no momento de sua criação.

esquerda, hoje representados, por exemplo, por PT, PSOL, PCdoB, PSTU, PPL, PCO, PCB, e quaisquer outros que apoiem regimes autoritários” (PATRIOTA, 2017), dispositivo que já não existe no atual estatuto.

Atualmente, o partido prevê os seguintes compromissos de seu filiados, entre outros: a) proteção à vida, combate à legalização das drogas; c) valorização da família, respeitando-se o direito individual de cada cidadão quanto à sua vida privada e opção sexual; d) liberdade de expressão e de imprensa; e) promoção de economia livre e baseada no direito de propriedade privada; f) prioridade à segurança pública e nacional (PATRIOTA, 2018).

O Patriota tem como objetivos, entre outros, a defesa dos valores cristãos, especialmente a defesa da vida desde a sua concepção e a família tradicional, além da defesa da liberdade econômica, da desburocratização e da responsabilidade fiscal. Declara-se um partido moralmente conservador, economicamente defensor do livre-mercado e confessionalmente cristão, defende os seguintes valores e bandeiras: a) valorização da pátria; b) respeito à doutrina conservadora cristã; c) oposição a toda e qualquer política de cunho abortista ou eugenista; d) princípio amplo de segurança, incluindo o direito de autodefesa e a luta contra a desmilitarização da Polícia Militar; e) livre-mercado, porquanto é o melhor meio de se promover a produção e a circulação de bens e serviços; e f) sustentabilidade (PATRIOTA, 2021).

O Patriota “acredita na sociedade como um pacto entre os vivos, os mortos e as aqueles que ainda irão nascer”, entretanto, repudia “a histeria propagada pelo obscurecimento da causa ambiental por ideologias que buscam subverter a ordem estabelecida pelos valores do ocidente, a soberania nacional e do desenvolvimento propagado pela livre iniciativa. Deste modo, recusamos soluções que busquem abolir o livre-mercado”. O partido rechaça a ideia de igualdade material, porquanto entende que é a “base do credo socialista, que destrói a individualidade do ser humano, justifica moralmente o roubo coletivo e traz redução da produtividade, miséria e desequilíbrio econômico para toda a sociedade” (PATRIOTA, 2021).

Na posição da escala ideológica, o partido, que possui fortes ligações com a igreja evangélica Assembleia de Deus, era considerado de direita (COUTO, 2018), contudo, levando em conta as alterações mais recentes em seu programa e o alinhamento com o Governo Bolsonaro, considerado pelos cientistas políticos como um autêntico representante da ultradireita (Mudde, 2020), pode-se afirmar que o partido se deslocou para a extrema direita. A propósito, atualmente, a agremiação é a mais cotada para abrigar a candidatura à reeleição do

presidente Jair Bolsonaro. O partido possui cerca de 337 mil filiados e no último pleito (2018) elegeu 6 (seis) deputados federais (TSE, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

6.30 PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL (PROS)

O Partido Republicano da Ordem Social (PROS), fundado em 04/01/2010, obteve seu registro definitivo em 24/09/2013. Tem como objetivos, entre outros, “a construção de uma ordem social justa e garantida pela igualdade de oportunidades; e a realização para o desenvolvimento humano, devendo o trabalho prevalecer sobre o capital e como equilíbrio da distribuição da riqueza nacional entre todas as classes sociais e em todas as regiões” (PROS, 2014).

O PROS assume compromissos com os seguintes temas: cidadania, criança e idoso, segurança e habitação, saúde e educação, salário e emprego e bem-estar social. O partido afirma ainda que possui propostas e projetos para a melhor distribuição da riqueza produzida e para o meio ambiente, sem, contudo, detalhar tais propostas em seu programa. Em relação à temática da cidadania, a agremiação entende que “é necessário ensinar ao indivíduo o respeito ao próximo, à Lei e incentivar a prática de atitudes que sempre tragam benefícios para nossa sociedade, para assim, haver uma cidadania capaz de proporcionar à convivência respeitosa e harmônica em nosso país” (PROS, 2010). Sua principal proposta é a redução de impostos (PROS, 2021).

Na escala ideológica esquerda-direita, é considerado um partido de centro (PASSARELLI; BERALDO, 2019) e atualmente possui cerca de 123 mil filiados. No último pleito (2018) elegeu 10 (dez) deputados federais e um senador (TSE, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021; SENADO FEDERAL, 2021).

6.31 SOLIDARIEDADE

O Solidariedade foi fundado em 2012 por dissidentes do Partido Democrático Trabalhista (PDT) liderados pelo sindicalista e deputado federal Paulo Pereira da Silva, o Paulinho da Força. O partido nasceu como entidade sindical vinculada à Força Sindical e divergente da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Boa parte de seus dirigentes são oriundos do movimento sindical e alinhada com as bandeiras do movimento dos trabalhadores

e dos movimentos sociais. O Solidariedade obteve seu registro na Justiça Eleitoral em 24/09/2012 (SOLIDARIEDADE, 2021).

A base conceitual ideológica que sustenta as diretrizes políticas programáticas do Solidariedade é o Humanismo Sistêmico, que nada mais é senão “a compreensão do Humanismo na contemporaneidade, entendendo o ser humano e sua relação com o meio, compreendendo o sistema das relações humanas e da vida no planeta de forma sustentável”. Sob essa base conceitual fornecida pelo Humanismo Sistêmico, o Solidariedade estabelece três grandes pilares que norteiam as ações dos militantes, a saber: a) cooperação e a solidariedade como princípios básicos e estruturantes de todas as relações sociais; b) a valorização do trabalho humano; e c) o desenvolvimento econômico, humano e social sustentável (SOLIDARIEDADE, 2021).

Entendendo que “imperava em nosso País uma cultura política onde os programas partidários são apenas ‘papeis de gaveta’ e seus militantes estão distantes de propostas coerentes com Programa de seu Partido”, o Solidariedade criou uma sistemática denominada “Programa Operacional”, que funciona como catalisador do programa do partido, executando-o por meio de ações efetivas coerentes com as bandeiras da agremiação. Para garantir a operacionalização das propostas, o partido acrescentou o adjetivo “operacional” ao seu programa, reafirmando o caráter prático das propostas. Nesse sentido, o Programa Operacional do Solidariedade “caminha em sentido oposto a esta inércia que existe hoje, é um direcionamento prático do programa”, transformando propostas em ações a serem aplicadas em nível municipal, estadual e nacional (SOLIDARIEDADE, 2021).

Desde a sua fundação, seu presidente é Paulo Pereira da Silva e na escala ideológica esquerda-direita é considerado um partido de centro (SARDINHA; COSTA, 2019). Atualmente possui cerca de 260 mil filiados. No último pleito (2018) elegeu 14 (catorze) deputados federais (TSE, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

6.32 PARTIDO NOVO (NOVO)

O Partido Novo (NOVO) foi fundado em 12/02/2011 por um grupo de cidadãos que não tinham envolvimento direto com política partidária, liderados por João Amoedo. O partido se autodeclara “novo” com fundamento nas seguintes justificativas: a) é o primeiro partido fundado por cidadãos comuns, que nunca haviam se envolvido com a política; b) todos os filiados devem ser “ficha limpa”; c) é o único partido que não usa dinheiro público, pois é

mantido por filiados e doadores; d) os eleitos cortam os próprios privilégios e custos de gabinete; e) os candidatos passam por processo seletivo; f) candidatos e mandatários não participam de gestão partidária; g) os membros dos diretórios são voluntários e não recebem salário. A agremiação obteve seu registro no TSE em 15/09/2015 (NOVO, 2021).

O NOVO anuncia os seguintes princípios e valores (NOVO, 2021):

a) Estado simples, leve e eficiente. Foco na saúde, segurança e educação; novo pacto federativo, com mais recursos para os estados e municípios; bonificação para servidores públicos por mérito e eficiência; Estado sem estatais e sem participação em qualquer empresa; parcerias, concessões e privatizações para a infraestrutura.

b) Um Brasil com mais oportunidades e conectado ao mundo. Ampla abertura econômica, com livre negociação e livre concorrência; iniciativa privada como condutora do desenvolvimento, integrando o País às cadeias produtivas internacionais; desburocratização do acesso ao crédito; unificação e simplificação da assistência social com programas assistenciais concebidos para serem portas de saída da miséria e da pobreza; simplificação da regularização de propriedade.

c) Fim dos privilégios e das mordomias com o dinheiro público. Fim dos benefícios e auxílios remuneratórios para todos os Poderes; redução drástica das verbas de gabinete; salários do setor público indexados ao do setor privado; previdência justa e sustentável para todos.

d) Educação para o futuro. Priorização da educação básica, desde a creche até o ensino médio, com gestão profissional na direção das escolas; valorização e aprimoramento da carreira docente; expansão do ensino técnico e profissionalizante; universidades com gestão moderna, parcerias privadas e com fontes de financiamento alternativas.

e) Um sistema político verdadeiramente representativo. Fim do Fundo Partidário e propaganda eleitoral “gratuita”; defesa da candidaturas avulsa, do voto facultativo e do voto distrital; simplificação das regras para criação de novos partidos políticos, desde que não utilizem dinheiro público.

f) Combate permanente à corrupção e à impunidade. Fim do foro privilegiado e da prescrição penal pelo decurso do tempo; defesa da prisão em segunda instância; responsabilização partidária por crimes de seus políticos; exigência de ficha limpa para servidor público; maior

rigor na lei penal; valorização do policial com treinamento adequado, plano de carreira, metas e bonificação; construção, manutenção e gestão de presídios em parceria com o setor privado.

g) Saúde em primeiro lugar. Expansão e priorização dos programas de prevenção; ampliação das parcerias público-privadas e com o terceiro setor para a gestão dos hospitais; menor interferência regulatória na saúde suplementar.

h) Direitos iguais a todos os cidadãos. Direito à liberdade de expressão e de imprensa; preservação da vida independentemente de cor, credo e orientação sexual; preservação do reconhecimento da união civil entre casais homoafetivos; defesa do direito à propriedade privada; direito à privacidade.

i) Um País sustentável para as próximas gerações. Saneamento e recuperação dos rios, baías, lagoas e praias do Brasil em parceria com o setor privado; redução do desmatamento ilegal com tecnologia e fiscalização; redução dos lixões através de consórcios e parcerias com o setor privado; fim dos subsídios à energia não renovável, como gasolina e diesel; debate racional sobre os defensivos agrícolas.

O Partido Novo se posiciona contra o Estatuto do Desarmamento e entende que filiados, candidatos e eleitos devem se posicionar livremente sobre temas como aborto, legislação sobre o uso e a venda de drogas, eutanásia, entre outros. Na escala ideológica esquerda-direita é considerado um partido de direita (COUTO, 2018). Atualmente, possui cerca de 41 mil filiados. No último pleito (2018) elegeu 8 (oito) deputados federais e um governador (TSE, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

6.33 REDE SUSTENTABILIDADE (REDE)

A história do Partido Rede Sustentabilidade está relacionada à trajetória política da ex-senadora e ex-ministra do Meio Ambiente Marina Silva. Nas eleições de 2010 a ambientalista se candidatou pelo Partido Verde (PV) à presidência da República e obteve 19,6 milhões de votos. Em 2011, após sair do PV, Marina Silva criou o “Movimento por uma Nova Política”, sendo considerado o embrião de um futuro partido. O partido foi fundado em fevereiro de 2013, quando Marina Silva já era anunciada como uma possível candidata à presidência da República pela Rede Sustentabilidade nas eleições de 2014. Contudo, frustrando a expectativa do

movimento, em outubro de 2013, o TSE negou o registro ao partido, impedindo que os candidatos do Rede pudessem concorrer às eleições de 2014. A ex-senadora acabou aceitando o convite para ser candidata à vice-presidente na chapa do PSB. Com a morte de Eduardo Campos, vítima de acidente aéreo, Marina Silva foi oficializada candidata a presidente pelo PSB, sendo a terceira mais votada, com 22,176 milhões de votos, 21,32 % dos votos válidos. O partido Rede Sustentabilidade obteve registro no TSE em 22/09/2015 (TSE, 2021b).

O REDE anuncia os seguintes valores e princípios, entre outros: a) defesa dos direitos das minorias; b) do respeito à natureza e à vida em todas as suas formas de manifestação e da promoção e defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado; c) da função social da terra e dos conhecimentos tecnológicos e científicos; d) da função social da propriedade; e) da solidariedade e da cooperação; f) respeito às convicções religiosas e à liberdade para professá-las. As principais bandeiras do partido são (REDE SUSTENTABILIDADE, 2021):

a) Construção de um projeto de desenvolvimento econômico socialmente incluyente e ambientalmente sustentável, com valorização do patrimônio ambiental, reforma do pacto federativo e taxas de juros em patamares que induzam os investimentos produtivos, entre outros.

b) Reforma do sistema político que permita a emergência de outro modelo de governabilidade que não se baseie na troca de vantagens fisiológicas para a manutenção de feudos de poder e garantia: candidaturas independentes, sem a exigência de partidos políticos; financiamento público de campanha e teto máximo de doações de pessoas físicas e jurídicas; fim da reeleição para cargos do Poder Executivo; criação de novos instrumentos para o exercício da democracia direta e ressignificação dos já existentes, entre outros.

c) Educação pública e universal de qualidade em todos os níveis, integral e inclusiva, capaz de preparar o cidadão para os desafios de uma sociedade cada vez mais demandante de informação e conhecimento, como princípio fundante de uma verdadeira República baseada na igualdade de oportunidades para todos.

d) Democratização do sistema de comunicação, garantindo-se liberdade de expressão, transparência, livre acesso à informação e ao conhecimento, governança com ampla participação de setores da sociedade civil e uma banda larga de qualidade.

- e) Respeito aos direitos humanos, garantia de igualdade de gênero e repúdio a todas as formas de discriminação: étnica, racial, religiosa, sexual ou outras, garantindo a cada grupo espaço próprio de participação política e de respeito e atenção às suas demandas específicas.
- f) Redução das desigualdades e erradicação da pobreza por meio da garantia do acesso e da oferta de oportunidades a indivíduos e famílias, para sua inclusão na sociedade.
- g) Universalização e melhoria dos serviços de saúde, com ênfase na atenção básica, da qualidade de vida com condições dignas de moradia, alimentação saudável e em quantidade suficiente, prevenção de doenças, saneamento básico, redução da violência e promoção da cultura de paz como valores centrais das políticas governamentais.
- h) Defesa dos direitos dos animais por meio da abolição de todas as formas de crueldade, garantindo-se o bem-estar de animais urbanos, selvagens e de uso comercial.
- i) Reforma urbana que transforme nossas cidades em espaços saudáveis, democráticos e seguros, capaz de garantir o direito à moradia e priorizar o investimento em mobilidade para pedestres e para o transporte público.
- j) Política externa baseada na cultura da paz, na promoção dos direitos humanos, da autodeterminação dos povos, do não intervencionismo bélico, comprometida com a redução das desigualdades.

Na escala ideológica esquerda-direita, a Rede Sustentabilidade é considerada um partido de centro-esquerda (COUTO, 2018). Atualmente, possui cerca de 34 mil filiados e no último pleito (2018) elegeu um deputado federal e 5 (cinco) senadores (TSE, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021; SENADO FEDERAL, 2021).

6.34 PARTIDO DA MULHER BRASILEIRA (PMB)

O Partido da Mulher Brasileira (PMB) foi fundado em 2008 por Suêd Haidar, maranhense de família humilde que se mudou para o Rio de Janeiro ainda adolescente e desde cedo passou a atuar no movimento de mulheres crecheiras. Participou da fundação do Partido

Democrático Trabalhista (PDT) no início dos anos 80. O partido obteve seu registro no TSE em 29/09/2015 e Suêd Haidar ocupa a presidência do partido desde a sua fundação (PMB, 2021a).

O PMB anuncia como seu maior compromisso a defesa da igualdade de direitos entre os gêneros, tendo como objetivos o apoio às causas femininas que visem garantir os direitos das mulheres e a luta pelo reconhecimento, a consolidação e a valorização da mulher e do homem no cenário político nacional. O PMB anuncia, ainda, a luta por um mundo livre da miséria e da fome da vida, adotando como referenciais prioritários, entre outros, as mulheres brasileiras de ação política reconhecida, as mulheres chefes de família e as mulheres líderes empresariais, sem distinção de cor, idade ou religião (PMB, 2017).

O PMB entende que “o amor à Pátria, a valorização do povo brasileiro e o respeito aos nossos símbolos norteiam nosso encaminhamento político”. O partido pretende atuar na defesa da igualdade social e de direitos, do respeito às individualidades e da busca pela equiparação econômica, social e política entre homens e mulheres defende e defende, entre outras, as seguintes propostas: a) uma maior participação das mulheres em todas as esferas de poder e de decisão; b) o resgate do sentido de patriotismo e cidadania por meio da inserção da disciplina Educação Moral e Cívica no currículo escolar, fortalecendo a unidade nacional e o sentimento de solidariedade humana; c) a elaboração de leis que obriguem um percentual de vagas para mulheres nas empresas licitadas pelo Estado; d) o respeito aos símbolos, ao patrimônio e bens culturais nacionais; e) a expansão do número de creches, principalmente nas regiões periféricas, para que as mulheres participem ativamente do mercado de trabalho e aumentem a renda das famílias, fomentando a economia e proporcionando estabilidade familiar, o que, por conseguinte, reduz a criminalidade; f) penas mais rígidas para crimes hediondos; g) a igualdade de direitos para minorias, para as mulheres do campo e para as populações indígenas, respeitando-se a cultura, os espaços e modo peculiar de sobrevivência dos índios; h) liberdade de expressão e dos meios de comunicação; i) o acesso à internet para toda população; i) fortalecimento dos micro empreendedores, das chamadas startups e da agricultura familiar; j) políticas que visem o equilíbrio entre o homem, o meio ambiente e a economia; k) proteção à Amazônia e repressão ao tráfico de animais silvestres e plantas, com foco nas ações de empresas multinacionais, pesquisadores estrangeiros autônomos e missões religiosas internacionais (PMB, 2021b).

Segundo a presidente da sigla, Suêd Haidar, o PMB não é feminista, “Ele é um partido feminino”. Haidar esclarece ainda que a legalização do aborto e a inclusão das discussões de

gênero nas escolas não são pautas do PMB (Agência Pública, 2015). Na escala ideológica esquerda-direita, o PMB é considerado um partido de direita (SARDINHA; COSTA, 2019). Atualmente, possui cerca de 48 mil filiados e no último pleito (2018) não elegeu deputado federal nem senador (TSE, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021; SENADO FEDERAL, 2021).

6.35 UNIDADE POPULAR (UP)

O partido Unidade Popular foi fundado em 16/06/2016 e obteve registro no TSE em 10/12/2019. Portanto, trata-se da mais nova organização partidária a obter autorização da Justiça Eleitoral para a disputa de eleições no Brasil. Em todos os símbolos e documentos do Partido deverão constar, além do nome por extenso e/ou a sigla, o lema “Pelo Socialismo”. O partido tem por objetivo “apoiar a luta pelo socialismo no Brasil e promover a unidade das forças populares para intervir no processo político do país”. A agremiação “se orienta pelos princípios e pela teoria do socialismo científico, apoia as reivindicações populares por melhores salários, reforma agrária e urbana, educação de qualidade para todos em todos os níveis e gratuita, acesso de todos à saúde pública de qualidade e defende a solidariedade internacional entre os trabalhadores e os povos de todos os países” (UP, 2016).

O partido Unidade Popular defende: a) a planificação da economia com controle social dos monopólios capitalistas e dos meios de produção, inclusive do sistema bancário, para assegurar o fim das desigualdades e da espoliação imperialista sobre a economia nacional; b) a garantia de trabalho para todos e a proibição do trabalho infantil; c) uma ampla reforma agrária, a nacionalização da terra e o fim do monopólio privado sobre a terra; d) a anulação dos impostos extorsivos e a criação de imposto progressivo sobre grandes fortunas; e) reestatização das estatais privatizadas, estatização de todos os meios de transporte coletivo; f) educação pública e gratuita em todos os níveis; g) a democratização dos meios de comunicação; h) o fim do racismo e da discriminação contra as mulheres e negros, com a punição aos infratores; i) firme combate à exploração sexual de mulheres e crianças; j) fim de qualquer discriminação religiosa, de raça, sexo ou sexualidade, com plena garantia à liberdade religiosa; k) defesa do meio ambiente com controle popular sobre a Amazônia; l) demarcação e posse imediata de todas as terras indígenas e defesa da cultura e dos direitos dos povos indígenas; m) garantia de saúde pública e gratuita para todos; n) defesa e incentivo à cultura nacional e popular; o) garantia de moradia digna, saneamento e coleta de lixo para todas as famílias brasileiras; p) apoio à luta

de todos os povos e países pela libertação da dominação capitalista e da espoliação imperialista; q) juízes e tribunais eleitos pelo povo; r) implantação das recomendações do Conselho de Direitos Humanos da ONU referentes à desmilitarização da polícia; s) fim de qualquer repressão aos movimentos sociais; e t) investigação dos abusos e crimes cometidos pelos agentes da ditadura, com total apoio à luta pela Memória, Verdade e Justiça (UP, 2021).

Considerando que as diretrizes doutrinárias do Unidade Popular muito se alinham com as do PCB, PCO e PSTU, pode-se afirmar que o partido se posiciona na extrema esquerda ou na esquerda. O partido participará de sua primeira eleição em 2022.

6.36 SOBRE OS BLOCOS DE PARTIDOS IDEOLOGICAMENTE AFINS

O Quadro 6 abaixo apresenta uma tentativa de classificação dos 33 partidos com registro no TSE em blocos de agremiações com eixos programáticos afins, a partir da análise de suas diretrizes doutrinárias, sem, contudo, levar em consideração a efetiva atuação política da agremiação ou de seus parlamentares. O objetivo do quadro é classificar os partidos em grupos ideologicamente afins, além de apresentar uma síntese do programa declarado por cada partido, facilitando a comparação entre eles e evidenciado, ao mesmo tempo, suas semelhanças e diferenças. Tais comparações poderão contribuir para a análise das repercussões da cláusula de barreira sobre o sistema partidário, sobre os próprios partidos e sobre as opções ideológicas disponíveis no cenário político nacional.

Para permitir comparações e facilitar a análise e compreensão acerca dos blocos e dos eixos programáticos dos partidos, foi reproduzida, no Quadro 6, a coluna do Quadro 4, que expressa a posição ideológica das agremiações partidárias na dimensão esquerda-direita. Ratifica-se que a posição de cada partido na escala ideológica esquerda-direita foi elaborada a partir dos estudos de Luís Fernandes (1995), Fábio Vasconcellos (2016), Cláudio Couto (2018), Edson Sardinha e Sylvio Costa (2019) e Vinícius Passarelli e Paulo Beraldo (2019), utilizando-se o posicionamento prevalecente entre esses autores, com eventuais adaptações, em função das recentes alterações nos programas dos partidos políticos.

Quadro 6. Classificação dos partidos por blocos ideológicos a partir de seus eixos programáticos.

Denominação do bloco	Partido	Posição na dimensão esquerda-direita (1)	Eixos programáticos (2)
Comunismo e socialismo revolucionário	PCB	Extrema esquerda	- Ruptura com a ordem capitalista; - Comunismo; - Socialização dos meios de produção; - Marxismo-leninismo.
	PSTU	Extrema esquerda	- Socialismo revolucionário; - Socialização dos meios de produção; - Marxismo-leninismo.
	PCO	Extrema esquerda	- Transformação da propriedade privada dos meios de produção em propriedade social. - Economia planificada: produção pela e para a sociedade e não para o mercado.
	UP	Extrema esquerda	- Socialismo científico; - Anti-imperialismo, fim das remessas de lucro para o exterior e do pagamento da dívida externa; - Planificação da economia com controle social dos monopólios capitalistas e dos meios de produção, inclusive do sistema bancário.
Socialismo democrático e trabalhismo	PSOL	Esquerda	- Socialismo democrático; - Oposição à conciliação de classe; - Anti-imperialismo, com ruptura com o FMI e o não pagamento da dívida externa. - Internacionalismo ativo em defesa da antiglobalização.
	PT	Esquerda	- Trabalhismo; - Desenvolvimentismo; - Socialismo democrático; - Convivência com o mercado e com a propriedade privada.
	PCdoB	Esquerda	- Trabalhismo; - Socialismo democrático; - Prevalência das formas de propriedade social sobre os principais meios de produção
	PSB	Esquerda	- Trabalhismo; - Socialismo democrático;

			- Socialização dos meios de produção pela via democrática.
	PMN	Esquerda	- Nacionalismo; - Socialismo; - Continuidade do movimento da Inconfidência Mineira.
	PDT	Esquerda	- Trabalhismo; - Desenvolvimentismo; - Socialismo democrático; - Propriedade privada dos meios de produção e economia de mercado condicionada aos interesses sociais.
Sustentabilidade ambiental.	REDE	Centro-esquerda	- Sustentabilidade; - Defesa da função social da terra, da tecnologia e da propriedade; - Ambientalismo; - Progressismo com inclusão social.
	PV	Centro-esquerda	- Ecologismo; - Ambientalismo.
	CIDADANIA	Centro-esquerda	- Humanismo; - Protagonismo da sociedade civil; - Equidade social, econômica e política; - Defesa da economia de mercado com sustentabilidade.
Partidos com baixa definição ideológica, cujos eixos programáticos incluem a social-democracia, a democracia cristã e o desenvolvimentismo, entre outros.	MDB	Centro	- Centrismo; - Estado como regulador da economia, direcionando investimento públicos para setores estratégicos; - Democracia como instrumento para assegurar justiça social.
	PSDB	Centro	- Social-democracia; - Liberalismo social.
	PTC	Centro	- Humanismo; - Trabalhismo; - Conservadorismo liberal.
	AVANTE	Centro	- Trabalhismo; - Nacionalismo; - Solidarismo cristão.
	PSD	Centro	- Social-democracia; - Desenvolvimentismo.
	PROS	Centro	- Redução de impostos.
	SOLIDARIEDADE	Centro	- Humanismo sistêmico; - Trabalhismo; - Solidarismo.
	DC	Centro	- Democracia cristã.
	PODE	Centro	- Transparência, participação e democracia direta;

			- Trabalhismo.
Liberalismo e conservadorismo	PMB	Direita	- Maior participação da mulher nas esferas de poder e de decisão, sem incluir a pauta do feminismo; - Patriotismo.
	PTB	Direita	- Trabalhismo; - Estado mínimo; - Conservadorismo social.
	DEM	Direita	- Estado mínimo; - Liberalismo.
	PSC	Direita	- Conservadorismo social; - Doutrina social cristã.
	PP	Direita	- Liberalismo.
	PRTB	Direita	- Trabalhismo participativo, seja na condição de empregado ou empregador; - Conservadorismo.
	REPUBLI-CANOS	Direita	- Conservadorismo social; - Liberalismo econômico.
	PL	Direita	- Conservadorismo social; - Liberalismo econômico.
	NOVO	Direita	- Liberalismo; - Conservadorismo social.
Patriotismo, religiosidade e anticomunismo.	PATRIOT A	Extrema direita	- Conservadorismo social; - Liberalismo econômico; - Direita cristã.
	PSL	Extrema direita	- Liberalismo econômico; - Conservadorismo social; - Antisocialismo e anticomunismo.

(1) As informações da coluna que indica a posição dos partidos no espectro ideológico foram obtidas a partir dos estudos de Luís Fernandes (1995), Fábio Vasconcellos (2016), Cláudio Couto (2018), Edson Sardinha e Sylvio Costa (2019) e Vinícius Passarelli e Paulo Beraldo (2019).

(2) A coluna que indica os eixos programáticos dos partidos foi elaborada a partir dos estatutos, manifestos e programas dos partidos.

Vale ratificar que o sistema legal brasileiro exige que os programas dos partidos expressem obediência à soberania nacional, ao regime democrático, ao pluripartidarismo e aos direitos fundamentais da pessoa humana, consoante previsão do art. 17 da Constituição Federal, bem assim do art. 2º da Lei nº 9.096/1995. Nesse sentido, tais proclamações não foram consideradas nas características das agremiações, uma vez que estas já estão obrigadas a tais declarações. Por outro lado, a inexistência de requisitos mais abrangentes para a elaboração dos programas, ao contrário do que ocorre com os estatutos, que devem regulamentar um conjunto de temas previsto em lei (art. 15 da Lei nº 9.096/1995), resultou numa considerável diversidade

de conteúdos programáticos, com documentos mais extensos ou mais analíticos do que outros, o que repercutiu, eventualmente, na quantidade de informações constantes da coluna que explicita os eixos programáticos.

Da análise dos principais eixos programáticos das organizações partidárias é possível identificar a existência de 6 (seis) blocos de partidos com ideologias afins, a saber:

- a) o bloco comunismo e socialismo revolucionário;
- b) o bloco socialismo democrático e trabalhismo;
- c) o bloco sustentabilidade e humanismo;
- d) o bloco de partidos com baixa definição ideológica;
- e) o bloco liberalismo e conservadorismo;
- f) o bloco patriotismo, religiosidade e anticomunismo

A seguir, passa-se à caracterização dos referidos blocos.

6.36.1 O bloco comunismo e socialismo revolucionário

Esse bloco é formado por partidos que propõem uma ruptura com o regime capitalista por meio do processo revolucionário. O bloco é formado pelo grupo de partidos que propõem a organização e o fortalecimento dos instrumentos políticos revolucionários na busca da superação da ordem capitalista para a implantação do socialismo/comunismo. Se posicionam como anti-imperialistas e defendem a socialização dos meios de produção e a planificação da economia em substituição à propriedade privada e a economia de mercado. Tais partidos são posicionados na extrema esquerda. São eles: o PCB, o PSTU, o PCO e o UP (COUTO, 2018).

6.36.2 O bloco socialismo democrático e trabalhismo

O bloco é formado por partidos que defendem o socialismo pela via democrática. Entendem o socialismo como um processo a ser construído por meio do voto, expressão da soberania popular. Admitem a convivência com o mercado e com a propriedade privada dos meios de produção e geralmente são impulsionados pela estratégia do trabalhismo. São considerados partidos de esquerda. São eles: o PSOL, o PT, o PCdoB, o PSB, PMN e o PDT (SARDINHA; COSTA, 2019).

6.36.3 O bloco sustentabilidade e humanismo

Esse pequeno grupo de partidos, composto pela REDE, PV e CIDADANIA apresenta como bandeiras de luta a sustentabilidade, a ecologia política, o ambientalismo e o humanismo. Outras pautas foram se incorporando, como o combate à homofobia, ao machismo e ao racismo. Segundo o PV, a prática política não deve se aprisionar na estreita polarização esquerda versus direita, mas deve se posicionar à frente. Tais legendas não seguem a doutrina da esquerda tradicional, ao mesmo tempo em que questionam os cânones do neoliberalismo.

Entre as principais bandeiras da REDE está a construção de um projeto de desenvolvimento econômico socialmente incluyente e ambientalmente sustentável, com valorização do patrimônio ambiental. Por sua vez, o CIDADANIA reafirma os compromissos com o humanismo e a opção pela sustentabilidade. São legendas consideradas de centro-esquerda.

6.36.4 O bloco de partidos com baixa definição ideológica

Tais partidos não explicitam identificação com o regime liberal clássico nem com os regimes socialistas. Rechaçam posições extremadas e muitas vezes elaboram seus programas fora do enquadramento esquerda-direita, a exemplo do SOLIDARIEDADE, cujo foco é o “Humanismo Sistêmico” e do PODE, cuja bandeira é a “Transparência, Participação e Democracia Direta”.

Noutros casos, ao mesmo tempo em que anunciam aderência à economia de mercado, admitem a necessidade de intervenção do Estado como regulador da economia, pugnando por políticas sociais capazes de minimizar os efeitos do capitalismo. Nas palavras do PSDC (1995),

atualmente DC, o partido “repudia o capitalismo selvagem porque não realiza a justiça e rejeita o marxismo porque esmaga a liberdade”.

Os partidos de centro congregam uma diversidade de bandeiras, como a social-democracia, o humanismo, a democracia cristã e o desenvolvimento sustentável. Ademais, comportam modulações no espectro políticos que vão da centro-esquerda à centro-direita. Incluem-se nesse bloco os seguintes partidos: MDB, PSDB, PTC, AVANTE, PSD, PROS, SOLIDARIEDADE, DC e PODE (VASCONCELLOS, 2016; COUTO, 2018).

Em relação aos partidos de centro, vale destacar a existência do chamado “centro fisiológico”, constituído por legendas com pouca definição ideológica, ou seja, sem uma pauta ideológica clara, normalmente dispostos a fazer parte da base aliada dos governos em troca de cargos no governo ou outros favorecimentos (DUCROQUET, 2018). Ademais, muitos partidos se declaram de centro para ocultar o conservadorismo de suas posições, numa atitude conhecida como “direita envergonhada”, conceito tão bem explanado por Antônio Flávio Pierucci (1987).

6.36.5 O bloco liberalismo e conservadorismo

Trata-se do grupo de partidos mais homogêneo, cujas diretrizes doutrinárias pugnam de modo uníssono pelo liberalismo econômico e conservadorismo social. Alguns declaram a defesa da doutrina social cristã e do trabalhismo. Contudo, a idiosincrasia do bloco é atenuada pelo Partido da Mulher Brasileira (PMB), que anuncia como seu maior compromisso a defesa da igualdade de direitos entre os gêneros, contudo, declara que a legenda é “feminina” e não “feminista”. A presidente do partido afirma, ainda, que a legalização do aborto e a inclusão das discussões de gênero nas escolas não são pautas da agremiação e declara que o amor à pátria, a valorização do povo brasileiro e o respeito aos símbolos nacionais devem nortear a atuação política do PMB. Na escala ideológica os partidos desse bloco estão posicionados na direita e são representados pelas seguintes agremiações: PMB, PTB, DEM, PSC, PP, PRTB, REPUBLICANOS, PL e NOVO.

6.36.6 O bloco patriotismo, religiosidade e anticomunismo

Esse bloco é composto pelos partidos que, além de defenderem o liberalismo econômico e o conservadorismo social, pugnam por uma pauta de costumes e por um discurso de patriotismo, religiosidade e antisocialismo/comunismo.

Com efeito, além de defenderem o liberalismo econômico e o conservadorismo social, assim como as organizações partidárias consideradas de direita, tais partidos pugnam por uma longa pauta de costumes e por um discurso de patriotismo, de religiosidade e de simpatia ao regime militar. Durante a pandemia provocada pela Covid-19 foram os partidos mais fiéis ao Presidente Jair Bolsonaro no discurso contrário às medidas de prevenção da crise sanitária e na defesa de remédios sem comprovação científica. Esse bloco é formado pelos partidos da extrema direita: PSL e PATRIOTA (COUTO, 2018).

Em fevereiro de 2021, o deputado federal pelo PSL, Daniel Silveira, foi preso em flagrante pela Polícia Federal no bojo do inquérito que investiga a realização de atos antidemocráticos e divulgações de *fake news* após a gravação de vídeo com ataques aos ministros do Supremo Tribunal Federal e defesa do Ato Institucional nº 5 (AI-5). A propósito, o PSL foi o partido que abrigou a candidatura do Presidente eleito Jair Bolsonaro nas eleições de 2018 e o PATRIOTA, atualmente, é o provável partido pelo qual o Chefe do Executivo concorrerá à reeleição em 2022 (SOARES, 2021).

Fala-se no surgimento de uma nova direita, que não defende nada substancialmente diferente além da velha combinação do conservadorismo moral com os princípios neoliberais. Contudo, segundo Georg Wink (2018), trata-se de uma direita desavergonhada, com firmeza estratégica, mais numerosa, diversificada e aparelhada com as mídias sociais. A despeito de se tratar do mesmo discurso, “o que mudou foi a forma, a linguagem, e o potencial”:

No Brasil, a nova direita envolve um maior número de agentes políticos e sociais do que em outros países e são mais variados. Por exemplo, as principais igrejas pentecostais e neopentecostais, partes das forças repressivas, empresários que pouco se importam com programas políticos, desde que siga a doutrina neoliberal, os neointegralistas, que muitas vezes são esquecidos, mas em 2004 fizeram seu o primeiro congresso depois de anos.

Temos ainda os monarquistas, que também têm poder sobre a mídia social, aliás, é justamente a dominação das mídias sociais que acontece no Brasil de forma incomparável, como uma série de estudos tem mostrado. Tem ideólogos, muitos além de Olavo de Carvalho. E a nova direita tem o apoio de uma infraestrutura internacional, os ‘think tanks’ que mencionei, bem abastecidos com verba de empresas conhecidas e desconhecidas. Isso tudo junto dá mais poder e substância ao movimento da nova direita.

Considerando o contexto do Brasil, que é muito mais vulnerável do que no caso dos outros países que mencionei, que não passaram por um processo tão draconiano de desestabilização do consenso democrático, o tal “impeachment”, e, em consequência, também recessão e desemprego, isso é uma mistura muito explosiva. Por isso, a ascensão da direita no Brasil não é um fato isolado, mas em comparação com a situação global, concentra e

acentua os fatores de tal forma que torna o caso periclitante Georg Wink (2018).

Segundo o sociólogo alemão, a ascensão dessa nova direita não representa um fenômeno isolado: “é só pensar na Polônia, na Hungria, na França, na Alemanha, nos EUA, entre muitos outros países, mas cada caso é diferente. O que faz do Bolsonaro especial é que ele, como nenhum outro, reúne absolutamente 100% do repertório extremista [...] Bolsonaro tem tudo, é a caricatura do extremista de direita” (WINK, 2018).

6.37 CONSIDERAÇÕES SOBRE O NÚMERO DE PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

Do exame do Quadro 6, é possível agrupar os 33 (trinta e três) partidos brasileiros em meia dúzia de blocos de organizações partidárias com ideologias afins, ou seja, 6 (seis) grupos de legendas com eixos programáticos muito próximos. Evidentemente, isso não significa que as 33 (trinta e três) agremiações não possuam identidade política própria, porquanto se trata de organizações com origens, lideranças, propostas e presença nacional distintas. A proximidade entre os eixos programáticos dos partidos que compõem cada um dos blocos também não permite concluir que os tais grêmios partidários sejam idênticos, contudo, a despeito de tais limitações conceituais, considerando a quantidade de opções doutrinárias ofertadas pelo espectro de ideologias políticas existentes e levando-se em conta, ainda, as matrizes ideológicas da dimensão esquerda-direita, a percepção que se tem é que o sistema partidário brasileiro apresenta um excessivo número de partidos, uma vez que há mais de uma agremiação, em alguns casos várias, ofertando a mesma posição ideológica.

Em verdade, a classificação apontada serve para indicar, primeiro, que as possibilidades de matrizes ideológicas são finitas, não sendo possível que dezenas de partidos aglutinem em torno de seus programas ideologias exclusivas e distintas, como se elas fossem elementos de uma tábua infinita. A propósito, sabe-se que, no que concerne à escala ideológica esquerda-direita, esta comportar apenas 7 (sete) posições políticas: extrema esquerda, esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita, direita e extrema direita. Em segundo lugar, o agrupamento de legendas a partir de seus eixos doutrinários permite uma melhor compreensão acerca do sistema partidário brasileiro, porquanto descortina, entre o cipoal de proposições de cada partido, sua essência, sua matriz ideológica.

Como terceira justificativa, pode-se dizer que tal classificação possibilita uma melhor análise das repercussões da cláusula de barreira sobre o sistema partidário brasileiro e sobre a oferta de programas partidários aos eleitores. Nesse sentido, quanto mais a arquitetura da cláusula de barreira lograr manter uma maior diversidade de matrizes ideológicas possíveis, afirmando o princípio do pluralismo político, mais ainda poderá contribuir para aprimorar o sistema partidário brasileiro, combatendo a excessiva fragmentação e proliferação de partidos, a falta de representatividade, a falta de consistência dos programas, a infidelidade partidária, o fim das legendas de aluguel e da oligarquização dos partidos.

Vale salientar que a atual técnica de cláusula de barreira, instituída pela Emenda Constitucional nº 97/2017, possui a inteligência jurídica de não cancelar ou impedir a criação de novos partidos, além de não obstruir o funcionamento parlamentar de nenhuma legenda nas Casas Legislativas, alcançando apenas o acesso dos grêmios partidários aos recursos do fundo partidário e ao horário de propaganda gratuita. Ademais, tais reverses serão resultados, sempre, da manifestação da soberania popular, que, por meio do voto legitimará o desempenho do partido.

Marisa Amaro dos Reis (2014, p. 96), discutindo a cláusula de barreira e o fortalecimento dos sistemas representativo e partidário no Brasil, questiona a quantidade de partidos no Brasil em face das correntes político-ideológicas existentes, porquanto se há cerca de sete ou oito correntes político-ideológicas no mundo, para que um país necessita de dezenas de partidos políticos?

Se há, em suma, cerca de sete ou oito correntes político-ideológicas – não só no Brasil, mas em todo o mundo –, para que um país precisaria de 32 legendas? Ou de outras mais que certamente surgirão devido à tendência atual de criação de novos partidos? Esse excesso só serve para gerar instabilidade no sistema político-eleitoral de qualquer país. A governabilidade fica extremamente prejudicada [...].

[...]

Portanto, é evidente a falta de partidos organizados, programáticos e com ideologia realmente definida. É necessário salientar que o número excessivo de partidos políticos registrados no Brasil não se deve à grande heterogeneidade social, mas, sim, às imperfeições do próprio sistema eleitoral e político adotado.

Para Fernandes Neto e Cunha (2019, p. 195), a proliferação de partidos políticos no Brasil decorre de uma equação que combina oligarquia, ausência de base política e ideológica e até falta de democracia interna dos grêmios partidários:

O instrumento de condução da vontade do povo, por delegação, quase sempre é oligárquico, antidemocrático, inapto a estabelecer um governo da maioria, pois reflete apenas a vontade da classe dirigente. Com poucas exceções, são oligarquias partidárias familiares, de classe e econômicas. Propriedades de poucos, esqueceram suas bases políticas e ideológicas, se é que ainda as têm. A mobilidade é insignificante e, quando existente, é consentida pela cúpula dirigente.

O Brasil não destoa dessa realidade. Acrescentamos, aqui, o agravante das contumazes transferências partidárias. A democracia interna é estreita, e, havendo dissenso, o filiado adere à nova agremiação. A proliferação de partidos é consequente desta equação e não da diversidade de ideias. A simples experiência de prévias partidárias, raramente é exercida internamente nos partidos brasileiros.

Para Hofmeister (2007, p. 12-13), o que se vê no Brasil é a presença de um hiperpartidarismo, caracterizado por um número excessivo número de partidos, alguns deles sem um programa definido e sem representatividade social. Ademais, na era das redes sociais e da comunicação de massa, cria-se espaços alternativos para a participação política fora do ambiente das organizações partidárias, esvaziando-se o seu papel e retirando o monopólio dos partidos como fonte de informação e fórum de reflexão política.

Por sua vez, Luís Felipe Miguel (2014, p. 117) assevera que, na prática política, os cidadãos não escolhem um representante para promover seus interesses; eles apenas reagem diante da oferta que o mercado político apresenta. Somam-se aos problemas já apontados, uma desconfiança geral em relação aos partidos políticos brasileiros, marcados pelas notícias de corrupção, clientelismo e tráfico de influência dos correligionários.

Essa perda da credibilidade levou os partidos a uma completa crise de representatividade e à falta de capacidade de mobilização política, contudo, isso não significa que deixaram de exercer função essencial na República brasileira, porquanto mantêm o monopólio da representação política. Mas não se pode negar o atual estado de crise dos partidos políticos brasileiros.

As pesquisas do Ibope Inteligência (2020) e Confederação Nacional do Transporte – CNT (2020), que medem o índice de confiança nas instituições sociais brasileiras, confirmam que os partidos políticos apresentam a pior avaliação entre as instituições pesquisadas. A ironia é que, a despeito de tantas críticas aos partidos políticos, continuam intensos os esforços de lideranças políticas e agrupamentos em criarem mais partidos políticos, uma vez que, além dos atuais 33 (trinta e três) partidos já registrados no TSE, o que faz do Brasil o país do mundo com o maior número de países, há, ainda, 77 (setenta e sete) agremiações em processo de formação.

Destaque-se, ainda, o atual contexto político no qual muitos duvidam da credibilidade e utilidade dos partidos políticos, chegando até mesmo a sugerir a sua extinção. Ademais, nas lições de Dahl (2001) e Bobbio (1998), os partidos não constituem elementos essenciais de uma democracia.

7 OS DILEMAS ENTRE A CLÁUSULA DE BARREIRA E O PLURIPARTIDARISMO

Esta seção apresentará a definição de cláusula de barreira e o histórico da legislação brasileira relacionada com o controle quantitativo de partidos políticos; também discutirá a posição do STF sobre a matéria e, por fim, examinará a possibilidade de a cláusula de barreira representar a possível conciliação entre o pluripartidarismo e a proliferação de legendas, focalizando o novo regime inaugurado pela Emenda Constitucional nº 97/2017.

Inspirada nos princípios do pluralismo político e da liberdade de criação de partidos, bem assim na isonomia entre as organizações partidárias e no próprio fundamento do regime democrático, desde a década de 1930 a legislação eleitoral brasileira busca um sistema partidário que seja capaz de assegurar a liberdade de criação e atuação dos partidos políticos e, ao mesmo tempo, conter o potencial de proliferação dessas organizações, o que representa, em si, uma tarefa delicada, porquanto implica a tentativa de conciliação entre a crescente demanda por criação de novos partidos, robustecida pelo valor e força normativa do princípio do pluripartidarismo, e as limitações impostas no campo da representação política e da governabilidade.

A demanda pela criação de novos partidos se explica tanto pela disputa de poder político entre os diversos grupos da sociedade, quanto pelas prerrogativas asseguradas às agremiações partidárias, notadamente no que diz respeito ao acesso aos recursos do fundo partidário e ao horário gratuito no rádio e na televisão, o que intensifica nas lideranças políticas o desejo de ter “o seu próprio partido”.

A hesitação da legislação quanto à definição de um modelo partidário mais duradouro, capaz de combinar cláusula de barreira com pluripartidarismo, é acompanhada por uma falta de consenso no âmbito jurisprudencial, o que tem estimulado o ajuizamento de ações de inconstitucionalidade e exposto a dissonância dos membros do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria. Nesse sentido, pode-se afirmar que, nas últimas décadas, as discussões envolvendo tais questões tem-se apresentado como um verdadeiro dilema no campo jurídico-político.

7.1 DEFINIÇÃO DE CLÁUSULA DE BARREIRA

Enquanto os controles qualitativos incidem sobre o conteúdo das ideologias e diretrizes programáticas dos partidos, no sentido assegurar a aderência das organizações partidárias aos preceitos constitucionais aos quais estão vinculadas, consoante previsão do art. 17, os controles quantitativos estão relacionados com as condições para a participação das agremiações nas

eleições, no funcionamento parlamentar e no acesso às prerrogativas e demais direitos previstos em lei. Tais controles originam-se da percepção de que o pluralismo político tende a ensejar a fragmentação de legendas, devido, notadamente, à própria natureza do sistema proporcional, vocacionado a promover a proliferação de organizações partidárias.

No que se refere ao histórico da legislação brasileira sobre o controle quantitativo dos partidos políticos, vale destacar que, desde o reconhecimento da existência de organizações partidárias, a legislação nacional sempre procurou estabelecer critérios e limites para a sua criação. Com a consolidação dos partidos como entidades essenciais ao atual modelo democrático brasileiro e a introdução do sistema de representação proporcional, que, por sua própria natureza, implica o envolvimento de um maior número de agremiações no pleito eleitoral, os controles quantitativos foram se intensificando. Compreensível, portanto, a ausência de desses controles na época do Império, período em que os partidos ainda não tinham alcançado regulamentação específica e o sistema eleitoral que predominava era o majoritário.

Na lição de Samuel Dal-Farra Naspolini (2006, p. 196-197), o controle quantitativo de partidos pode incluir diversos mecanismos jurídicos, como a exigência de um número mínimo de apoiadores para a formação de um partido ou de uma quantidade mínima de votos para a apresentação de candidaturas a certos cargos eletivos. Além dessas restrições, podem existir cláusulas que vinculam o direito a certos benefícios reservados ao partido político ao seu desempenho eleitoral. No Brasil, tais benefícios e direitos são representados, principalmente, pelo acesso ao fundo partidário e ao horário gratuito de propaganda no rádio e televisão.

Orides Mezzaroba (2003, p. 300) define cláusula de barreira, em sentido amplo, como o “mecanismo previsto em dispositivo legal que impede a existência ou a representação parlamentar da agremiação partidária que não conte com o apoio político de um determinado número ou percentual de eleitores”.

Ricardo Rodrigues (1995, p. 48) estabelece uma estreita relação entre a representação proporcional e a fragmentação partidária, apontando para a necessidade do estabelecimento de controles quantitativos dos partidos políticos:

[...] um relevante contingente de países que adotam sistemas proporcionais de eleição exige dos partidos ou candidatos envolvidos nos pleitos a obtenção de uma quantidade mínima de votos, para que tenham o direito de participar da distribuição de assentos parlamentares. Trata-se de uma barreira mínima legal, também chamada de cláusula de exclusão, que não sendo vencida por determinado partido, elimina-o, automaticamente, da repartição das vagas disputadas na eleição.

Para Alexandre de Moraes (2013), cláusula de desempenho é:

o conjunto de normas jurídicas que estabelece um percentual ou número mínimo de apoio do eleitorado nas eleições para a Câmara dos Deputados (como por exemplo, a previsão já existente do quociente eleitoral) como requisito essencial para o regular funcionamento parlamentar e gozo do direito à obtenção de recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e televisão (“direito de arena”) pelos Partidos Políticos, com a finalidade de garantir um controle qualitativo baseado na legitimidade e representatividade popular das agremiações partidárias para o fortalecimento da Democracia representativa (MORAES, 2013).

Na concepção de Adriana Campos Silva e Gabriel Augusto Mendes Borges (2019, p. 13), a cláusula de barreira:

[...] se refere ao mínimo de votos auferidos e necessários para que o candidato se eleja ou os critérios mínimos para que o partido político passe a ter seu registro junto ao Tribunal Superior Eleitoral; enquanto a cláusula de desempenho se refere ao mínimo de votos auferidos e necessários para que, por exemplo, um determinado partido político não perca seu registro; vinculando-se, pois, ao desempenho necessário para manter-se viável, após já ter vencido a cláusula de barreira e ter, possivelmente, concorrido em pleito antecedente.

Para Palhares Moreira Reis (1996, p. 176), o requisito constitucional do caráter nacional dos partidos políticos também objetiva impedir a proliferação de agremiações menores, contudo, tal instituto não se confunde com o que legitimamente denomina-se “cláusula de barreira”. Por sua vez, Kátia de Carvalho (2006, p. 2), entende por cláusula de barreira “a disposição normativa que nega ou existência ou representação parlamentar ao partido que não tenha alcançado um determinado número ou percentual de votos”.

Como se constata das diversas conceituações acima, o termo “cláusula de barreira” tem sido utilizado para identificar as diversas regras atinentes ao controle quantitativo dos partidos políticos, tais como a exigência de número mínimo de apoiadores para a formação do partido, ou seja, para a definição do caráter nacional da agremiação; a exigência de número ou percentual de votos para a garantia de vaga nas casas legislativas, o que se confunde com o próprio conceito do quociente partidário utilizado na representação proporcional; e a quantidade mínima de votos para o direito ao funcionamento parlamentar e acesso ao fundo partidário e ao horário gratuito no rádio e televisão.

Com efeito, a cláusula de barreira constitui um conjunto de regras jurídicas que tem como objetivo o controle quantitativo dos partidos políticos. Também chamada de cláusula de

desempenho ou, ainda, cláusula de exclusão, é a restrição legal que impede ou dificulta o funcionamento parlamentar de um partido que não alcança um percentual de votos preestabelecido. Seu objetivo é impedir a multiplicação de legendas e a representação dos partidos pequenos, restringindo também o acesso gratuito ao rádio e televisão, bem como aos recursos do fundo partidário. Assim, o objetivo da cláusula de barreira é limitar o número de organizações partidárias no tabuleiro do jogo político ou reduzir a quantidade de partidos com representação parlamentar.

Considerando a imprecisão em torno do significado do que seja cláusula de barreira, cláusula de desempenho ou, ainda, cláusula de exclusão, este trabalho adotará a definição do Vocabulário Jurídico do Supremo Tribunal Federal (2021), que conceitua cláusula de barreira como o “conjunto de dispositivos que condicionam o funcionamento parlamentar a determinado desempenho eleitoral, conferindo, aos partidos, diferentes proporções de participação no fundo partidário e de tempo disponível para a propaganda partidária”. Trata-se do sentido mais útil do termo, uma vez que, atualmente, no sistema jurídico brasileiro não há previsão legal de perda ou cancelamento de registro de partido político em decorrência de descumprimento de cláusula de desempenho. Ademais, não parece adequado confundir cláusula de barreira, nos termos destacados pelo Vocabulário Jurídico do STF, com as regras de apoioamento²³ para a formação de partido, ou com os critérios do quociente eleitoral²⁴ para definição de candidatos eleitos.

Com efeito, as atuais restrições impostas aos partidos políticos com baixo desempenho eleitoral alcançam apenas o direito ao fundo partidário e ao acesso gratuito ao rádio e televisão, conforme dispõe o art. 17, § 3º, incisos I e II da Constituição Federal. Atualmente, não há que se falar sequer em restrição ao funcionamento parlamentar dessas agremiações, conforme previa o art. 13 da Lei nº 9.096/1995, considerada inconstitucional no julgamento conjunto das ADIs nº 1.351-3 e nº 1.354-8.

²³ Segundo o art. 7º, § 1º, da Lei nº 9.096/1995, só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoioamento de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles.

²⁴ Segundo o art. 106 do Código Eleitoral brasileiro, determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior. 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, conforme previsão do art. 108 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965).

Portanto, vale destacar a distinção entre os requisitos legais atinentes ao apoio de eleitores para cumprimento do caráter nacional do partido, previstos no art. 7º, § 1º, da Lei nº 9.096/1995 e a cláusula de desempenho propriamente dita, prevista no art. 17, § 3º, incisos I e II, da Constituição Federal, que estabelecem os parâmetros para as organizações partidárias receberem recursos do fundo partidário e terem acesso gratuito ao rádio e à televisão. Também não se deve confundir as regras previstas no § 3º do art. 17 da Constituição Federal com os critérios concernentes ao quociente partidário.

7.2 O HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE O CONTROLE QUANTITATIVO DE PARTIDOS POLÍTICOS

Os controles quantitativos sobre os partidos políticos não constituem novidade na História do Brasil. Desde o final da República Velha e o início da Era Vargas, quando a democracia partidária brasileira apresentava sinais evidentes de evolução, surgiram também as primeiras exigências legais para a criação de partidos políticos. Assim, o primeiro Código Eleitoral brasileiro, Decreto nº 21.076/1932, exigia que as agremiações que não tivessem adquirido personalidade jurídica, se apresentassem, em caráter provisório, com um mínimo de 500 (quinhentos eleitores):

Art. 99. Consideram-se partidos políticos para os efeitos deste decreto:

- 1) os que adquirirem personalidade jurídica, mediante inscrição no registro a que se refere o art. 18 do Código Civil;
- 2) os que, não a tendo adquirido, se apresentarem para os mesmos fins, em caráter provisório, com um mínimo de quinhentos eleitores;
- 3) as associações de classe legalmente constituídas (BRASIL, 1932).

A edição do Decreto-Lei nº 7.586/1945 foi um importante passo da legislação para a regulamentação do alistamento eleitoral e a reorganização dos partidos. Segundo o art. 109 do referido decreto, a associação que tenha adquirido personalidade jurídica somente pode ser considerada partido político se contar com, pelo menos, 10.000 (dez mil) eleitores, espalhados em, pelo menos, cinco estados da Federação. O diploma legal também inaugurou o controle qualitativo dos partidos políticos, ao estabelecer que a Justiça Eleitoral negaria registro ao partido cujo programa contrariasse os princípios democráticos ou os direitos fundamentais previstos na Constituição:

Art. 109. Tõda associaçaõ de, pelo menos, dez mil eleitores, de cinco ou mais circunscrições eleitorais, que tiver adquirido personalidade jurõdica nos tẽrmos do Cõdigo Civil, serã considerada partido polõtico nacional.

Art. 110. Os partidos polõticos serã registrados no Tribunal Superior e os seus diretõrios – õrgãos executivos estaduais – nos Tribunais Regionais.

§ 1º Sõ podem ser admitidos a registro os partidos polõticos de âmbito nacional.

§ 2º O pedido de registro serã acompanhado de cõpia dos estatutos e prova de que foram inscritos no registro civil das pessoas jurõdicas, e dẽle constarã a sua denominaçaõ, o programa que se propõe realizar, os seus õrgãos representativos, o enderẽço da sede principal e seus delegados perante os tribunais.

[...]

Art. 114. O Tribunal negarã registro ao partido cujo programa contrarie os princõpios democrãticos, ou os direitos fundamentais do homem; definidos na Constituiçaõ (BRASIL, 1945).

O Decreto-Lei nº 8.835/1946, em seu art. 5º, passou a prever a cassaçã de registro de partido que nã obtivesse votaçaõ pelo menos igual ao nũmero de eleitores com que alcançõu seu registro definitivo:

Art. 5º Serã cassado o registro provisõrio jã concedido aos partidos polõticos, que nã obtenham o registro definitivo atẽ 30 dias antes das eleições de Governador e Assemblẽas Legislativas dos Estados, ou que nas eleições a que hajam concorrido nã obtiverem votaçaõ pelo menos igual ao nũmero de eleitores com que alcançaram seu registro definitivo (BRASIL, 1946).

No mesmo ano de publicaçaõ do Decreto-Lei nº 8.835, de 24 de janeiro de 1946, adveio o Decreto-Lei nº 9.258/1946, de 14 de maio de 1946, que, revogando aquele, passou a exigir dos partidos representantes na Assembleia Constituinte eleita em 2 de dezembro de 1945 ou que tivessem obtido 50.000 (cinquenta mil) votos ou mais, em cinco circunscrições eleitorais, com mõnimo de 1.000 (mil) em cada²⁵:

Art. 21. Tõda associaçaõ de pelo menos, 50 mil eleitores, distribuõdos por cinco ou mais circunscrições eleitorais, e a nenhuma podendo pertencer menos de mil que tiver adquirido personalidade jurõdica nos tẽrmos do Cõdigo Civil serã considerada partido polõtico nacional.

[...]

~~Art. 40. As disposições do art. 21 nã se aplicam aos partidos polõticos jã registrados, desde que tenham representantes na Assemblẽa Constituinte eleita a 2 de Dezembro de 1945; os demais terã seu registro cancelado.~~

~~Parãgrafo õnico. Os partidos cujo registro ẽ mantido por esta Lei poderã fundir-se para formar partido novo, observado o que nela se dispõe.~~

²⁵ A redaçaõ do art. 40 e parãgrafo foi alterada em 20 de junho do mesmo ano pelo Decreto-Lei nº 9.258/1946.

Art. 40 As disposições do artigo 21 não se aplicam aos partidos políticos já registrados desde que tenham representantes na Assembléia Constituinte, eleita a 2 de Dezembro de 1945, ou obtido 50 mil votos ou mais, em cinco circunscrições eleitorais, com mínimo de 1.000 (mil) em cada uma. (Redação dada pelo Decreto-lei nº 9.386, de 1946)

Parágrafo único. Os demais partidos terão seu registro cancelado. (Redação dada pelo Decreto-lei nº 9.386, de 1946)

Em seguida, o Código Eleitoral de 1950, Lei nº 1.164/1950, em seu art. 148, parágrafo único, decretava que o partido que não elegeisse pelo menos um representante no Congresso Nacional ou não atingisse, em todo o país, cinquenta mil votos teria seu registro cancelado:

Art. 148. Ainda se cancelará o registro do partido que, no seu programa ou ação, vier a contrariar o regime democrático baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem.

Parágrafo único. Terá, por igual, cancelado o seu registro o partido que em eleições gerais não satisfizer uma destas duas condições: eleger, pelo menos, um representante no Congresso Nacional ou alcançar, em todo o país, cinquenta mil votos sob legenda (BRASIL, 1950).

A primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei nº 4.740/1965, em seu art. 47, incisos I a III, estabeleceu o cancelamento do registro do partido que não satisfizesse as seguintes condições: a) constituição de diretórios regionais em, pelo menos, 11 (onze) Estados da Federação; b) eleição de 12 (doze) deputados federais distribuídos por, pelo menos, 7 (sete) Estados; c) votação correspondente a, no mínimo, 3% (três por cento) do eleitorado do País nas eleições gerais para a Câmara dos Deputados:

Art. 47. Ainda se cancelará o registro do partido que não satisfizer ...VETADO... seguintes condições:

I - apresentação de provas ao Tribunal Superior Eleitoral, no prazo improrrogável de 12 (doze) meses, contados da data do seu registro, de que constituiu legalmente diretórios regionais em, pelo menos 11 (onze) Estados.

II - eleição de 12 (doze) deputados federais, distribuídos por 7 (sete) Estados, pelo menos;

III - votação de legenda, em eleições gerais para a Câmara dos Deputados, correspondente, no mínimo a 3% (três por cento) do eleitorado no País.

§ 1º O cancelamento do registro do partido que não satisfizer as condições previstas neste artigo, será processado de ofício, pelo Tribunal Superior Eleitoral, 30 (trinta) dias após a consumação do prazo de que trata o inciso I, ou da proclamação oficial do resultado do pleito, nos demais casos (BRASIL, 1950).

As várias emendas à Constituição Federal de 1967 também estabeleceram cláusulas de desempenho aos partidos políticos, a exemplo das seguintes emendas: Emenda Constitucional nº 1/1969, em seu art. 152, inciso VII; Emenda Constitucional nº 11/1978 e Emenda Constitucional nº 25/1985. Esta última, alterando o art. 152 da Constituição de 1967, consignou a seguinte dicção ao referido dispositivo (BRASIL, 1985):

Art. 152. É livre a criação de Partidos Políticos. Sua organização e funcionamento resguardarão a Soberania Nacional, o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais da pessoa humana, observados os seguintes princípios:

I - é assegurado ao cidadão o direito de associar-se livremente a Partido Político;

II - é vedada a utilização pelos Partidos Políticos de organização paramilitar;

III - é proibida a subordinação dos Partidos Políticos a entidade ou Governo estrangeiros;

IV - o Partido Político adquirirá personalidade jurídica mediante registro dos seus Estatutos no Tribunal Superior Eleitoral;

V - a atuação dos Partidos Políticos deverá ser permanente e de âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos órgãos estaduais e municipais.

§ 1º Não terá direito a representação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados o Partido que não obtiver o apoio, expresso em votos, de 3% (três por cento) do eleitorado, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, 5 (cinco) Estados, com o mínimo de 2% (dois por cento) do eleitorado de cada um deles.

§ 2º Os eleitos por Partidos que não obtiverem os percentuais exigidos pelo parágrafo anterior terão seus mandatos preservados, desde que optem, no prazo de 60 (sessenta) dias, por qualquer dos Partidos remanescentes.

§ 3º Resguardados os princípios previstos no "caput" e itens deste artigo, lei federal estabelecerá normas sobre a criação, fusão, incorporação, extinção e fiscalização financeira dos Partidos Políticos e poderá dispor sobre regras gerais para a sua organização e funcionamento.

Por sua vez, a Constituição de Federal de 1988, em seu texto original, não estabeleceu nenhuma cláusula de barreira ao funcionamento dos partidos políticos, homenageando, expressamente, o pluralismo político e o pluripartidarismo. Contudo, 5 (cinco) anos após a sua promulgação, a Lei nº 8.713/1993, em seu art. 5º, §§ 1º e 2º, estabeleceu diversas condições para a participação de partidos nas eleições de 1994:

Art. 5º Poderá participar das eleições previstas nesta lei o partido que, até 3 de outubro de 1993, tenha obtido, junto ao Tribunal Superior Eleitoral, registro definitivo ou provisório, desde que, neste último caso, conte com, pelo menos, um representante titular na Câmara dos Deputados, na data da publicação desta lei.

§ 1º Só poderá registrar candidato próprio à eleição para Presidente e Vice-Presidente da República:

I - O partido que tenha obtido, pelo menos, cinco por cento dos votos apurados na eleição de 1990 para a Câmara dos Deputados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados; ou

II - o partido que conte, na data da publicação desta lei, com representantes titulares na Câmara dos Deputados em número equivalente a, no mínimo, três por cento da composição da Casa, desprezada a fração resultante desse percentual; ou

III - coligação integrada por, pelo menos, um partido que preencha condição prevista em um dos incisos anteriores, ou por partidos que, somados, atendam às mesmas condições.

§ 2º Só poderá registrar candidatos a Senador, Governador e Vice-Governador:

I - o partido que tenha atendido a uma das condições indicadas nos incisos I e II do parágrafo anterior; ou

II - o partido que, organizado na circunscrição, tenha obtido na eleição de 1990 para a respectiva Assembléia ou Câmara Legislativa três por cento dos votos apurados, excluídos os brancos e nulos; ou

III - coligação integrada por, pelo menos, um partido que preencha uma das condições previstas nos incisos I e II deste parágrafo, ou por partidos que, somados, atendam às mesmas condições.

No julgamento das ADIs nº 958-3/RJ e nº 966-4/DF os Ministros do Supremo Tribunal Federal decidiram pela constitucionalidade do caput do art. 5º da Lei nº 8.713/1993, contudo, entenderam que os §§ 1º e 2º e os seus incisos I, II e III do art. 5º da referida lei eram inconciliáveis com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1995a, p. 01).

No mesmo ano de publicação do julgamento das ADIs 958-3/RJ e 966-4/DF adveio a Lei nº 9.096/1995, Lei dos Partidos Políticos, vigente até os dias atuais. Em seu art. 13, a lei definiu que somente teria direito ao funcionamento parlamentar o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtivesse o apoio de, no mínimo, 5% (cinco por cento) dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, 1/3 (um terço) dos Estados, com um mínimo de 2% (dois por cento) do total de cada um deles. Assim, os partidos que não alcançassem tais desempenhos não teriam direito à representação partidária e não poderiam indicar titulares para as comissões, incluindo Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). Também não teriam direito à liderança ou cargos na Mesa Diretora:

Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles. (BRASIL, 1995b)

Além dessas restrições, os arts. 41, incisos I e II e art. 48 da Lei nº 9.096/1995 decretaram que as agremiações partidárias que não atingissem as condições previstas no art. 13 perderiam os recursos do fundo partidário e ficariam com tempo restrito de propaganda eleitoral em rede nacional de rádio e de TV. Os referidos dispositivos foram aprovados pelo Congresso no ano de 1995 para ter validade nas eleições de 2006:

Art. 41. O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de cinco dias, a contar da data do depósito a que se refere o § 1º do artigo anterior, fará a respectiva distribuição aos órgãos nacionais dos partidos, obedecendo aos seguintes critérios:

I - um por cento do total do Fundo Partidário será destacado para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;

II - noventa e nove por cento do total do Fundo Partidário serão distribuídos aos partidos que tenham preenchido as condições do art. 13, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

[...]

Art. 48. O partido registrado no Tribunal Superior Eleitoral que não atenda ao disposto no art. 13 tem assegurada a realização de um programa em cadeia nacional, em cada semestre, com a duração de dois minutos.

Ocorre que o Partido Socialista Cristão (PSC) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.354-8/DF contra as limitações estabelecidas no art. 13 da Lei nº 9.096/1995 e, por conseguinte, contra os seguintes dispositivos: inciso II do art. 41, arts. 48 e 49 e inciso II do art. 57. No julgamento conjunto das ADIs nº 1.351-3/DF e nº 1.354-8/DF, o STF declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos questionados. Os Ministros entenderam conflitante com a Constituição Federal lei que afasta o funcionamento parlamentar e reduz, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do fundo partidário (BRASIL, 2007b, p. 01-02).

No ano de 2013 foi editada a Lei nº 12.875/2013, que tinha como objetivo inibir o surgimento de novos partidos, restringindo o acesso de legendas criadas após a eleição para a Câmara dos Deputados aos recursos financeiros do fundo partidário e ao tempo de propaganda na TV e no rádio. Eis a redação do referido diploma legal:

Art. 1º A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 29.

.....

§ 6º Havendo fusão ou incorporação, devem ser somados exclusivamente os votos dos partidos fundidos ou incorporados obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, para efeito da

distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do acesso gratuito ao rádio e à televisão.

.....” (NR)

“ Art. 41-A. Do total do Fundo Partidário:

I - 5% (cinco por cento) serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; e

II - 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Parágrafo único. Para efeito do disposto no inciso II, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária, em quaisquer hipóteses, ressalvado o disposto no § 6º do art. 29.” (NR)

Art. 2º O art. 47 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 47.....

.....
 § 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do § 1º, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato, observados os seguintes critérios:

I - 2/3 (dois terços) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram;

II - do restante, 1/3 (um terço) distribuído igualmente e 2/3 (dois terços) proporcionalmente ao número de representantes eleitos no pleito imediatamente anterior para a Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram.

.....
 § 7º Para efeito do disposto no § 2º, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária, em quaisquer hipóteses, ressalvado o disposto no § 6º do art. 29 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.” (NR)

Contudo, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade de regras que restringem o acesso de novos partidos políticos ao Fundo Partidário e à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão. A decisão majoritária foi tomada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.105, ajuizada pelo partido Solidariedade (SDD) contra os artigos 1º e 2º da Lei 12.875/2013.

No ano de 2015 sobreveio a Lei nº 13.107/2015, que alterou o art. 7º, § 1º, da Lei nº 9.096/1995 para permitir o apoio somente de eleitores não filiados a partido político. A lei alteradora também passou a exigir um prazo mínimo de 5 (cinco) anos para que partido político pudesse participar de fusão ou incorporação, consoante previsto no § 9º do art. 29 da lei alterada. Eis o texto do art. 2º da lei alteradora:

Art. 2º Os arts. 7º, 29 e 41-A da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 7º.....”

§ 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por 1/3 (um terço), ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles.

.....” (NR)

“Art.29.....”

.....

§ 4º (VETADO).

§ 5º (VETADO).

§ 6º No caso de incorporação, o instrumento respectivo deve ser levado ao Ofício Civil competente, que deve, então, cancelar o registro do partido incorporado a outro.

§ 7º Havendo fusão ou incorporação, devem ser somados exclusivamente os votos dos partidos fundidos ou incorporados obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, para efeito da distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do acesso gratuito ao rádio e à televisão.

§ 8º O novo estatuto ou instrumento de incorporação deve ser levado a registro e averbado, respectivamente, no Ofício Civil e no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 9º Somente será admitida a fusão ou incorporação de partidos políticos que hajam obtido o registro definitivo do Tribunal Superior Eleitoral há, pelo menos, 5 (cinco) anos.” (NR)

“Art. 41-A.....”

Parágrafo único. Para efeito do disposto no inciso II, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária em quaisquer hipóteses.” (NR)

Por meio do julgamento das ADIs nº 5.311 e nº 6.044, o STF declarou constitucional o art. 2º da Lei nº 13.107/2015, que alterou as Lei nº 9.096/1995 e nº 9.504/1997 (BRASIL, 2020, p. 1-2; BRASIL, 2021, p. 19).

Até a publicação da Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017, todos os partidos que tivessem registro no Tribunal Superior Eleitoral poderiam receber recursos do fundo partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão, desde que demonstrassem caráter nacional, nos termos fixados em lei (art. 7º, §§ 1º e 2º da Lei nº 9.096/1995). Ocorre que a Emenda Constitucional nº 97/2017 fixou novas condições para que os partidos tivessem acesso a tais direitos. Assim, passaram a ter acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que, na legislatura seguinte às eleições de 2018: a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio

por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem eleito pelo menos 9 (nove) Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Nos termos da referida emenda, as exigências de desempenho vão aumentando até que, a partir das eleições de 2030, somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão os partidos políticos que, alternativamente: a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem eleito pelo menos 15 (quinze) Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. Além de estabelecer cláusula de reserva aos partidos políticos, a referida emenda também vedou a celebração de coligações nas eleições proporcionais. Eis o texto da Emenda Constitucional nº 97/2017:

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

"Art. 17.....

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

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

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

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

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

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

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

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

I - na legislatura seguinte às eleições de 2018:

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

b) tiverem elegido pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

II - na legislatura seguinte às eleições de 2022:

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

b) tiverem elegido pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

III - na legislatura seguinte às eleições de 2026:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem elegido pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

7.3 A POSIÇÃO DO STF SOBRE OS CONTROLES QUANTITATIVOS DE PARTIDOS POLÍTICOS

Esta subseção se dedicará à exposição das principais decisões do Supremo Tribunal Federal sobre os controles quantitativos dos partidos políticos e o acesso ao fundo partidário e à propaganda gratuita, temas sensíveis e de índole constitucional. Trata-se, portanto, de ensaio fundamental para o escopo deste trabalho, uma vez que a Suprema Corte brasileira é a instância jurídica responsável pela interpretação da Constituição, da qual irradiam, para os diversos setores da sociedade, inclusive para o Poder Legislativo, o sentido e o valor das normas e princípios constitucionais.

7.3.1 Julgamento das ADIs nº 958-3/RJ e 966-4/DF

A Lei nº 8.713/1993 estabeleceu diversas condições para a participação de partidos nas eleições de 1994, consoante a dicção do art. 5º, §§ 1º e 2º e seus incisos:

Art. 5º Poderá participar das eleições previstas nesta lei o partido que, até 3 de outubro de 1993, tenha obtido, junto ao Tribunal Superior Eleitoral, registro definitivo ou provisório, desde que, neste último caso, conte com, pelo menos, um representante titular na Câmara dos Deputados, na data da publicação desta lei.

§ 1º Só poderá registrar candidato próprio à eleição para Presidente e Vice-Presidente da República:

I - O partido que tenha obtido, pelo menos, cinco por cento dos votos apurados na eleição de 1990 para a Câmara dos Deputados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados; ou

II - o partido que conte, na data da publicação desta lei, com representantes titulares na Câmara dos Deputados em número equivalente a, no mínimo, três por cento da composição da Casa, desprezada a fração resultante desse percentual; ou

III - coligação integrada por, pelo menos, um partido que preencha condição prevista em um dos incisos anteriores, ou por partidos que, somados, atendam às mesmas condições.

§ 2º Só poderá registrar candidatos a Senador, Governador e Vice-Governador:

I - o partido que tenha atendido a uma das condições indicadas nos incisos I e II do parágrafo anterior; ou

II - o partido que, organizado na circunscrição, tenha obtido na eleição de 1990 para a respectiva Assembléia ou Câmara Legislativa três por cento dos votos apurados, excluídos os brancos e nulos; ou

III - coligação integrada por, pelo menos, um partido que preencha uma das condições previstas nos incisos I e II deste parágrafo, ou por partidos que, somados, atendam às mesmas condições.

A ADI nº 958-3/RJ investiu contra o art. 5º da Lei nº 8.713/1993, no que restringia a indicação de candidato à Presidência e à Vice-Presidência da República aos partidos que tinham obtido pelo menos 5% (cinco por cento) dos votos apurados na eleição de 1990 para a Câmara dos Deputados, excluídos os votos brancos e nulos, distribuídos em pelo menos 1/3 (um terço) dos Estados, ou àqueles que contavam, na data da publicação da Lei, com representantes titulares na Câmara de Deputados em número equivalente a, no mínimo, 3% (três por cento) da composição da Casa. Por sua vez, a ADI nº 966-4/DF, apensada à ADI nº 968-3/RJ, visava à inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º, bem como de seus incisos I, II e III, todos do art. 5º da referida lei.

Os requerentes, Partido da Reedificação da Ordem Nacional – PRONA e Partido Social Cristão – PSC, alegaram que os ditos dispositivos ferem os arts. 5º e 17 da Constituição Federal,

uma vez que impõem tratamento desigual aos partidos e desrespeitam a autonomia partidária. O Presidente do Congresso Nacional pronunciou-se pela constitucionalidade e juridicidade da lei, argumentando que inexistia preceito constitucional que impeça a imposição por lei ordinária de critérios a serem satisfeitos pelos partidos políticos, para efeito de apresentação e registro de candidatos a cargos eletivos. Por seu turno, a Advocacia-Geral da União – AGU também sustentou a constitucionalidade dos dispositivos impugnados, alegando que o objetivo do art. 5º da lei é a proteção do interesse público. A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pela improcedência do pedido, sustentando que ao partido que tenha representação parlamentar devem ser resguardados determinados direitos, evitando-se a proliferação descontrolada de partidos (BRASIL, 1995a, p. 1-7).

No julgamento conjunto das ADIs nº 958-3/RJ e nº 966-4/DF os ministros do Supremo Tribunal Federal, por maioria, decidiram pela constitucionalidade do caput do art. 5º da Lei nº 8.713/1993, vencidos, em parte, os Ministros Francisco Rezek, Ilmar Galvão e Carlos Velloso, que declaravam a inconstitucionalidade da expressão “desde que, neste último caso, conte com, pelo menos, um representante titular na Câmara dos Deputados, na data da publicação desta Lei”. Contudo, entenderam que os §§ 1º e 2º e os seus incisos I, II e III eram inconciliáveis com a Constituição Federal de 1988, vencidos os Ministros Francisco Rezek, Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence, que julgavam inconstitucionais esses dispositivos (BRASIL, 1995a, p. 01). Restou assim ementada a decisão:

PARTIDOS POLITICOS - INDICAÇÃO DE CANDIDATOS - PRESSUPOSTOS - INCONSTITUCIONALIDADE. EXSURGEM CONFLITANTES COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL OS PRECEITOS DOS PARS. 1º E 2º DO ARTIGO 5º DA LEI Nº. 8.713/93, NO QUE VINCULARAM A INDICAÇÃO DE CANDIDATOS A PRESIDENTE E VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA, GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR E SENADOR A CERTO DESEMPENHO DO PARTIDO POLÍTICO NO PLEITO QUE A ANTECEDEU E, PORTANTO, DADOS FATICOS CONHECIDOS. A CARTA DE 1988 NÃO REPETIU A RESTRIÇÃO CONTIDA NO ARTIGO 152 DA PRETÉRITA, RECONHECENDO, ASSIM, A REPRESENTAÇÃO DOS DIVERSOS SEGMENTOS SOCIAIS, INCLUSIVE OS QUE FORMAM DENTRE AS MINORIAS.

A seguir serão apresentados os votos dos ministros, a começar pelo pronunciamento do Relator das ações, Min. Marco Aurélio, para quem os referidos dispositivos atentam contra o direito de votar e ser votado e discrepam do princípio da soberania popular. Ressaltou o Ministro que a Constituição Federal de 1988 não condicionava a elegibilidade do candidato ao

tamanho da agremiação política ou à quantidade de votos que obteve na eleição anterior. Assim, “teria sido criada mais uma condição de elegibilidade e, o que é pior, levando-se em conta a atuação pretérita do partido político [...] As limitações às atividades dos partidos políticos já estão definidas na Carta, não podendo vir à balha mediante norma estritamente legal”. A Carta de 1988 não repetiu a anterior no que condicionava o funcionamento dos partidos ao desempenho eleitoral na última eleição. Nesse sentido, o inciso IV do art. 17 da Constituição Federal não autorizou a lei a limitar a participação dos pequenos partidos nos certames eleitorais, afastando a representação das minorias. Em última análise, o que fez o legislador foi reeditar a antiga Carta, colocando agremiações menores em segundo plano. Em conclusão, o Min. votou pela inconstitucionalidade do art. 5º e dos §§ 1º e 2º, bem como de seus incisos. Posteriormente, o Min. inovou seu voto para reconhecer a constitucionalidade do caput do art. 5º (BRASIL, 1995a, p. 4-11).

O Min. Francisco Rezek ponderou que existem sistemas em que a própria lei fundamental restringe a criação de partidos, fazendo-se desnecessário que a legislação ordinária estabeleça tais limites. Todavia, noutros sistemas, como o inaugurado pela Constituição Federal de 1988, “a liberdade que os grupos têm para assumir a qualificação de partido é virtualmente ilimitada”. O esforço em facilitar a criação de partidos políticos chegou-se ao ponto em que o art. 17 da nova Carta chegou a induzir a alguns a interpretação de que, para a funcionamento do partido político, bastava o registro civil, como ocorre com as sociedades comuns, e o registro perante a Justiça Eleitoral seria ornamento dispensável. Assim, quando a Lei Maior estabelece regras extraordinariamente plásticas, facilitando a criação de partidos, cabe ao legislador ordinário decretar os limites de participação de algumas agremiações no processo eleitoral. Considerando essa ampla liberdade na criação de partidos políticos, limitar a prerrogativa do legislador ordinário em estabelecer requisitos para a participação dessas agremiações no processo eleitoral “seria lançar a semente de um quadro caótico”. Concluiu o Ministro pela procedência, em parte, da ação direta de inconstitucionalidade, para considerar inconstitucional a expressão final do art. 5º: “desde que, neste último caso, conte com, pelo menos, um representante titular na Câmara dos Deputados, na data da publicação deste Lei”. Segundo o Ministro Rezek, uma coisa é restringir a participação de partido iniciante ao comando executivo da União e dos Estados federados ou ao Senado; outra coisa é dificultar a esse partido o acesso de seus candidatos a mandato na Câmara dos Deputados, pois isso implica negar à agremiação incipiente o direito de se transformar em um partido consolidado e isso é o que há de mais elementar em termos de cidadania (BRASIL, 1995a, p. 12-16).

Em seu voto, o Min. Ilmar Galvão trouxe à baila os argumentos defendidos pelo Congresso Nacional, pela Advocacia-Geral da União e pela Procuradoria-Geral da República, a saber: a) a inexistência de norma constitucional que impeça a imposição de critérios aos partidos para a apresentação e registro de candidatos; b) proteção ao interesse público; c) disposição ditada pelo princípio da representatividade. Contudo, evidenciou que, por mais relevantes que possam ser consideradas, tais razões levam considerável desvantagem em relação aos princípios da igualdade, do pluripartidarismo, da liberdade de criação de partidos e da liberdade de votos. Por fim, anunciou que faria bem ao sistema se a própria Constituição Federal prescrevesse normas capazes de limitar o número de partidos, bem como um número quase ilimitado de candidatos (BRASIL, 1995a, p. 17-18).

O Ministro Carlos Velloso chamou a atenção para a tendência, em direito eleitoral comparado, no sentido da exigência da representatividade nacional dos partidos, com o propósito de se evitar, nas disputas eleitorais, as chamadas legendas de aluguel, sem representatividade nem autenticidade, “que navegam ao sabor de conveniência e de ajustes, por isso mesmo perniciosos numa pugna eleitoral séria”. Assim, entende necessárias as providências legislativas que limitam a participação de partidos nas eleições para a chefia do Poder Executivo, somente permitindo a participação daquelas agremiações que tenham representatividade no âmbito em que ocorrerá a escolha. A Constituição Federal não impede que tais medidas sejam adotadas, ao contrário, ao exigir, em seu art. 17, inciso I, que os partidos tenham caráter nacional, acabou por autorizar ao legislador ordinário a adoção de tais providências. Continua o Ministro: se é certo que a Constituição, em seu art. 14, § 3º, inciso IV, erige como condição de elegibilidade a filiação partidária, esta filiação não seria a qualquer partido, impedindo o legislador ordinário de fazer exigências acerca dos preceitos que a própria Carta manda que sejam observados. Ademais, a filiação deve ocorrer junto a partidos organizados na forma da Constituição e da lei, nos termos do art. 17, inciso IV, que encerra o princípio do funcionamento parlamentar de acordo com a lei. O Min. Carlos Velloso argumentou ainda que a lei não impõe restrição à eleição proporcional, mas somente para as eleições majoritárias. O partido poderia lançar candidatos para o cargo de Deputado Federal, logo, não se estaria acabando com a cidadania de ninguém, nem com o direito de se eleger. Ademais, o partido poderia participar das eleições majoritárias em coligação com outros partidos que preencham as condições previstas na lei (BRASIL, 1995a, p. 19-23).

No entender do Min. Sepúlveda Pertence, a própria Constituição, a partir da exigência do caráter nacional dos partidos políticos, impõe restrições a essa liberdade de criação, a ser

controlada a partir do registro dos estatutos dos partidos. Afirma ainda o Ministro que desconhece país que garanta a todas as agremiações todas as prerrogativas partidárias previstas em seu ordenamento jurídico apenas porque congreguem algumas dezenas de cidadãos e se proclamem pretendentes ao status de partido político. Nesse sentido, entende que as restrições impostas pela Lei nº 8.713/1993 são razoáveis, lembrando que diversos ordenamentos constitucionais europeus já reconheceram a cláusula de barreira e, igualmente, proclamam o princípio da liberdade de criação de partidos políticos. Para o Min. Sepúlveda Pertence, “uma coisa é a liberdade de criação de partidos, outra coisa é a maior ou menor extensão das prerrogativas que a cada partido se outorgue no processo eleitoral, desde que dimensionadas por seu desempenho eleitoral ou por sua representação parlamentar”. Ademais, em todos os países nos quais se adotou o financiamento público de campanhas eleitorais, o rateio dos recursos obedece a critérios de proporcionalidade ao desempenho eleitoral dos partidos. Quanto ao chamado “direito de antena”, este se torna inviável se grupos sem inserção no eleitorado puderem participar da divisão do tempo de propaganda eleitoral gratuita (BRASIL, 1995a, p. 23-33).

O Min. Sepúlveda Pertence enfatizou que a distinção fundamental entre partido com registro provisório e aquele com registro definitivo é que, enquanto o primeiro “recebe apenas uma capacidade provisória sob a condição resolutive para tentar transformar-se em partido de caráter nacional, o registro definitivo pende de uma condição substancial básica: a demonstração do caráter nacional, já assumido pela organização do partido, segundo os parâmetros do art.12 da Lei Orgânica”. Entendeu o Ministro que, dentro da liberdade de conformação deixada ao legislador ordinário, a lei questionada não violou nenhum princípio ou dispositivo constitucional. Assim, votou pela improcedência das ações diretas (BRASIL, 1995a, p. 33-35).

O Min. Sydney Sanches pronunciou que os arts. 14 e 17 da Constituição não proíbem ao legislador infraconstitucional a fixação de limites aos partidos políticos, desde que o fizesse razoavelmente. Ademais, não vê falta de razoabilidade no art. 5º da lei questionada, nem mesmo no que se refere ao princípio da isonomia, porquanto há, sim, diferença entre partido com registro provisório e partido com registro definitivo, pois só este último já demonstrou seu caráter nacional e estabelecer igualdade entre desiguais não é a forma adequada de interpretar o princípio da isonomia. Quanto aos parágrafos e incisos do art. 5º, estes são insustentáveis, porquanto partem de fatos já ocorridos para regulamentar o futuro: “os partidos que não alcançaram, no passado, o índice tal, não poderão concorrer às eleições de 3 de outubro de 1994

[...] A lei não é razoável quando leva em conta o passado dizendo quais os partidos que não podem concorrer. Isso, de certa forma, é um casuísmo”. O Ministro Sydney Sanches entende que esse argumento é insuperável e lamenta sua posição, pois é simpático à causa da limitação da atuação dos partidos políticos, “para que não se chegue ao caos e aos notórios abusos da prática partidária e eleitoral, no Brasil” (BRASIL, 1995a, p. 35-37).

O Min. Néri da Silveira, por sua vez, manifestou entendimento de que a Carta de 1988 quis romper com a ordem proveniente de 1969, que, expressamente, previa exigências para a organização e funcionamento dos partidos políticos. Nesse sentido, a Lei nº 8.713/1993 não poderia restringir a participação, nas eleições de 1994, de candidatos de partidos já organizados e registrados, partidos que, inclusive, haviam participado anteriormente das eleições para presidente. O que se vê é que a lei afasta do pleito muitos partidos políticos que já possuíam história no processo político brasileiro. Com esses argumentos, o Ministro acompanhou o voto do Relator para declarar a inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º do art. 5º, bem como de seus incisos, entendendo como válido o *caput* do artigo 5º, porquanto é razoável exigir de um partido com registro provisório que, para participar do processo eleitoral majoritário, tenha, no mínimo, um representante no Congresso Nacional (BRASIL, 1995a, p. 38-43).

O Min. Moreira Alves acompanhou o voto dos Ministros Sydney Sanches e Néri da Silveira, por entender que os dispositivos questionados têm como objetivo criar impedimentos a partidos políticos específicos, e não à generalidade deles, com base em fatos do passado, já conhecidos do legislador quando da elaboração da lei, deixando de declarar a inconstitucionalidade do *caput* do art. 5º, pois, a seu juízo, o partido sem registro definitivo deve ter uma representação mínima na Câmara dos Deputados para ser considerado de âmbito nacional. No mesmo sentido votou o Min. Octavio Gallotti (BRASIL, 1995a, p. 44-45).

7.3.2 Julgamento da medida liminar na ADI nº 1.354-8/DF

O Partido Socialista Cristão (PSC) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.354-8/DF contra as limitações estabelecidas no art. 13 da Lei nº 9.096/1995 e, por conseguinte, contra os seguintes dispositivos: inciso II do art. 41, arts. 48 e 49 e inciso II do art. 57. O PSC entendeu que tais dispositivos são incompatíveis com a Constituição Federal, pois a Carta de 1988 consagra a liberdade para a criação de partidos políticos e determina que todos são iguais perante a lei, não havendo espaço para a criação de partidos de primeira e segunda categorias. Assim, quando o legislador infraconstitucional cria normas diferentes para

iguais, afronta a Lei Maior, “com a agravante de ser em benefício próprio e de seus partidos políticos, com manifesto desrespeito às minorias e flagrante intenção de se eternizarem no poder”. O registro definitivo do partido perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) implica direito adquirido a todas as agremiações que assim procederam (BRASIL, 2001, p. 01 a 08).

No julgamento da medida liminar, o Relator, Min. Maurício Corrêa, entendeu que a restrição imposta aos partidos sem atuação política nacional é imperativo do art. 17, incisos I e IV da Constituição Federal, cujos preceitos estão normatizados pelo art. 13 da Lei nº 9.096/1995, sem que se vislumbre incompatibilidade com a Constituição. O Ministro considerou que não houve discriminação dos pequenos partidos, a ponto de restringir a sua participação no processo eleitoral. O que ocorreu foi a necessidade de regulamentar o direito de funcionamento parlamentar, o que, segundo ele, foi feito dentro dos limites da razoabilidade, ao se estabelecer como critério do caráter nacional o desempenho eleitoral. Para o Ministro Maurício Corrêa, o art. 13 também não atentou contra o princípio da igualdade, pois qualquer partido, grande ou pequeno, pode participar da disputa eleitoral em igualdade de condições, ressalvados o rateio dos recursos do fundo partidário e a utilização do horário gratuito de rádio e televisão, cujos limites estão reservados à legislação ordinária, nos termos do art. 17, § 3º, da Constituição. Ademais, a eventual desigualdade entre partidos decorre da preferência do eleitor expressa pelo resultado da eleição (BRASIL, 2001, p. 10-16).

O Ministro Maurício Corrêa enfatizou que o texto constitucional não foi exitoso ao definir o multipartidarismo com tamanha liberdade e que, nesse aspecto, a norma constitucional precisa ser reexaminada:

Segundo apurei de minha experiência parlamentar, hoje confesso a *mea culpa*, parece não ter sido feliz o Constituinte, ao realizar com excessivo liberalismo o assentamento do multipartidarismo, exatamente no perfil que a norma constitucional o consagrou. Daí a degenerescência da democratização desenfreada, praticamente sem fronteiras, para a formação de partidos políticos, descaracterizando teleologicamente as verdadeiras bases para a prática e a cultura do autêntico pluripartidarismo. [...] se o bipartidarismo isola e restringe a liberdade para a montagem de outras agremiações ideologicamente distintas, o certo é que a multifacetada composição dos partidos políticos no Brasil, segundo o sistema presente, não está ensejando a revitalização da presença de segmentos representativos das diversas tendências do espírito ideológico. De fato, esses partidos repetem os programas dos já existentes, e através desse simulacro se valem como veículos para a projeção pessoal de seus idealizadores, ou acabam se prestando a manobras e transações escusas. [...] Evidentemente que a norma constitucional, nesse aspecto, precisa ser reexaminada, para limitar, bem mais, a fisionomia estrutural de novos partidos, com a eliminação de muitos já existentes, e que não obedecem ao preceito restritivo que vier a ser elaborado.

[...] aqui no nosso país [*sic*] não perdurou qualquer tradição partidária, sendo que as agremiações partidárias são meras e virtuais consequências das várias mutações de nossa vida política e institucional. [...] Ora, para que os partidos políticos ganhem substância programática e ideológica, é preciso que haja um mínimo de critério, de disciplina e de tradição (BRASIL, 2001, p. 17-19).

Para o Ministro Relator, citando o Senador Fogaça, a multifacetação das organizações políticas não é benéfica à democracia, privilegia o oportunismo e deseduca a população no que se refere à consciência e ao exercício da cidadania. Assim, a chamada cláusula de barreira torna-se conteúdo imperativo para se evitar uma tormenta ao cidadão e um incômodo para o eleitor nas eleições. Assim, anuncia que, pelo menos nesta fase do exame cautelar, não vislumbra nenhum casuísmo que possa comprometer a legalidade e o juízo de conveniência e oportunidade dos dispositivos questionados. Assinala, ainda, que “não é o caso de se invocar o ato jurídico perfeito ou o direito adquirido, pois o registo de um partido político confere-lhe os direitos decorrentes da lei, mas nada obsta que esta seja alterada no que diz respeito ao regime desses mesmos partidos”. Com efeito, a jurisprudência do STF é no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico instituído por lei (BRASIL, 2001, p. 20-21).

O Min. Moreira Alves acompanhou o Relator, pois entendeu que o inciso IV do art. 17 da Constituição Federal expressa uma norma de eficácia contida, portanto, sujeito às restrições da lei. Por sua vez, o Min. Sepúlveda Pertence, que também votou pelo indeferimento da cautelar, acentuou que, diversamente do que ocorreu na discussão da ADI nº 958-3/RJ, quando restou evidenciada a ilegitimidade de se levar em consideração dados de eleições passadas, já conhecidos, para tomá-los como referência no estabelecimento de cláusula de barreira, a lei questionada tomou por base eleições futuras e ainda fixou um longo período de transição, conforme estabelece o seu art. 57 (BRASIL, 2001, p. 23-24). Assim, à unanimidade, o Supremo Tribunal Federal (STF) indeferiu o pedido de medida liminar no bojo da ADI 1.354-8/DF.

7.3.3 Julgamento das ADIs nº 1.351-3/DF e nº 1.354-8/DF

Posteriormente, por meio da ADI nº 1.351-3/DF, o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), o Partido Democrático Trabalhista (PTB) e outros voltaram a questionar os mesmos artigos da Lei nº 9.095/1995, outrora considerados constitucionais, à unanimidade, no julgamento da medida liminar da ADI nº 1.354-8/DF. Ocorre que, no julgamento conjunto

dessas duas ações diretas de inconstitucionalidade²⁶, o STF, também à unanimidade, julgou a ação direta para a declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos questionados. Os Ministros entenderam conflitante com a Constituição Federal lei que afasta o funcionamento parlamentar e reduz, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do fundo partidário. A decisão e emenda ficaram assentadas da seguinte forma:

Ementa

PARTIDO POLÍTICO - FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR - PROPAGANDA PARTIDÁRIA GRATUITA - FUNDO PARTIDÁRIO. Surge conflitante com a Constituição Federal lei que, em face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o funcionamento parlamentar e reduz, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do Fundo Partidário.

NORMATIZAÇÃO - INCONSTITUCIONALIDADE - VÁCUO. Ante a declaração de inconstitucionalidade de leis, incumbe atentar para a inconveniência do vácuo normativo, projetando-se, no tempo, a vigência de preceito transitório, isso visando a aguardar nova atuação das Casas do Congresso Nacional (BRASIL, 2007b, p. 01).

Decisão

O Tribunal, à unanimidade, julgou procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995: artigo 13; a expressão "obedecendo aos seguintes critérios", contida no caput do artigo 41; incisos I e II do mesmo artigo 41; artigo 48; a expressão "que atenda ao disposto no art. 13", contida no caput do artigo 49, com redução de texto; caput dos artigos 56 e 57, com interpretação que elimina de tais dispositivos as limitações temporais neles constantes, até que sobrevenha disposição legislativa a respeito; e a expressão "no art. 13", constante no inciso II do artigo 57. Também por unanimidade, julgou improcedente a ação no que se refere ao inciso II do artigo 56. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Falaram, pelos requerentes, Partido Comunista do Brasil - PC do B e outros, o Dr. Paulo Machado Guimarães e, pelo Partido Socialista Brasileiro - PSB, o Dr. José Antônio Figueiredo de Almeida. Plenário, 07.12.2006 (BRASIL, 2007b, p. 01-02).

Na ação, a Advocacia-Geral da União (AGU) manifestou-se no sentido de que a não-inclusão da matéria na Constituição Federal de 1988 não veda ao legislador ordinário a sua previsão na nova ordem constitucional. A barreira aos partidos políticos estaria em consonância com a exigência de caráter nacional, inscrita no inciso I do art. 17 da Constituição. Assim, o legislador apenas definiu critérios para impedir a criação e a atuação de partidos sem representatividade expressiva. No entendimento da AGU, o princípio da plenitude partidária

²⁶ No julgamento, a ADI nº 1.354-3/DF foi pensada à ADI nº 1.351-3-DF.

alcança somente os partidos autênticos, ou seja, aqueles que representam parcela razoável da população e não os que conseguem obter a adesão apenas de alguns seguidores. Refere ainda que o art. 13 da Lei nº 9.096/1995 não afronta o princípio da igualdade, na medida em que oferece tratamento desigual aos partidos que possuem representatividade diferente, limitando a atuação daqueles com pouco alcance social. (BRASIL, 2007b, p. 7-10).

Por sua vez, a Procuradoria-Geral da República (PGR) pronunciou-se no sentido de que a organização dos partidos, apesar de livre, não é ilimitada, tendo em vista o requisito do caráter nacional. Assim, caberia ao legislador ordinário determinar tal conceito, previsto no inciso I do art. 17 da Constituição Federal. Nesse sentido, ao restringir a atuação parlamentar, definir o tempo de propaganda partidária e estabelecer critérios para a distribuição do Fundo Partidário conforme a proporção do partido, a PGR considera que os artigos impugnados da Lei nº 9.096/1995 estão em harmonia com a Constituição Federal (BRASIL, 2007b, p. 7-8).

A seguir, serão explicitados os votos dos Ministros da Suprema Corte no julgamento em conjunto das ADIs nº 1.351-3/DF e 1.354-8/DF, iniciando-se pela manifestação do Relator, Ministro Marco Aurélio, para quem as exigências previstas no artigo 13 da Lei nº 9.096/1995 repercutem não somente no funcionamento parlamentar, mas também alcançam os critérios de distribuição do fundo partidário e no tempo disponível para a propaganda partidária. No tocante ao chamado direito de antena, os partidos que não preenchem os requisitos do art. 13 garantiam apenas 2 (dois) minutos por semestre para a propaganda eleitoral em cadeia nacional. Por seu turno, os partidos que cumpriam as exigências do referido dispositivo poderiam realizar, semestralmente, um programa em rede nacional e outro em rede estadual com duração de 20 (vinte) minutos cada, ou seja, dez vezes mais, sendo permitidas, ainda, inserções de 30 (trinta) segundos ou um minuto, em âmbito nacional ou estadual, perfazendo um total de 40 (quarenta) minutos por semestre, nos termos da redação original do art. 49 da Lei nº 9.096/1995, conforme transcrito abaixo. Naquela data²⁷, consoante informação do Ministro Relator, dos 29 (vinte e nove) partidos com registro no Tribunal Superior Eleitoral, somente 7 (sete) partidos suplantariam as barreiras impostas pelo art. 13 da referida lei. Tais regras tiveram a eficácia projetada para o ano de 2007, nos termos dos artigos 56 e 57 das disposições transitórias (BRASIL, 2007b, p. 12-16):

Art. 49. O partido que atenda ao disposto no art. 13 tem assegurado:
I - a realização de um programa, em cadeia nacional e de um programa, em cadeia estadual em cada semestre, com a duração de vinte minutos cada;

²⁷ O julgamento da ADI nº 1.351-3/DF ocorreu em 07/12/2006.

II - a utilização do tempo total de quarenta minutos, por semestre, para inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais.

Para o Ministro Marco Aurélio, o art. 1º, inciso V, da Carta Magna inclui o pluralismo políticos como um dos fundamentos da República. Por sua vez, o parágrafo único do referido artigo decreta que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição Federal. Esta, ao definir que a filiação partidária constitui condição de elegibilidade (art. 14, § 3º, inciso V) fixa, por conseguinte, a impossibilidade de o eleito exercer mandato eletivo sem respaldo de partido político. Por outro lado, no Capítulo V do Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, a Constituição expressa como elevado preceito da República a liberdade dos partidos políticos (art. 17): liberdade para a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, “revelando a necessidade de se resguardar a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana”. O que anuncia o artigo 17 da Lei Maior alcança a todo partido político legitimamente constituído, não tendo como propósito a possibilidade de criar partidos de primeira e segunda classes, partidos fortes, capazes de sonhar com conquistas grandiosas e partidos fadados à extinção por falta de atividade parlamentar ou por falta de recursos para a difusão de suas ideias ao eleitorado. Ainda sob a perspectiva do pluripartidarismo, é certo que a Carta Política procurou garantir a representatividade dos diversos segmentos nacionais, inclusive das minorias (BRASIL, 2007b, p. 25-29).

Continua o Ministro Relator da ADI nº 1.351-3/DF: “para aqueles preocupados com a proliferação dos partidos políticos, há de levar-se em conta que o enxugamento do rol é automático, presente a vontade do povo, de quem emana o poder”. Explica o Ministro:

Se o partido político não elege representante, é óbvio que não se poderá cogitar de funcionamento parlamentar. Considerada a ordem natural das coisas, cuja força é insuplantável, a conveniente representatividade dos partidos políticos no parlamento fica jungida tão-somente ao êxito verificado nas urnas, entendendo como tanto haver sido atingido o quociente eleitoral, elegendo candidatos, pouco importando o número destes. Só assim ter-se-á como atendido o fundamento da República, ou seja, o pluralismo político, valendo notar que o verdadeiro equilíbrio decorre do somatório de forças que revelem a visão dos diversos segmentos que perfazem a sociedade. Em síntese, não elegendo candidato, o partido fica automaticamente fora do contexto parlamentar.

[...]

Resumindo, surge com extravagância maior interpretar-se os preceitos constitucionais a ponto de esvaziar-se o pluripartidarismo, cerceando, por meio de atos que se mostram pobres em razoabilidade e exorbitantes em

concepção de forças, a atuação deste ou daquele partido político (BRASIL, 2007b, p. 34–35).

O Ministro destacou que, em dezembro de 2006, mês em que ocorreu o julgamento das ADIs em foco, não alcançariam o coeficiente eleitoral proposto pelo art. 13 da Lei nº 9.096/1995 os seguintes partidos: Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado - PSTU, Partido Social Liberal - PSL, Partido Trabalhista Nacional - PTN, Partido Comunista Brasileiro - PCB, Partido Social Democrata Cristão - PSDC, Partido Renovador Trabalhista Brasileiro - PRTB, Partido da Causa Operária - PCO e Partido Republicano Progressista – PRP (BRASIL, 2007b, p. 34). Conclui o Ministro Relator que o art. 13 da Lei nº 9.096/1995 mitigou aos partidos políticos o que a Constituição Federal os garantiu, “asfixiando-os sobremaneira, a ponto de alijá-los do campo político, com isso ferindo de morte, sob o ângulo político-ideológico, certos segmentos, certa parcela de brasileiros” (BRASIL, 2007b, p. 32-34).

No que se refere ao rateio do fundo partidário, observou o Ministro Relator que, prevalecendo a definição do art. 13 da Lei nº 9.096/1995, a quase totalidade dos recursos, 99% (noventa e nove por cento), seria dividida somente entre 7 (sete) partidos, enquanto os vinte e nove partidos registrados no TSE, inclusive esses 7 (sete), repartiriam a migalha correspondente a 1% (um por cento). A mesma incongruência ocorreria com o horário reservado à propaganda partidária, uma vez que os sete partidos que conseguiram atender aos requisitos legais teriam, por semestre, cada qual, vinte minutos em rede nacional e vinte minutos em rede estadual, bem como inserções nas duas cadeias, totalizando, em cada um desses espaços, 40 (quarenta) minutos por semestre. Por sua vez, as 22 (vinte e duas) agremiações com menor representação teriam, cada uma, apenas 2 (dois) minutos por semestre e unicamente em rede nacional, sem direito a inserções. Com fundamento em tais conclusões, o Ministro ressalta que o ponto central dessa discussão está relacionado com a proteção dos direitos individuais e das minorias, garantia essa “que não se contrapõe aos princípios que regem o governo da maioria – cuja finalidade é o alcance do bem-estar público, a partir da vontade da maioria, desde que respeitados os direitos dos setores minoritários, não se constituindo, de forma alguma, em via de opressão destes últimos”. Nessa linha de intelecção, arremata o eminente Relator (BRASIL, 2007b, p. 38-43):

No Estado Democrático de Direito, a nenhuma maioria, organizada em torno de qualquer ideário ou finalidade – por mais louvável que se mostre –, é dado tirar ou restringir os direitos e liberdades fundamentais dos grupos minoritários dentre os quais estão a liberdade de se expressar, de se organizar,

de denunciar, de discordar e de se fazer representar nas decisões que influem nos destinos da sociedade como um todo, enfim, de participar plenamente da vida pública, inclusive fiscalizando os atos determinados pela maioria. Ao reverso, dos governos democráticos espera-se que resguardem as prerrogativas e a identidade própria daqueles que, até numericamente em desvantagem, porventura requeiram mais da força do Estado como anteparo para que lhes esteja preservada a identidade cultural ou, no limite, para que continuem existindo.

Aliás, a diversidade deve ser entendida não como ameaça, mas como fator de crescimento, como vantagem adicional para qualquer comunidade, que tende a enriquecer-se com essas diferenças. O desafio do Estado moderno, de organização das mais complexas, não é elidir as minorias, mas reconhecê-las e, assim o fazendo, viabilizar meios para assegurar-lhes os direitos constitucionais. Para tanto, entre outros procedimentos, há de fomentar diuturnamente o aprendizado da tolerância como valor maior, de modo a possibilitar a convivência harmônica entre desiguais. Nesse aspecto, é importante sublinhar, o Brasil se afigura como exemplo para o mundo.

Ainda exaltando a diversidade e a necessidade de garantia do espaço das minorias no Estado Democrático de Direito, o Ministro Marco Aurélio Mello anuncia que o regime que não legitima esse convívio harmônico não merece o ser reconhecido como *democrático, pois*, “na verdade, revela a face despótica da inflexibilidade, da intransigência, atributos que, normalmente afetos a regimes autoritários, acabam conduzindo à escravidão da minoria pela maioria”. A democracia não representa a ditadura da maioria, do contrário, em certo sentido, é o regime vocacionado para a defesa das minorias (BRASIL, 2007b, p. 43-44).

No entendimento do Ministro Gilmar Mendes (BRASIL, 2007b, p. 68-70) é possível ao legislador estabelecer uma cláusula de barreira aos partidos sem elevar a discussão ao nível constitucional. O problema reside no percentual de 5% (cinco por cento), que acabou por inviabilizar o acesso de boa parte dos partidos aos programas de televisão e ao Fundo Partidário. Certamente, se o legislador tivesse fixado um percentual inferior, a matéria não chegaria à Suprema Corte. O próprio modelo proporcional dá ensejo a alguma limitação aos partidos quando estabelece o quociente eleitoral, ou quando firma que somente a agremiação que alcança o quociente eleitoral tem direito a disputar o preenchimento das vagas pelos restos ou sobras²⁸. Assim, para o Ministro, os dispositivos questionados comprometem o funcionamento parlamentar, sacrificando a representação das minorias e violando o próprio princípio da proporcionalidade. Ainda que se queira compartilhar do pensamento político que presta

²⁸ Na eleição proporcional, é possível que, após a distribuição das vagas entre os partidos, restem cadeiras para serem preenchidas, as chamadas “sobras”. Estas serão distribuídas por um cálculo conhecido como “Média”, conforme estabelece o art. 109 do Código Eleitoral.

homenagens à governabilidade, a cláusula de barreira tal como ensaiada compromete a própria cláusula democrática.

Segundo o Ministro Gilmar Mendes (BRASIL, 2007b, p. 110–113), além de estabelecer as regras e os contornos do sistema proporcional, definindo o quociente eleitoral, o quociente partidário e o método de distribuição das cadeiras do parlamento pelos restos ou sobras, com a introdução dos dispositivos questionados, o legislador passou também a limitar o funcionamento das agremiações políticas. Nessa linha de intelecção, o Ministro questiona se caberia ao legislador firmar cláusula de barreira capaz de inviabilizar o funcionamento parlamentar das instituições partidárias, uma vez que tais dispositivos asfixiam completamente as agremiações menores, impedindo sua atuação política nas Casas Legislativas, reduzindo drasticamente o recebimento de valores do Fundo Partidário e restringindo sobremaneira a propaganda partidária em rede nacional de rádio e TV. Para o Ministro, é certo que o legislador dispõe de alguma margem de discricionariedade na concretização do sistema proporcional, inclusive no que se refere à limitação do funcionamento parlamentar, uma vez que o art. 17, inciso IV, da Constituição Federal decreta que o grêmio partidário terá funcionamento parlamentar de acordo com a lei. Contudo, não se pode olvidar que o próprio legislador submete-se ao princípio da reserva legal proporcional, segundo o qual a tarefa de legislar pressupõe não só a legitimidade dos meios utilizados e dos fins perseguidos, mas também a adequação desses meios para consecução dos objetivos pretendidos e a necessidade de sua utilização. Nesse sentido, a atuação do legislador na conformação e limitação do funcionamento parlamentar dos partidos políticos é delimitada pelo referido princípio.

Para o Ministro Gilmar Mendes (BRASIL, 2007b, p. 113-122) seria possível ao legislador brasileiro estabelecer uma cláusula de barreira que impedisse a atribuição de mandatos aos partidos que não obtivessem um dado percentual de votos, desde que não violasse o princípio da proporcionalidade e não atribuísse consequência à igualdade de oportunidades ou igualdade de chances. A questão central das ADIs em discussão gira em torno do significado do princípio da igualdade entre os partidos, princípio fundamental para o processo democrático. Por isso impõe-se uma neutralidade do Estado em relação às agremiações políticas, sem a qual não será possível uma concorrência livre e equilibrada entre os participantes da vida política, o que poderá comprometer a essência do próprio processo democrático. A garantia de igualdade de oportunidade entre as agremiações políticas constitui condição imprescindível ao exercício legal do poder, “uma vez que a minoria somente há de renunciar ao direito de resistência se ficar assegurada a possibilidade de vir a se tornar maioria”. Nesse sentido, a gradação da

igualdade de chances entre os partidos políticos deve observar critérios que sejam capazes de preservar o sistema democrático e o pluripartidarismo.

Uma radical gradação do direito de igualdade de oportunidades entre as organizações partidárias acabaria provocando uma tendência à manutenção do *status quo*, razão pela qual se consolidou na jurisprudência constitucional alemã a tese de que todos os grêmios partidários devem ter acesso à propaganda eleitoral, o que significa que um tempo mínimo de transmissão deve ser garantido a todos os concorrentes, independentemente de seu tamanho. A igualdade de oportunidade assume grande relevância para as novas e pequenas organizações partidárias, que não dispõem de meios adequados para difundir seu programa político. Na democracia, não cabe ao Estado interferências que possam afigurar uma escolha prévia de partidos políticos, arvorando um direito que pertence ao cidadão. Sustenta ainda o Ministro Gilmar Mendes que a igualdade de oportunidade entre as agremiações partidárias constitui princípio integrante da ordem constitucional brasileira, não sendo possível limitar o seu alcance, uma vez que o princípio da igualdade irradia sua força por todo ordenamento jurídico, protegendo a livre concorrência em todos os âmbitos da atividade humana. Ademais, a igualdade de chances é fundamento do regime liberal e democrático, que, por sua vez, possui como pressuposto a neutralidade do Estado. Para o Ministro, o princípio da isonomia relativamente à atuação dos partidos constitui alicerce do modelo democrático e pluripartidário (BRASIL, 2007b, p. 122–128):

Afigura-se, pois, dispensável ressaltar a importância do princípio da isonomia no âmbito das relações estatais. Como a ninguém é dado recusar a integração a uma determinada ordem estatal, faz-se mister reconhecer o direito de participação igualitária como correlato necessário da inevitável submissão a esse poder de império. E o direito de participação igualitária na vida da comunidade estatal e na formação da vontade do Estado não se restringe à igualdade eleitoral, ao acesso aos cargos públicos, ao direito de informação e de manifestação de opinião, abrangendo a própria participação nos partidos políticos e associações como forma de exercer influência na formação da vontade política.

Ainda segundo o Ministro Gilmar Mendes, o princípio da igualdade de chances entre os partidos políticos constitui preceito básico do regime democrático, representativo e pluripartidário e embora a aplicação de tal princípio envolva dificuldades de ordem jurídica e fática, tais obstáculos não podem ensejar o estabelecimento de quaisquer discriminações entre as organizações partidárias já estabelecidas e as emergentes, uma vez que “eventual distinção haveria de resultar, inevitavelmente, no próprio falseamento do processo de livre concorrência”.

Nesse sentido, qualquer tentativa de tratamento diferenciado entre as associações partidárias apresenta-se incompatível com a ordem constitucional, que elevou tais instituições ao status de órgãos públicos, ainda que não estatais, com relevantes e indispensáveis funções atinentes à formação da vontade política, à criação de legitimidade e ao processo de mediação entre o povo e o Estado. Esta mediação tem seu apogeu na realização de eleições, com a livre concorrência dos diversos grêmios partidários (BRASIL, 2007b, p. 128–129).

Ressalta o Ministro Gilmar Mendes que a adoção de critérios fundados no desempenho eleitoral para fins de definição de determinadas prerrogativas das agremiações partidárias não viola o princípio da igualdade, contudo, tais parâmetros não podem congelar o quadro partidário ou obstruir o surgimento e desenvolvimento dos grêmios partidários. O legislador pode estabelecer uma cláusula de desempenho fixando determinado percentual de voto como parâmetro para que a agremiação tenha direito ao funcionamento parlamentar e às demais garantias constitucionais, porém, em homenagem ao princípio da igualdade de chances, deve ser assegurado a todas as siglas partidárias o acesso aos meios e recursos necessários para a competição eleitoral. Nesse sentido, a cláusula de barreira tal como prevista na Lei nº 9.096/1995, limitando de forma drástica o acesso aos recursos do fundo partidário e ao rádio e à televisão, constitui uma clara violação ao princípio da igualdade de chance entre os partidos políticos (BRASIL, 2007b, p. 136-146).

Arremata o Ministro que a inconstitucionalidade da “cláusula de barreira à brasileira” não está fundada na natureza da restrição à atividade dos partidos, mas na proporção firmada pelo legislador, uma vez que não deixou espaço para a atuação parlamentar dos partidos políticos que não atingissem os percentuais exigidos pelo art. 13 da Lei nº 9.906/1995. Afirma ainda que “o modelo é patológico, na medida em que impede o funcionamento parlamentar do partido, mas não afeta a própria eleição do representante”, produzindo, na prática, dois resultados indesejados. O primeiro é a invalidação da atuação do partido como bancada autônoma e específica, provocando uma situação de isolamento, obrigando-o à fusão com outras siglas partidárias que atingiram os percentuais de votação exigidos pela lei. O segundo efeito indesejado da cláusula de barreira tal como prevista originalmente na Lei nº 9.096/1995 é o recrudescimento da distorção provocada pela infidelidade partidária como consequência da migração de parlamentares para partidos detentores do direito de funcionamento parlamentar, sem levar em conta o programa político da agremiação partidária (BRASIL, 2007b, p. 146-147).

Segundo o Ministro Ricardo Lewandowski (BRASIL, 2007b, p. 79–), os artigos questionados nas ADIs ferem de morte o princípio do pluralismo político, porquanto atingem uma garantia essencial da democracia representativa, que é a representação das minorias:

[...] a cláusula de barreira, tal como posta, atinge profundamente a garantia essencial, inerente a uma democracia representativa, que é a garantia de que as minorias encontrem efetiva expressão no plano político, sob pena de instaurar-se uma ditadura da maioria, sobretudo quando se estabelece, como no caso, restrições draconianas, irrazoáveis, desproporcionais para o acesso ao Fundo Partidário e ao tempo no rádio e na televisão.

Por seu turno, o Ministro Sepúlveda Pertence reconhece que a exagerada proliferação de partidos políticos sem significação social ou ideológica constitui um problema concreto do regime político, especialmente do regime brasileiro, contudo, tal situação “não autoriza essa solução – mais cruel do que a alemã – de condenação à morte de partidos que, embora pequenos, obtiveram representação no Congresso”. O Ministro também reafirmou a insubsistência da argumentação que defende a possibilidade de haver mandatos com prerrogativas diversas, uma vez que a investidura do parlamentar tenha sido garantida pela lei, embora tenha obtido menos votos do que membros do parlamento. Destaca ainda o Ministro que, em relação ao Senado, a regra de cláusula de barreira da Lei nº 9.096/1995 traz sérias implicações para o federalismo, porquanto, a despeito do preceito que assegura a igualdade de representação dos Estados no Senado, poderia haver duas classes de senadores, a depender do desempenho dos partidos que os elegeram.

Por fim, no julgamento conjunto das ações nº 1.351–3/DF e 1.354–8/DF, acolhendo-se os pedidos formulados pelos partidos requerentes, o STF declarou a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Lei nº 9.096/1995: a) artigo 13; b) a expressão “obedecendo aos seguintes critérios” no caput do art. 41, e dos incisos I e II do mesmo dispositivo; c) artigo 48; d) a expressão “que atenta ao disposto no artigo 13”, no artigo 49, com redução de texto; e) caput do artigo 56; f) caput do artigo 57; e g) a expressão “no artigo 13” do inciso II do artigo 57 (BRASIL, 2007b, p. 01).

7.3.4 Julgamento conjunto das ADIs nº 4.430 e nº 4.795

A ADI nº 4.430, proposta pelo Partido Humanista da Solidariedade (PHS), questionou a validade da expressão “representação na Câmara dos Deputados” e os incisos I e II contidos no § 2º do art. 47 da Lei nº 9.504/1995 (Lei das Eleições), bem como o § 6º do art. 45 da referida

lei, no sentido de que se firmasse a seguinte inteligência: a) a divisão igualitária do tempo destinado à propaganda eleitoral entre os diversos partidos políticos; e b) a impossibilidade de veiculação de propaganda/participação de filiados/candidatos que integrassem a coligação nacional no horário eleitoral gratuito dos pleitos estaduais/regionais. Por apresentar pedido mais restrito e ser mais recente, a ADI nº 4.795 foi apensada à ADI nº 4.430 para julgamento conjunto. Os dispositivos impugnados são os seguintes (BRASIL, 2013, p. 1-9):

Art. 45. A partir de 1º de julho do ano da eleição, é vedado às emissoras de rádio e televisão, em sua programação normal e noticiário:

[...]

§ 6º É permitido ao partido político utilizar na propaganda eleitoral de seus candidatos em âmbito regional, inclusive no horário eleitoral gratuito, a imagem e a voz de candidato ou militante de partido político que integre a sua coligação em âmbito nacional.

Art. 47. As emissoras de rádio e de televisão e os canais de televisão por assinatura mencionados no art. 57 reservarão, nos quarenta e cinco dias anteriores à antevéspera das eleições, horário destinado à divulgação, em rede, da propaganda eleitoral gratuita, na forma estabelecida neste artigo.

[...]

§ 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do parágrafo anterior, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato **e representação na Câmara dos Deputados**, observados os seguintes critérios:

I - um terço, igualmente;

II - dois terços, proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram. (grifos nosso)

Argumentou o requerente que os dispositivos impugnados promovem tratamento diferenciado às agremiações partidárias no que se refere à propaganda eleitoral no rádio e na televisão, a qual representa o principal meio de divulgação das candidaturas. Assim, o critério estabelecido para a distribuição do tempo do horário eleitoral gratuito, baseado no número de deputados federais eleitos por cada partido nas eleições anteriores, excluindo-se as representações sem participação na Câmara dos Deputados, fere o princípio da isonomia ou da igualdade de chances, previsto no art. 5º, caput, da Constituição Federal. Afirma ainda o autor que, uma vez criados e devidamente registrados, os partidos são iguais, independentemente de terem representação na Câmara dos Deputados e do número de parlamentares que tenham logrado eleger para aquela Casa Legislativa. Assim, a exclusão da repartição do horário eleitoral gratuito dos partidos que não tenham representação na Câmara dos Deputados seria

inconstitucional, além de ensejarem negociações espúrias do horário gratuito da propaganda eleitoral na formação de coligações partidárias (BRASIL, 2013, p. 9-10).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se no sentido da impossibilidade jurídica do pedido, alegando que o art. 17, § 3º, da Constituição Federal possui eficácia limitada, cuja regulamentação coube exatamente ao art. 47 da Lei nº 9504/1997. Assim, o acolhimento do pedido na ADI transformaria o STF em legislador positivo. No mérito, pugnou pela adequação dos dispositivos aos ditames constitucionais. Na mesma direção, a Procuradoria-Geral da República opinou pela constitucionalidade dos dispositivos impugnados (BRASIL, 2013, p. 11).

O Relator da ação, Min. Dias Toffoli, asseverou que, para chegar à conclusão de seu voto, entre outras razões, tomou por base os seguintes preceitos: a) a liberdade de criação de partidos políticos, consoante prevê o art. 17 da Constituição Federal; b) a paridade constitucional entre as hipóteses de criação, fusão e incorporação de partidos políticos; c) a inviabilidade de aplicação do critério do desempenho eleitoral para os casos de criação de novas legendas partidárias; d) a distinção entre a hipótese de migração direta de deputados federais para partido político novo, decorrente de criação, fusão e incorporação e a hipótese de migração para legenda que já participou de eleições anteriores (justa causa sem perda de mandato) (BRASIL, 2013, p. 69-70).

O STF, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ADI nº 4.430, declarando a constitucionalidade do § 6º do art. 45 da Lei nº 9.504/1997; a inconstitucionalidade da expressão “ e representação na Câmara dos Deputados” contida no § 2º do art. 47 da Lei nº 9.504/1997; e, dando interpretação conforme à Constituição Federal ao inciso II do § 2º do art. 47 da mesma lei, assegurando aos partidos novos, criados após a realização de eleições para a Câmara dos Deputados, o direito de acesso proporcional aos dois terços do tempo destinado à propaganda eleitoral no rádio e na televisão, considerada a representação dos deputados federais que migrarem diretamente dos partidos pelos quais foram eleitos para a nova legenda no momento de sua criação. A decisão ficou assim ementada (BRASIL, 2013, p. 1-5):

Ações diretas de inconstitucionalidade. Julgamento conjunto da ADI nº 4.430 e da ADI nº 4.795. Artigo 45, § 6º, e art. 47, incisos I e II, da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições). Conhecimento. Possibilidade jurídica do pedido. Propaganda eleitoral no rádio e na televisão. Inconstitucionalidade da exclusão dos partidos políticos sem representação na Câmara dos Deputados. Violação do art. 17, § 3º, da Constituição Federal. Critérios de repartição do tempo de rádio e TV. Divisão igualitária entre todos os partidos que lançam

candidatos ou divisão proporcional ao número de parlamentares eleitos para a Câmara dos Deputados. Possibilidade constitucional de discriminação entre partidos com e sem representação na Câmara dos Deputados. Constitucionalidade da divisão do tempo de rádio e de televisão proporcionalmente à representatividade dos partidos na Câmara Federal. Participação de candidatos ou militantes de partidos integrantes de coligação nacional nas campanhas regionais. Constitucionalidade. Criação de novos partidos políticos e as alterações de representatividade na Câmara dos Deputados. Acesso das novas legendas ao rádio e à TV proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados (inciso II do § 2º do art. 47 da Lei nº 9.504/97), considerada a representação dos deputados federais que tenham migrado diretamente dos partidos pelos quais foram eleitos para a nova legenda no momento de sua criação. Momento de aferição do número de representantes na Câmara Federal. Não aplicação do § 3º do art. 47 da Lei 9.504/97, segundo o qual, a representação de cada partido na Câmara Federal é a resultante da última eleição para deputados federais. Critério inaplicável aos novos partidos. Liberdade de criação, fusão e incorporação de partidos políticos (art. 17, caput, CF/88). Equiparação constitucional. Interpretação conforme.

1. O não conhecimento da ADI nº 1.822/DF, Relator o Ministro Moreira Alves, por impossibilidade jurídica do pedido, não constitui óbice ao presente juízo de (in)constitucionalidade, em razão da ausência de apreciação de mérito no processo objetivo anterior, bem como em face da falta de juízo definitivo sobre a compatibilidade ou não dos dispositivos atacados com a Constituição Federal. A despeito de o pedido estampado na ADI nº 4.430 se assemelhar com o contido na ação anterior, na atual dimensão da jurisdição constitucional, a solução ali apontada não mais guarda sintonia com o papel de tutela da Lei Fundamental exercido por esta Corte. O Supremo Tribunal Federal está autorizado a apreciar a inconstitucionalidade de dada norma, ainda que seja para dela extrair interpretação conforme à Constituição Federal, com a finalidade de fazer incidir conteúdo normativo constitucional dotado de carga cogente cuja produção de efeitos independa de intermediação legislativa.

2. A exclusão da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão das agremiações partidárias que não tenham representação na Câmara Federal representa atentado ao direito assegurado, expressamente, no § 3º do art. 17 da Lei Maior, direito esse indispensável à existência e ao desenvolvimento desses entes plurais e, sem o qual, fica cerceado o seu direito de voz nas eleições, que deve ser acessível a todos os candidatos e partidos políticos.

3. A solução interpretativa pela repartição do horário da propaganda eleitoral gratuita de forma igualitária entre todos os partidos partícipes da disputa não é suficiente para espelhar a multiplicidade de fatores que influenciam o processo eleitoral. Não há igualdade material entre agremiações partidárias que contam com representantes na Câmara Federal e legendas que, submetidas ao voto popular, não lograram eleger representantes para a Casa do Povo. Embora iguais no plano da legalidade, não são iguais quanto à legitimidade política. Os incisos I e II do § 2º do art. 47 da Lei nº 9.504/97, em consonância com o princípio da democracia e com o sistema proporcional, estabelecem regra de equidade, resguardando o direito de acesso à propaganda eleitoral das minorias partidárias e pondo em situação de privilégio não odioso aquelas agremiações mais lastreadas na legitimidade popular. O critério de divisão adotado – proporcionalidade à representação eleita para a Câmara dos Deputados – adéqua-se à finalidade colimada de divisão proporcional e tem respaldo na própria Constituição Federal, que faz a distinção entre os partidos com e sem representação no Congresso Nacional, concedendo certas

prerrogativas, exclusivamente, às agremiações que gozam de representatividade nacional (art. 5º, LXX, a; art. 103, VIII; art. 53, § 3º; art. 55, §§ 2º e 3º; art. 58, § 1º).

4. O conteúdo do art. 45, § 6º, da Lei nº 9.504/97 não afronta a exigência de observância do caráter nacional pelos partidos políticos, reforçando, ao contrário, as diretrizes de tal exigência constitucional, ao possibilitar ao partido político que se utilize, na propaganda eleitoral em âmbito regional, da imagem e da voz de candidato ou militante de partido político que integre a sua coligação em âmbito nacional. Cabe à Justiça Eleitoral ponderar sobre eventuais abusos e excessos na participação de figuras nacionais nas propagandas locais.

5. A história dos partidos políticos no Brasil e a adoção do sistema proporcional de listas abertas demonstram, mais uma vez, a importância do permanente debate entre “elites locais” e “elites nacionais” no desenvolvimento de nossas instituições. O sistema eleitoral brasileiro de representação proporcional de lista aberta surgiu, exatamente, desse embate, resultado que foi da conjugação de nossa ausência de tradição partidária com a força das nossas bases eleitorais regionais.

6. Extrai-se do princípio da liberdade de criação e transformação de partidos políticos contido no caput do art. 17 da Constituição da República o fundamento constitucional para reputar como legítimo o entendimento de que, na hipótese de criação de um novo partido, a novel legenda, para fins de acesso proporcional ao rádio e à televisão, leva consigo a representatividade dos deputados federais que, quando de sua criação, para ela migrarem diretamente dos partidos pelos quais foram eleitos. Não há razão para se conferir às hipóteses de criação de nova legenda tratamento diverso daquele conferido aos casos de fusão e incorporação de partidos (art. 47, § 4º, Lei das Eleições), já que todas essas hipóteses detêm o mesmo patamar constitucional (art. 17, caput, CF/88), cabendo à lei, e também ao seu intérprete, preservar o sistema. Se se entende que a criação de partido político autoriza a migração dos parlamentares para a novel legenda, sem que se possa falar em infidelidade partidária ou em perda do mandato parlamentar, essa mudança resulta, de igual forma, na alteração da representação política da legenda originária. Note-se que a Lei das Eleições, ao adotar o marco da última eleição para deputados federais para fins de verificação da representação do partido (art. 47, § 3º, da Lei 9.504/97), não considerou a hipótese de criação de nova legenda. Nesse caso, o que deve prevalecer não é o desempenho do partido nas eleições (critério inaplicável aos novos partidos), mas, sim, a representatividade política conferida aos parlamentares que deixaram seus partidos de origem para se filiarem ao novo partido político, recém criado. Essa interpretação prestigia, por um lado, a liberdade constitucional de criação de partidos políticos (art. 17, caput, CF/88) e, por outro, a representatividade do partido que já nasce com representantes parlamentares, tudo em consonância com o sistema de representação proporcional brasileiro.

7. Continência entre os pedidos da ADI nº 4.430 e da ADI nº 4.795. Uma vez que se assenta a constitucionalidade do § 6º do art. 45 da Lei 9.504/97 e que o pedido maior, veiculado na ADI nº 4.430, autoriza o juízo de constitucionalidade sobre os vários sentidos do texto impugnado, inclusive aquele referido na ADI nº 4.795, julga-se parcialmente procedente o pedido da ADI nº 4.430, no sentido de i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “e representação na Câmara dos Deputados” contida na cabeça do § 2º do art. 47 da Lei nº 9.504/97 e ii) dar interpretação conforme à Constituição Federal ao inciso II do § 2º do art. 47 da mesma lei, para assegurar aos partidos novos, criados após a realização de eleições para a Câmara dos Deputados, o direito

de acesso proporcional aos dois terços do tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, considerada a representação dos deputados federais que migrarem diretamente dos partidos pelos quais foram eleitos para a nova legenda no momento de sua criação. Por conseguinte, fica prejudicado o pedido contido na ADI nº 4.795.

7.3.5 Julgamento da ADI nº 5.105/DF

A ADI nº 5.105/DF tratou de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo Solidarietà – SD em face do art. 1º da Lei nº 12.875/2013, que modificou a redação do art. 29, § 6º, e do art. 41-A, ambos da Lei nº 9.096/1995, bem como do art. 2º, também da Lei nº 12.875/2013, na parte que acrescentou o § 7º ao art. 47 da Lei nº 9.504/1997. O requerente alegou que, ao subtraírem dos partidos criados após a eleição para a Câmara dos Deputados o direito de antena e o acesso ao fundo partidário, os dispositivos impugnados incorreram em manifesta fraude ao que fora decidido nas ADIs nº 4.430 e 4.795, quando o STF, por maioria, emprestou interpretação conforme à Constituição Federal ao inciso II do § 2º do art. 47 da lei nº 9.504/1997 para:

[...] assegurar aos partidos novos, criados após a realização de eleições para a Câmara dos Deputados, o direito de acesso proporcional aos dois terços do tempo destinado à propaganda eleitoral no rádio e na televisão, considerada a representação dos deputados federais que migrarem diretamente dos partidos pelos quais foram eleitos para a nova legenda na sua criação (BRASIL, 2016a, p. 9).

Defendeu ainda o Solidarietà que o princípio geral da igualdade desautoriza qualquer diferenciação entre os partidos originalmente criados e aqueles resultantes de fusão ou incorporação. Ademais, o princípio do pluralismo político é incompatível com regime que inviabiliza o direito constitucional de participação dos partidos à antena e ao fundo partidário (BRASIL, 2016a, p. 9-10).

A Presidência do Congresso Nacional, a Presidência da República, o Ministério Público e a Advocacia Geral da União, esta como *defensor legis*, se pronunciaram pela improcedência dos pedidos na ação direta. Os argumentos dos referidos sujeitos processuais indicaram que todas as agremiações partidárias foram contempladas com alguma fração do direito de antena e do acesso ao fundo partidário, além do que, as normas questionadas têm como objetivo valorizar os partidos e evitar distorções e casuísmos, na medida em que desestimulam a migração partidária ou a criação de legendas “com suporte na transferência e acumulação de

quotas de representatividade”. A proposta também não veda a criação de novas agremiações, uma vez que estes continuarão tendo o direito a proporção do tempo de propaganda eleitoral e fundos partidários. Nesse sentido, os dispositivos adversados não apresentariam qualquer vício de constitucionalidade, estando devidamente amparados pelo § 3º do art. 17 da Constituição Federal, segundo o qual os partidos têm direito aos recursos do fundo partidário e ao acesso gratuito ao rádio e televisão na forma da lei (BRASIL, 2016a, p. 10-13).

O Relator da ação, Min. Luiz Fux, chamou a atenção para um aspecto singular daquela ADI: o fato de que “as disposições impugnadas decorrem de superação legislativa da interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal ao art. 47, § 2º, II, da Lei nº 9.504/97, nas ADIs 4.430 e 4.795”. Naquela oportunidade, o STF deu interpretação conforme à Constituição ao referido dispositivo para garantir aos partidos novos, criados após a realização de eleições para a Câmara dos Deputados, o direito de acesso aos 2/3 (dois terços) do tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão. Diante dos fatos, questiona o Ministro:

De fato, poucos meses depois do julgamento, o Congresso Nacional editou a Lei nº 12.875/2013 que, em sentido oposto ao pronunciamento da Corte, subtraiu dessas novas legendas o acesso aos recursos do fundo e ao direito de antena. Eis, portanto, o ponto nevrálgico da questão: em que medida essa reação do Congresso Nacional, no sentido de superar a exegese fixada pelo Supremo Tribunal Federal ao art. 47, § 2º, inciso II, da Lei das Eleições, se revela legítima à luz da complexa estrutura de divisão funcional entre as instituições (sistema de *checks and counterchecks*) delineada pela Constituição (BRASIL, 2016a, p. 14).

Entendeu o Ministro Luiz Fux que é possível ao legislador superar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, seja por emenda à Constituição, seja pela legislação ordinária. Contudo, diferentemente do que ocorre com uma emenda à Constituição, se a lei que busca a reversão colide frontalmente com a jurisprudência do STF, já nasce com presunção de inconstitucionalidade, “de sorte que caberá ao legislador o ônus de demonstrar, argumentativamente, que a correção do precedente se afigura legítima”. Ou seja, a nova legislação que claramente contradiz jurisprudência deve se submeter a um juízo mais rigoroso de constitucionalidade, pelo fato de já existir um posicionamento da Suprema Corte (BRASIL, 2016a, p. 30-31).

No mérito, prevaleceu a tese firmada no julgamento das ADIs nº 4.430 e 4.795 no sentido de que “os partidos novos, criados após a realização de eleições para a Câmara dos Deputados, têm o direito de aproveitar, para fins de participação no fundo partidário e na

propaganda eleitoral gratuita, a representatividade dos deputados federais que tenham para eles migrado sem perda do mandato” (BRASIL, 2016a).

O Tribunal, por maioria, e nos termos do voto do Relator, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 1º e 2º da Lei nº 12.875/2013, vencidos os Ministros Edson Fachin, Teori Zavascki, Gilmar Mendes, Celso de Mello e Ricardo Lewandowski (Presidente), por entenderem que os dispositivos impugnados não apresentam nenhuma excepcionalidade, estando o legislador ordinário autorizado a propor tais alterações legislativas, porquanto não ofendem à Constituição Federal nem às ADIs nº 4.430 e nº 4.795 (BRASIL, 2016a). A decisão ficou assim ementada:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. DIREITO DE ANTENA E DE ACESSO AOS RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO ÀS NOVAS AGREMIÇÕES PARTIDÁRIAS CRIADAS APÓS A REALIZAÇÃO DAS ELEIÇÕES. REVERSÃO LEGISLATIVA À EXEGESE ESPECÍFICA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NAS ADIs 4490 E 4795, REL. MIN. DIAS TOFFOLI. INTERPRETAÇÃO CONFORME DO ART. 47, § 2º, II, DA LEI DAS ELEIÇÕES, A FIM DE SALVAGUARDAR AOS PARTIDOS NOVOS, CRIADOS APÓS A REALIZAÇÃO DO PLEITO PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS, O DIREITO DE ACESSO PROPORCIONAL AOS DOIS TERÇOS DO TEMPO DESTINADO À PROPAGANDA ELEITORAL GRATUITA NO RÁDIO E NA TELEVISÃO. LEI Nº 12.875/2013. TEORIA DOS DIÁLOGOS CONSTITUCIONAIS. ARRANJO CONSTITUCIONAL PÁTRIO CONFERIU AO STF A ÚLTIMA PALAVRA PROVISÓRIA (VIÉS FORMAL) ACERCA DAS CONTROVÉRSIAS CONSTITUCIONAIS. AUSÊNCIA DE SUPREMACIA JUDICIAL EM SENTIDO MATERIAL. JUSTIFICATIVAS DESCRITIVAS E NORMATIVAS. PRECEDENTES DA CORTE CHANCELANDO REVERSÕES JURISPRUDENCIAIS (ANÁLISE DESCRITIVA). AUSÊNCIA DE INSTITUIÇÃO QUE DETENHA O MONOPÓLIO DO SENTIDO E DO ALCANCE DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS. RECONHECIMENTO PRIMA FACIE DE SUPERAÇÃO LEGISLATIVA DA JURISPRUDÊNCIA PELO CONSTITUINTE REFORMADOR OU PELO LEGISLADOR ORDINÁRIO. POSSIBILIDADE DE AS INSTÂNCIAS POLÍTICAS AUTOCORRIGIREM-SE. NECESSIDADE DE A CORTE ENFRENTAR A DISCUSSÃO JURÍDICA SUB JUDICE À LUZ DE NOVOS FUNDAMENTOS. PLURALISMO DOS INTÉRPRETES DA LEI FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL FORA DAS CORTES. ESTÍMULO À ADOÇÃO DE POSTURAS RESPONSÁVEIS PELOS LEGISLADORES. STANDARDS DE ATUAÇÃO DA CORTE. EMENDAS CONSTITUCIONAIS DESAFIADORAS DA JURISPRUDÊNCIA RECLAMAM MAIOR DEFERÊNCIA POR PARTE DO TRIBUNAL, PODENDO SER INVALIDADAS SOMENTE NAS HIPÓTESES DE ULTRAJE AOS LIMITES INSCULPIDOS NO ART. 60, CRFB/88. LEIS ORDINÁRIAS QUE COLIDAM FRONTALMENTE COM A JURISPRUDÊNCIA DA CORTE (LEIS *IN YOUR FACE*) NASCEM PRESUNÇÃO IURIS TANTUM DE INCONSTITUCIONALIDADE,

NOTADAMENTE QUANDO A DECISÃO ANCORAR-SE EM CLÁUSULAS SUPERCONSTITUCIONAIS (CLÁUSULAS PÉTREAS). ESCRUTÍNIO MAIS RIGOROSO DE CONSTITUCIONALIDADE. ÔNUS IMPOSTO AO LEGISLADOR PARA DEMONSTRAR A NECESSIDADE DE CORREÇÃO DO PRECEDENTE OU QUE OS PRESSUPOSTOS FÁTICOS E AXIOLÓGICOS QUE LASTREARAM O POSICIONAMENTO NÃO MAIS SUBSISTEM (HIPÓTESE DE MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL PELA VIA LEGISLATIVA).

1. O hodierno marco teórico dos diálogos constitucionais repudia a adoção de concepções juriscêntricas no campo da hermenêutica constitucional, na medida em que preconiza, descritiva e normativamente, a inexistência de instituição detentora do monopólio do sentido e do alcance das disposições magnas, além de atrair a gramática constitucional para outros fóruns de discussão, que não as Cortes.

2. O princípio fundamental da separação de poderes, enquanto cânone constitucional interpretativo, reclama a pluralização dos intérpretes da Constituição, mediante a atuação coordenada entre os poderes estatais – Legislativo, Executivo e Judiciário – e os diversos segmentos da sociedade civil organizada, em um processo contínuo, ininterrupto e republicano, em que cada um destes players contribua, com suas capacidades específicas, no embate dialógico, no afã de avançar os rumos da empreitada constitucional e no aperfeiçoamento das instituições democráticas, sem se arvorarem como intérpretes únicos e exclusivos da Carta da República.

3. O desenho institucional erigido pelo constituinte de 1988, mercê de outorgar à Suprema Corte a tarefa da guarda precípua da Lei Fundamental, não erigiu um sistema de supremacia judicial em sentido material (ou definitiva), de maneira que seus pronunciamentos judiciais devem ser compreendidos como última palavra provisória, vinculando formalmente as partes do processo e finalizando uma rodada deliberativa acerca da temática, sem, em consequência, fossilizar o conteúdo constitucional.

4. Os efeitos vinculantes, ínsitos às decisões proferidas em sede de fiscalização abstrata de constitucionalidade, não atingem o Poder Legislativo, ex vi do art. 102, § 2º, e art. 103-A, ambos da Carta da República.

5. Consectariamente, a reversão legislativa da jurisprudência da Corte se revela legítima em linha de princípio, seja pela atuação do constituinte reformador (i.e., promulgação de emendas constitucionais), seja por inovação do legislador infraconstitucional (i.e., edição de leis ordinárias e complementares), circunstância que demanda providências distintas por parte deste Supremo Tribunal Federal.

5.1. A emenda constitucional corretiva da jurisprudência modifica formalmente o texto magno, bem como o fundamento de validade último da legislação ordinária, razão pela qual a sua invalidação deve ocorrer nas hipóteses de descumprimento do art. 60 da CRFB/88 (i.e., limites formais, circunstanciais, temporais e materiais), encampando, neste particular, exegese estrita das cláusulas superconstitucionais.

5.2. A legislação infraconstitucional que colida frontalmente com a jurisprudência (leis in your face) nasce com presunção iuris tantum de inconstitucionalidade, de forma que caberá ao legislador ordinário o ônus de demonstrar, argumentativamente, que a correção do precedente faz-se necessária, ou, ainda, comprovar, lançando mão de novos argumentos, que as premissas fáticas e axiológicas sobre as quais se fundou o posicionamento jurisprudencial não mais subsistem, em exemplo acadêmico de mutação constitucional pela via legislativa. Nesse caso, a novel legislação se submete

a um escrutínio de constitucionalidade mais rigoroso, nomeadamente quando o precedente superado amparar-se em cláusulas pétreas.

6. O dever de fundamentação das decisões judicial, inserto no art. 93 IX, da Constituição, impõe que o Supremo Tribunal Federal enfrente novamente a questão de fundo anteriormente equacionada sempre que o legislador lançar mão de novos fundamentos.

7. O Congresso Nacional, no caso sub examine, ao editar a Lei nº 12.875/2013, não apresentou, em suas justificações, qualquer argumentação idônea a superar os fundamentos assentados pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento das ADIs nº 4430 e nº 4795, rel. Min. Dias Toffoli, em que restou consignado que o art. 17 da Constituição de 1988 – que consagra o direito político fundamental da liberdade de criação de partidos – tutela, de igual modo, as agremiações que tenham representação no Congresso Nacional, sendo irrelevante perquirir se esta representatividade resulta, ou não, da criação de nova legenda no curso da legislatura.

8. A criação de novos partidos, como hipótese caracterizadora de justa causa para as migrações partidárias, somada ao direito constitucional de livre criação de novas legendas, impõe a conclusão inescapável de que é defeso privar as prerrogativas inerentes à representatividade política do parlamentar trânsfuga.

9. No caso sub examine, a justificação do projeto de lei limitou-se a afirmar, em termos genéricos, que a regulamentação da matéria, excluindo dos partidos criados o direito de antena e o fundo partidário, fortaleceria as agremiações partidárias, sem enfrentar os densos fundamentos aduzidos pelo voto do relator e corroborado pelo Plenário.

10. A postura particularista do Supremo Tribunal Federal, no exercício da judicial review, é medida que se impõe nas hipóteses de salvaguarda das condições de funcionamento das instituições democráticas, de sorte (i) a corrigir as patologias que desvirtuem o sistema representativo, máxime quando obstruam as vias de expressão e os canais de participação política, e (ii) a proteger os interesses e direitos dos grupos políticos minoritários, cujas demandas dificilmente encontram eco nas deliberações majoritárias.

11. *In casu*, é inobjetével que, com as restrições previstas na Lei nº 12.875/2013, há uma tentativa obtusa de inviabilizar o funcionamento e o desenvolvimento das novas agremiações, sob o rótulo falacioso de fortalecer os partidos políticos. Uma coisa é criar mecanismos mais rigorosos de criação, fusão e incorporação dos partidos, o que, a meu juízo, encontra assento constitucional. Algo bastante distinto é, uma vez criadas as legendas, formular mecanismos normativos que dificultem seu funcionamento, o que não encontra guarida na Lei Maior. Justamente por isso, torna-se legítima a atuação do Supremo Tribunal Federal, no intuito de impedir a obstrução dos canais de participação política e, por via de consequência, fiscalizar os pressupostos ao adequado funcionamento da democracia.

12. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º e 2º, da Lei nº 12.875/2013.

7.3.6 Julgamento da ADI nº 5.311/DF

A Lei nº 13.107/2015 alterou o art. 7º, § 1º, da Lei nº 9.096/199 para permitir o apoio somente de eleitores não filiados a partido político. A lei alteradora também passou

a exigir um prazo mínimo de 5 (cinco) anos para que partido político pudesse participar de fusão ou incorporação, consoante previsto no § 9º do art. 29 da lei alterada. Tais mudanças na legislação ensejaram o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.311/DF, ajuizada pelo Partido Republicano da Ordem Social (PROS), objetivando a declaração de inconstitucionalidade do art. art. 2º da Lei nº 13.107/2015, na parte em que alterou o § 1º do art. 7º da Lei nº 9.096/1995, em relação à expressão “considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores não filiados a partido político”, bem como do § 9º do art. 29 do mesmo diploma legal, no que se refere ao trecho “há, pelo menos, 5 (cinco) anos”. Eis os dispositivos da Lei nº 13.107/2015 que foram questionados na referida ADI:

Art. 2º Os arts. 7º, 29 e 41-A da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 7º

§ 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por 1/3 (um terço), ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles.” (NR)

“Art.29.....

.....

[...]

§ 9º Somente será admitida a fusão ou incorporação de partidos políticos que hajam obtido o registro definitivo do Tribunal Superior Eleitoral há, pelo menos, 5 (cinco) anos.” (grifos nossos)

A ementa do julgado da ADI nº 5.311/DF restou assim inscrita:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI NACIONAL N. 13.107, DE 24.3.2015. ALTERAÇÃO DA LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS E DA LEI ELEITORAL (LEI N. 9.096/1995 E 9.504/1997). NOVAS CONDIÇÕES LEGAIS PARA CRIAÇÃO, FUSÃO E INCORPORAÇÃO DE PARTIDOS POLÍTICOS. APOIO DE ELEITORES NÃO FILIADOS E PRAZO MÍNIMO DE CINCO ANOS DE EXISTÊNCIA DOS PARTIDOS. FORTALECIMENTO DO MODELO REPRESENTATIVO E DENSIFICAÇÃO DO PLURIPARTIDARISMO. FUNDAMENTO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.

1. Pela Constituição da República se assegura a livre criação, fusão e incorporação de partidos políticos, condicionadas aos princípios do sistema democrático representativo e do pluripartidarismo.

2. São constitucionais as normas pelas quais se fortaleça o controle quantitativo e qualitativo dos partidos, sem afronta ao princípio da igualdade ou ingerência no funcionamento interno.

3. A determinação constitucional de caráter nacional dos partidos políticos objetiva impedir a proliferação de agremiações sem expressão política, que podem atuar como “legendas de aluguel”, fraudando a representação, base do regime democrático.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente (BRASIL, 2020, p. 01).

A Procuradoria-Geral da República (PGR) manifestou-se no sentido de que o caráter nacional ao qual os partidos políticos estão vinculados impõe-lhes alguma unidade ideológica. Assim, não parece razoável admitir manifestação de apoio firmada por integrantes de outra legenda, pois, tais apoiadores, enquanto atrelados à organização partidária diversa, podem estar impedidos de tutelar interesses de partidos outros em formação. Veja-se que o art. 22, inciso V e parágrafo único, da Lei nº 9.096/1995 prevê o cancelamento de filiação partidária no caso de vinculação de filiado a outra organização partidária. Nesse sentido, conclui a PGR que a restrição imposta pela norma impugnada compatibiliza-se com a vedação contida na lei dos partidos políticos, destacando ainda que:

Tais objetivos foram evidenciados na justificativa apresentada pelo autor da proposição legislativa que deu origem à lei, Deputado Federal MENDONÇA FILHO: A presente proposição tem por finalidade estabelecer um tempo mínimo de vida política dos partidos políticos antes de se submeterem a um eventual processo de fusão. Busca-se, com isso, evitar a criação de legendas político-partidárias para, logo após a obtenção do seu registro definitivo junto ao Tribunal Superior Eleitoral, fundirem-se com outros partidos políticos, driblando, assim, o instituto da fidelidade partidária, já proclamada constitucional pelo c. Supremo Tribunal Federal (Mandados de Segurança nos 26.602, 26.603 e 26.604) e pelo e. Tribunal Superior Eleitoral (Resolução no 22.610/07).

Em boa verdade, testemunhamos, aqui e acolá, algumas tentativas de criação de greis partidárias com a finalidade precípua – às vezes até publicamente confessada – de atrair mandatários eleitos por outras legendas (na condição de fundadores), para, em seguida, por meio de um artificializado processo de fusão, incrementar os quadros de um partido político pré-existente.

Não se ignora que estratégias que tais podem ser nulificadas pela Justiça Eleitoral mediante a aplicação *tout court* da “Teoria da Fraude à Lei”, pois é indene de dúvidas que a criação de novas legendas partidárias – algo aparentemente lícito – funcionaria, em casos como esses, como um artifício para atingir-se uma finalidade flagrantemente contrária ao ordenamento jurídico brasileiro: a burla à regra da fidelidade partidária.

Seja como for, o fato é que para se evitar a consumação de situações de escancarada fraude à lei, bem como a judicialização desses casos, é que

apresentamos a presente proposição para discussão e aprovação dos nobres pares. No julgamento dos mandados de segurança 26.602/DF, 26.603/DF12 e 26.604/DF, a Suprema Corte vinculou o mandato eletivo a partidos políticos e coligações, como decorrência do sistema proporcional radicado no art. 45 da Constituição da República, e reduziu, em contrapartida, o espaço de movimentação interpartidário dos parlamentares, ao reconhecer severos efeitos decorrentes de desfiliação partidária promovida sem justa causa (BRASIL, 2020, p. 53-54).

A Advocacia-Geral da União (AGU), por sua vez, acentuou que o diploma legal questionado tem por finalidade estabelecer um tempo mínimo de vida para os partidos políticos antes de se submeterem a um eventual processo de fusão ou incorporação, na medida em que o § 9º do art. 29 da Lei n. 9.096/95 obsta a criação de legendas político-partidárias destinadas a burlar o instituto da fidelidade partidária mediante o requerimento de fusão ou incorporação logo após o seu registro definitivo junto ao Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2020, p. 54-55).

Passa-se a apresentar as manifestações dos Ministros do STF, a começar pela Relatora, Min. Cármen Lúcia, para quem o controle quantitativo de partidos remonta à denominada Revolução de 1930, quando se adotou este instrumento para o combate a fraudes eleitorais, paulatinamente aprimorado como mecanismo de “estabilização do quadro partidário”. A exigência de registro de estatuto partidário com o apoio de cidadãos em âmbito nacional consagrou-se como requisito a “reprimir o sub-reptício ressurgimento dos partidos estaduais”, consagrando o que viria a ser entendido como o inafastável caráter nacional das agremiações. Tal exigência implica critério de controle quantitativo das legendas fundado no sistema de duplo registro, a saber, o registro civil, garantidor da personalidade jurídica e o registro do estatuto na Justiça Eleitoral, capaz de garantir ao partido político a capacidade eleitoral. Nesse sentido, o art. 8º da Lei nº 9.096/1995 exige que o requerimento do registro de partido político deve ser subscrito pelos seus fundadores, em número nunca inferior a 101 (cento e um), com domicílio eleitoral em, no mínimo, 1/3 (um terço) dos Estados (BRASIL, 2020, p. 01-16).

Para a Min. Relatora, as normas impugnadas se tornam necessárias devido à tendência de multiplicação de legendas sem o devido substrato de eleitores a legitimá-las; daí a necessidade de tornar efetivo o controle quantitativo e qualitativo dos partidos. Nesse sentido, “a atuação do legislador conferindo coerência a sistema partidário historicamente frágil, na acepção sociológico-jurídica, e esgarçado pelo distanciamento e pela parca participação cidadã, contribui para a densificação dos princípios constitucionais da democracia representativa”. Assim, a limitação criada pela norma impugnada, restringindo o apoio para a criação de novos

partidos aos cidadãos sem filiação partidária, apresenta-se coerente com a Constituição federal, garantindo maior coesão e coerência ao sistema representativo. Da mesma forma, a exigência temporal para se levarem a efeito fusões e incorporações entre partidos “assegura o atendimento do compromisso do cidadão com o que afirma como sua opção partidária, evitando-se o estelionato ou a reviravolta política contra o apoio dos eleitores então filiados (BRASIL, 2020, p. 31-53).

Lembra a Min. Cármen Lúcia que o STF já firmou jurisprudência no sentido de consagrar a fidelidade partidária como preceito fundamental do sistema jurídico-político brasileiro, vinculando os mandatos aos partidos políticos e não aos eleitos, consoante previsão do art. 17, § 1º, da Constituição Federal. Assim, ao estabelecer novas condições para a criação, fusão e incorporação de partidos políticos, as normas eleitorais questionadas tendem a enfraquecer a lógica mercantilista e antirrepublicana, além de reforçar o preceito da fidelidade partidária e definir novos parâmetros de legitimidade representativa para as agremiações partidárias. A ministra destacou, ainda, que:

O descompromisso com a atuação cívica cobra caro em termos de política legítima e de realização democrática e atinge todos na sociedade estatal. A disseminação de práticas antidemocráticas, como a compra e venda de votos, o aluguel de cidadãos e de partidos inteiros e os “indesejáveis efeitos de ‘bandwagon’ (saltar para a carruagem dos mais fortes) e de ‘under-dog’ (optar pelos marginais)”, pode e deve ser pronta e cuidadosamente combatida pelo legislador, sem prejuízo da autonomia partidária, a ser garantida em benefício da legitimação da representação democrática e não para a sua anulação (BRASIL, 2020, p. 55-66).

Por fim, entendeu a Min. Relatora que os dispositivos impugnados não afetam a autonomia partidária, pois a liberdade de atuação das organizações partidárias deve se ajustar às condições estabelecidas em lei para a sua criação ou recriação, por fusão ou incorporação, sem interferir no seu funcionamento interno. Assim, por não vislumbrar contrariedade à Carta Política nas expressões impugnadas da Lei nº 13.107/2015, votou pela improcedência da ação direta de inconstitucionalidade (BRASIL, 2020, p. 67-68).

Em seu voto, o Min. Dias Toffoli destacou que o sistema eleitoral brasileiro de representação proporcional de lista aberta representa a combinação da ausência de uma tradição partidária com a força das bases eleitorais regionais. Esse modelo, fruto, portanto, da cultura política brasileira, contribuiu para o processo de personalização do voto e para a manutenção do enfraquecimento dos partidos políticos. No mais, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu o caráter nacional da representação partidária, consagrando aos partidos a liberdade de criação,

fusão, incorporação e extinção, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana. Nesse sentido, o Ministro defende que a Constituição Federal optou por uma sociedade pluralista, “de forma que a tentativa de conter a proliferação e a atuação dos entes plurais seria incompatível com o texto constitucional”. Os partidos são os principais entes pluralistas, compondo o fundamento próprio da República, conforme previsto no art. 1º, inciso V, da Carta Magna (BRASIL, 2020, p. 74-77).

O Min. Dias Toffoli sustenta que o § 1º do art. 7º da Lei nº 9.096/1995 cuida da regulamentação do inciso I do art. 17 da Constituição Federal, que estabelece os critérios para definição do caráter nacional para a formação de um partido político. Desde sua redação original, o referido dispositivo infraconstitucional estabelece os requisitos mínimos para que um partido político seja considerado de caráter nacional e possa, a partir disso, efetuar o registro de seu estatuto. O objetivo da Lei nº 13.107/2015, ao alterar a Lei dos Partidos Políticos, é tornar mais rigoroso o procedimento de criação de novas legendas, acrescentando um novo requisito, segundo o qual, para efeito de apuração do apoio à criação de uma nova grei partidária, somente serão considerados os eleitores não filiados a partido político (BRASIL, 2020, p. 78-79).

O Ministro destacou que corrobora a necessidade de maior rigor na criação de novos partidos políticos no país, porquanto o excesso de legendas “pode levar a uma séria fragmentação do sistema partidário e colocar em risco a governabilidade do país”, lembrando que, atualmente, considerando a proporção exigida para o apoio do eleitorado nacional, é mais fácil criar um partido político do que apresentar um projeto de lei de iniciativa popular, nos termos do art. 61, § 2º, da Constituição Federal. Ademais, um grande número de legendas prejudica a governabilidade e transforma os partidos políticos em meros intermediários do exercício do mandato, ao invés de veículos de ideologias:

Não tenho dúvidas, portanto, que devem ser estabelecidos critérios mais rígidos para o registro de novos partidos políticos, como forma de desestimular a perigosa multiplicação das legendas no país. O pluripartidarismo, assegurado na Constituição de 1988, não dá guarida a um quadro de pulverização partidária; quadro esse que pode comprometer seriamente nosso sistema democrático representativo. De fato, um grande número de legendas partidárias prejudica a governabilidade, dificultando a aprovação de propostas – principalmente de reformas – pelo Congresso Nacional e favorecendo a instalação de uma dinâmica em que coalizões são formadas e desfeitas de acordo com interesses momentâneos, gerando instabilidade institucional. Outrossim, há um desvirtuamento do papel dos partidos políticos, que, em vez de atuarem como organismos veiculadores de

ideologia e projeto político definidos, passam a ser meros intermediários para o exercício do mandato (BRASIL, 2020, p. 79-80).

Contudo, no entendimento do Min. Dias Toffoli (BRASIL, 2020, p. 85-87), o fortalecimento da democracia passa pela ampliação dos mecanismos de participação popular na política, ideia que não se harmoniza com o § 1º do art. 7º da Lei nº 9.096/95, uma vez que este dispositivo exclui uma parcela de eleitores do processo de criação de novos partidos políticos, em patente violação aos princípios da cidadania, da soberania popular e do próprio regime democrático. Segundo o ministro, as soluções legislativas para contornar o quadro de pulverização partidária devem ser compatíveis com a Constituição Federal, o que não ocorre com o critério estabelecido no § 1º do art. 7º da Lei nº 9.096/95, na redação dada pela Lei 13.107/15, “pois não se pode excluir a espontânea e legítima participação de todos os cidadãos nesse processo”. O art. 17 da Constituição Federal já estabelece as condições para a criação de partidos políticos, não havendo correlação lógica entre o requisito de ausência de filiação partidária para o apoio e o critério do caráter nacional da nova legenda. Para o Ministro falta razoabilidade à norma impugnada, pois exige o comprometimento do eleitor com uma legenda que possui mera expectativa de seu registro:

Ora, a subscrição, pelos eleitores, do documento de apoio à criação da nova legenda é apenas uma das etapas do processo de criação de um novo partido político. É preciso, ainda, obter-se um número de assinaturas que atenda aos percentuais fixados no § 1º do art. 7º da Lei nº 9.096/95 e, depois, submeter o pleito ao Tribunal Superior Eleitoral.

Dessa forma, embora a adesão inicial de eleitores seja necessária à formação do partido, a filiação ao novo partido somente ocorrerá após o registro do estatuto do TSE, como um ato de vontade que não se confunde com o apoio necessário à criação do partido.

Tendo em conta tal sistemática, seria mais coerente que o eleitor pudesse, embora já filiado a partido político, manifestar apoio a uma nova legenda ou se engajar em sua criação, para, só depois, quando efetivamente criado o novo partido, efetuar sua desfiliação partidária. Destaco que essa hipótese tem respaldo no art. 22, inciso V, da Lei nº 9.096/95, segundo o qual a filiação em outro partido político implica o cancelamento imediato da filiação partidária anterior, bastando que se comunique esse fato ao juiz da respectiva zona eleitoral.

Nesse quadro, entendo que a possibilidade do eleitor filiado a partido político manifestar apoio à criação de uma nova legenda não é incompatível com a vedação à dupla filiação partidária, como sugere a Procuradoria-Geral da República.

Após subscrever o documento de apoio ao registro de novo partido, poderá o eleitor, posteriormente, filiar-se à nova legenda, desfilando-se automaticamente da legenda antiga (BRASIL, 2020, p. 82-85).

Quanto ao § 9º do art. 29 da Lei n. 9.096/1995, que veda a fusão ou incorporação de partidos pelo prazo de 5 (cinco) anos, o Ministro reconhece a necessidade de definição de mecanismos mais criteriosos para os processos de fusão e incorporação de partidos, “de modo a evitar que tais atos sejam praticados, artificialmente, com o único intuito de burlar o instituto da fidelidade partidária”, contudo, tais parâmetros não podem afrontar a Carta Política. Para o Ministro, além de criar um requisito ausente na Constituição Federal, o referido dispositivo veda a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos pelo longo prazo de 5 (cinco) anos, em flagrante contrariedade ao art. 17 da Constituição Federal, privando as agremiações partidárias de autonomia para se reestruturarem e se reorganizarem politicamente. O sistema constitucional protege os partidos políticos contra ingerências do Poder Público, as quais poderiam impedi-los de exercer sua função essencial de servirem de veículos de expressão de ideologias e de reivindicações sociais dos diversos segmentos da sociedade. Em arremate, o Min. Dias Toffoli pugna pela declaração de inconstitucionalidade, com efeito *ex nunc* do art. 2º da Lei nº 13.107/2015, que deu nova redação ao § 1º do art. 7º e ao § 9º do art. 29, ambos da Lei nº 9.096/1995 (BRASIL, 2020, p. 87-92).

Por fim, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, julgou improcedente o pedido constante da ação direta, nos termos do voto da Relatora, firmando o entendimento de que são constitucionais as normas pelas quais se fortaleça o controle quantitativo e qualitativo dos partidos, sem afronta ao princípio da igualdade ou ingerência no funcionamento interno. Ademais, a determinação constitucional de caráter nacional dos partidos políticos objetiva impedir a proliferação de agremiações sem expressão política, que podem atuar como “legendas de aluguel”, fraudando a representação, base do regime democrático.

7.3.7 Julgamento da ADI nº 6.044/DF

A Lei nº 13.107/2015 voltou a ser questionada por meio da ADI nº 6.044/DF, ajuizada pelo partido Rede Sustentabilidade, que buscou a declaração de inconstitucionalidade do artigo 2º da Lei nº 13.107/2015, que acrescentou o § 9º ao art. 29 da Lei nº 9.096/1995, precisamente no que se refere ao fragmento “há, pelo menos, 5 (cinco) anos”, em face da cláusula de barreira instituída pela Emenda Constitucional nº 97/2017.

A autor da ADI alegou que o fragmento do dispositivo impugnado proíbe que partidos criados há menos de 5 (cinco) anos possam juntar-se a outras legendas. Argumentou ainda que a Emenda Constitucional nº 97/2017 estabeleceu uma nova ordem no sistema partidário

brasileiro, que somente será alcançada com a possibilidade de uma nova organização dos partidos por meio da fusão ou incorporação das menores agremiações. Para que os partidos afetados possam manter seu ideário e sua capacidade de interferência na conjuntura política, com acesso às condições mínimas para manutenção das suas atividades políticas, a solução seria possibilitar a união dessas legendas. Assim, a novel cláusula de desempenho eivaria de inconstitucionalidade o dispositivo impugnado, porquanto este define mecanismo temporal que inviabiliza a reorganização dos partidos diante da nova realidade criada pela Emenda Constitucional nº 97/2017. Por fim, requereu a suspensão da exigência do quinquênio previsto no § 9º do art. 29 da Lei nº 9.096/1995, resguardando os partidos que não lograram superar o desempenho mínimo (BRASIL, 2021, p. 5-6).

Os Presidentes da República, do Senado e da Câmara dos Deputados pugnaram pela constitucionalidade da norma questionada. Por seu turno, o Procurador-Geral da República opinou pelo não conhecimento da ação, alegando que já houve declaração de constitucionalidade do dispositivo, portanto, trata-se de ocorrência de eficácia preclusiva (BRASIL, 2021, p. 7-9):

CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARTIDOS POLÍTICOS. FUSÃO. INCORPORAÇÃO. LIMITE TEMPORAL. PLURALISMO POLÍTICO. AUTONOMIA PARTIDÁRIA. DECISÃO ANTERIOR. EFICÁCIA PRECLUSIVA.

1. É incabível ação direta de inconstitucionalidade para aferir a compatibilidade de lei com norma constitucional a ela superveniente.

2. Uma vez declarada a constitucionalidade de dispositivo legal, em controle concentrado de constitucionalidade, inviável o conhecimento de nova ação direta contra ele proposta, salvo situação excepcional que indique substancial alteração nas circunstâncias fáticas ou jurídicas. Precedente. Parecer pelo não conhecimento da ação (BRASIL, 2021, p. 9).

A Min. Cármen Lúcia, Relatora da ação, lembra que não se trata de questão nova enfrentada pelo STF, uma vez que a matéria já foi discutida por ocasião do julgamento da ADI nº 5.311, na qual firmou-se o entendimento no sentido da constitucionalidade do § 9º do art. 29 da Lei nº 9.096/2015. Lembra também a Ministra que, por ocasião do julgamento da ADI nº 5.311, a Emenda Constitucional nº 97/2017 já estava vigente, pelo que também naquele julgamento se observou a normatividade constitucional da emenda. Afirma ainda que a norma impugnada reforça o sentido da nova cláusula de barreira, pois contribui para o fortalecimento do controle quantitativo e qualitativo dos partidos políticos, sem representar uma indevida

interferência no funcionamento interno das organizações partidárias. Por fim, a Min. Cármen Lúcia votou pela improcedência da ação, sustentando que a limitação temporal impeditiva da fusão ou incorporação de partidos criados há menos de cinco anos evita o surgimento de agremiações descompromissadas e sem substrato social, além de reforçar o objetivo do constituinte reformador, expresso na emenda constitucional nº 97/2017, em coibir o enfraquecimento da representação partidária (BRASIL, 2021, p. 11-17).

Nas palavras do Min. Luís Roberto Barroso (BRASIL, 2021, p.18), a exigência de que o partido político tenha obtido o registro definitivo há, pelo menos, 5 (cinco) anos, como condição para que possa fundir-se ou incorporar-se a outro, “mitiga a pulverização de agremiações e fecha atalhos utilizados para driblar a regra da fidelidade partidária”.

Na decisão, o STF, por unanimidade, converteu o julgamento da medida cautelar em definitivo de mérito para julgar improcedente a ação direta e declarar constitucional o § 9º do artigo 29 da Lei nº 9.096/95, acrescido pelo artigo 2º da Lei nº 13.107/15, nos termos do voto da Relatora (BRASIL, 2021, p. 19). A decisão ficou assim ementada:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. LEI NACIONAL N. 13.107, DE 24.3.2015. INTRODUÇÃO DO § 9º AO ART. 29 DA LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS (LEI N. 9.096/1995). NOVAS CONDIÇÕES LEGAIS PARA CRIAÇÃO, FUSÃO E INCORPORAÇÃO DE PARTIDOS POLÍTICOS. PRAZO MÍNIMO DE CINCO ANOS DE EXISTÊNCIA DOS PARTIDOS. FORTALECIMENTO DO MODELO REPRESENTATIVO E DENSIFICAÇÃO DO PLURIPARTIDARISMO. FUNDAMENTO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.

1. É constitucional a norma legal pela qual se impõe restrição temporal para a fusão ou incorporação de partidos políticos. Precedentes.

2. O lapso temporal legalmente definido reforça o objetivo do constituinte reformador expresso na Emenda Constitucional nº 97/2017, pela qual instituída a norma que visa o enfraquecimento da representação partidária.

3. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito pela não complexidade da questão de direito em discussão e instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei n. 9.868/1999. Precedentes.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

7.3.8 Síntese da jurisprudência do STF sobre o controle quantitativo de partidos políticos e o acesso ao fundo partidário e à propaganda gratuita

Sistematizando-se as principais decisões da Suprema Corte brasileira sobre o controle quantitativo de partidos políticos e o acesso ao fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão, tem-se, sucintamente, a seguinte jurisprudência histórica:

a) É constitucional norma que exige de partidos políticos com registro provisório, para a participação em eleições, representação na Câmara dos Deputados (ADI nº 958-3/RJ e ADI nº 966-4/DF; decisão publicada em 25 ago. 1995).

b) É inconstitucional norma que condiciona a elegibilidade de candidato a desempenho do partido em eleição anterior, porquanto trata-se de dados fáticos conhecidos (ADIs nº 958-3/RJ e nº 966-4/DF; decisão publicada em 25 ago. 1995).

c) É inconstitucional lei que, em face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o direito ao funcionamento parlamentar da agremiação (ADIs nº 1.351-3/DF e nº 1.354/DF, decisão publicada em 29 jun. 2007).

d) É inconstitucional lei que reduz, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do fundo partidário (ADIs nº 1.351-3/DF e nº 1.354/DF, decisão publicada em 29 jun. 2007).

e) É inconstitucional norma que condiciona o direito à propaganda eleitoral à representação na Câmara dos Deputados. A exclusão da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão das agremiações partidárias que não tenham representação na Câmara Federal representa atentado ao direito assegurado, expressamente, no § 3º do art. 17 da Lei Maior, direito esse indispensável à existência e ao desenvolvimento desses entes plurais e, sem o qual, fica cerceado o seu direito de voz nas eleições, que deve ser acessível a todos os candidatos e partidos políticos (julgamento conjunto das ADIs nº 4.430/DF e nº 4.795/DF, publicada em 19 set. 2013).

f) Na hipótese de criação de um novo partido, a novel legenda, para fins de acesso proporcional ao rádio e à televisão, leva consigo a representatividade dos deputados federais que, quando de

sua criação, para ela migrarem diretamente dos partidos pelos quais foram eleitos (julgamento conjunto das ADIs nº 4.430/DF e nº 4.795/DF, publicada em 19 set. 2013);

g) A legislação infraconstitucional que colida frontalmente com a jurisprudência do STF nasce com presunção de inconstitucionalidade, de forma que caberá ao legislador ordinário o ônus de demonstrar, argumentativamente, que a correção do precedente faz-se necessária, ou, ainda, comprovar, lançando mão de novos argumentos, que as premissas fáticas e axiológicas sobre as quais se fundou o posicionamento jurisprudencial não mais subsistem (ADI nº 5.105/DF, decisão publicada em 16 mar. 2016).

h) Ratificando-se o que restou assentado na ADI nº 4.430/DF, é inconstitucional subtrair dos partidos novos, criados após a eleição para a Câmara dos Deputados, o direito de aproveitar, para fins de participação no fundo partidário e na propaganda eleitoral gratuita, a representatividade dos deputados federais que tenham migrado sem perda de mandato (ADI nº 5.105/DF, decisão publicada em 16 mar. 2016).

i) São constitucionais as normas pelas quais se fortaleça o controle quantitativo e qualitativo dos partidos, sem afronta ao princípio da igualdade ou ingerência no funcionamento interno (ADI nº 5.311, decisão publicada em 6 jul. 2020).

j) É constitucional norma que permite o apoio somente de eleitores não filiados a partido político (ADI nº 5.311, decisão publicada em 6 jul. 2020).

k) É constitucional norma que exige prazo de 5 (cinco) anos para que o partido político participe de fusão ou incorporação (ADI nº 5.311, decisão publicada em 6 jul. 2020).

l) A determinação constitucional de caráter nacional dos partidos políticos objetiva impedir a proliferação de agremiações sem expressão política, que podem atuar como “legendas de aluguel”, fraudando a representação, base do regime democrático (ADI nº 5.311, decisão publicada em 6 jul. 2020).

m) É constitucional a norma legal pela qual se impõe restrição temporal para a fusão ou incorporação de partidos políticos. O lapso temporal legalmente definido reforça o objetivo do

constituente reformador expresso na Emenda Constitucional nº 97/2017, que é fortalecer a representação partidária (ADI nº 6.044, decisão de publicada em 8 mar. 2021).

7.4 CLÁUSULA DE BARREIRA: A POSSÍVEL CONCILIAÇÃO ENTRE O PLURIPARTIDARISMO E A PROLIFERAÇÃO DE LEGENDAS

O conceito de democracia é histórico e vai se transmudando com o tempo, incorporando novas concepções, regras, institutos e procedimentos. Foi esse movimento que transformou a democracia direta em indireta, partidária e participativa e que, depois, passou a questionar a essencialidade dos próprios partidos políticos no processo democrático. No rumo dessas transformações, atualmente, a democracia comporta tanto o sentido de governo da maioria quanto o de regime que respeita as minorias. Por isso, Sartori (1994, p. 53-54) questiona o modelo de democracia “majoritária ortodoxa”. Para o autor, a democracia “não é poder sem reservas (irrestrito, portanto) da maioria”. Embora entenda que o princípio funcional da democracia esteja assentado no poder limitado da maioria, corrobora as palavras de Burnham (1941, p. 162), quando afirmou que “a característica fundamental da democracia no sentido em que usamos a palavra (independente do que significava para os gregos que a inventaram) é a concessão do poder de expressão política das minorias”.

Em homenagem a essa moderna concepção de democracia, que compreende o respeito ao espaço e à representação das minorias, foi criado o sistema de representação proporcional, sistema eleitoral que permite a representação e a voz das minorias, na medida de sua densidade eleitoral. Assim, as cadeiras do Parlamento são distribuídas na proporção do número de eleitores que votaram nas correntes ideológicas representadas pelos partidos ou coligações, corroborando com o pluralismo político.

Segundo Orides Mezzabora (2004, p. 238), o sistema proporcional assegura, [...] “sobretudo no Legislativo, a fidelidade da representação àquela pluralidade de ideias existentes no interior da sociedade brasileira”. Por sua vez, Paulo Bonavides (2012, p. 269) anuncia que a representação proporcional serve de mapa político a revelar as correntes de opiniões distribuídas pelo país, uma vez que, por minoritárias que sejam, podem se fazer representar no Parlamento, na proporção dos votos obtidos, o que não ocorreria no sistema majoritário:

Esse princípio, cuja racionalidade tem sido com tanta frequência louvada, traça com efeito um quadro lógico e coerente das opiniões. Serve de espelho e mapa político ao reconhecimento das forças distribuídas pelo corpo da nação. Nos países que o aplicam em toda a plenitude, não há corrente de

opinião, por minoritária que seja, que não tenha possibilidade eventual de representar-se no legislativo e assim concorrer, na medida de suas forças e de seu prestígio, para a formação da vontade oficial. Em suma, sob esse aspecto, trata-se de um sistema eleitoral que permite ao eleitor sentir a força do voto e saber de antemão de sua eficácia, porquanto toda a vontade do eleitorado se faz representar proporcionalmente ao número de sufrágios (BONAVIDES, 2012, p. 268-269).

Contudo, o sistema proporcional suscita algumas críticas, como a proliferação de legendas e a fragmentação do poder. Por sua vez, tais fenômenos levaria a uma desorganização política e dificultaria a governabilidade. Nesse sentido, o sistema proporcional tende a recrudescer o interesse de pequenos grupos ou até de lideranças isoladas a criarem seus próprios partidos, movidos, enquanto futuros dirigentes, pelo interesse nos direitos e prerrogativas das organizações partidárias. Esse processo tende a reproduzir instituições partidárias sem representação social, constituindo-se meras legendas sem um programa político consistente e verdadeiramente alternativo. Assim, o ambiente político decorrente do modelo de representação proporcional tende a estimular o surgimento de novas organizações partidárias, permitindo o acesso de legendas sem conteúdo ideológico claro ao Parlamento.

Marisa Amaro Reis (2014, p. 97) argumenta que um Parlamento formado com alta dispersão partidária não propicia a governabilidade necessária, além de prestar um desserviço à democracia:

A dispersão no Parlamento gera um desvio da finalidade das agremiações, reduzindo-as a simples intermediárias do exercício do mandato e não mais a órgãos por meio dos quais a ideologia escolhida pelo povo se manifeste no exercício do mandato por ele atribuído aos eleitos.

Um Legislativo formado com alta dispersão partidária não propicia a governabilidade necessária, tendo em vista o elevado número de partidos ali atuantes, muitos deles sem representatividade alguma⁹, além de prestar um desserviço à própria democracia. Com menos partidos nas casas legislativas, mas dotados de efetiva representatividade, o “protagonista” da vida política tende a ser o partido e não os políticos.

Na lição de Paulo Bonavides (2012, p. 269), o sistema proporcional promove a multiplicação de partidos, desintegra o sistema por meio de alianças e coligações esdrúxulas e outorga a grupos minoritários excessiva influência política:

Uma das objeções feitas entende com a multiplicidade de partidos que ela engendra e de que resulta a fraqueza e instabilidade dos governos, sobretudo no parlamentarismo. A representação proporcional ameaça de esfacelamento e desintegração o sistema partidário ou enseja uniões esdrúxulas de partidos –

uniões intrinsecamente oportunistas – que arrefecem no eleitorado o sentimento de confiança na legitimidade da representação, burlada pelas alianças e coligações de partidos, cujos programas não raro brigam ideologicamente.

Da ocorrência dessas alianças deduz-se outro defeito grave da representação proporcional: exagera em demasia a importância das pequenas agremiações políticas, concedendo a grupos minoritários excessiva soma de influência em inteiro desacordo com a força numérica dos seus efetivos eleitorais. Ofende assim o princípio da justiça representativa, que se almeja com a adoção daquela técnica, fazendo de partidos insignificantes “os donos do poder”, em de um ministério no parlamentarismo ou a conservação da maioria legislativa no presidencialismo. “Parlamentos ingovernáveis” e governos instáveis contam-se pois entre os vícios que o sistema produz e que se apontam em desabono de sua adoção

Para mitigar os efeitos do sistema proporcional, com a conseqüente proliferação de partidos e o esfacelamento da representação, foram criadas cláusulas eleitorais baseadas em desempenho eleitoral. Tais regras tinham como objetivo limitar a participação de pequenas legendas, definindo-se uma votação mínima como condição para que os partidos ou coligações tivessem acesso às cadeiras do Parlamento. No Brasil, o atual Código Eleitoral, Lei nº 4.737/1965, em seus arts. 106 a 113, fixa as regras para eleição pelo sistema proporcional, destacando-se a definição do “quociente eleitoral”²⁹, do “quociente partidário”³⁰ e da “distribuição das sobras”³¹ ou o “método das médias”, que, juntos, estabelecem a essência do controle quantitativo de partidos do sistema proporcional. Vale ressaltar, ainda, que o art. 108 do referido diploma legal prevê outra cláusula de desempenho, mas, dessa vez, voltada para o candidato, que deve alcançar, pelo menos, uma votação igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral.

Em geral, os controles quantitativos relacionados com os sistemas proporcionais são denominados “cláusula de barreira”, embora tal nomenclatura possa se referir a um tipo específico de controle. A propósito, conforme já destacado, neste trabalho o termo designa o “conjunto de dispositivos que condicionam o funcionamento parlamentar a determinado

²⁹ Segundo o art. 106 do Código Eleitoral brasileiro, determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior.

³⁰ Por sua vez, determina-se o quociente partidário dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração, conforme estabelece o art. 107 da Lei nº 4.737/1965.

³¹ A distribuição das sobras, ou método das médias, é a forma como se distribuem as cadeiras que não puderam ser preenchidas pelo quociente eleitoral nas eleições proporcionais. O método é detalhado pelos incisos do art. 109 do Código Eleitoral.

desempenho eleitoral, conferindo, aos partidos, diferentes proporções de participação no fundo partidário e de tempo disponível para a propaganda partidária”.

Segundo Barreiros Neto (2017, p. 266), a cláusula de barreira, ou de desempenho, teve origem na Alemanha, por meio da promulgação da Lei Fundamental de Bonn, de 1949, “cujo objetivo era impedir o acesso ao parlamento dos grupos partidários insignificantes, de forma a preservar a governabilidade, ante um cenário de alta fragmentação partidária, vivenciado durante a vigência da Constituição de Weimar, de 1919”. Assim, foi estabelecido um patamar mínimo de 5% (cinco por cento) dos votos válidos ou a eleição de três deputados distritais como requisitos para o funcionamento parlamentar dos partidos. Com base em Luís Virgílio Afonso da Silva, Barreiros Neto destaca que, questionado sobre a constitucionalidade da regra da cláusula de desempenho, o Tribunal Constitucional Alemão considerou que um bom funcionamento do parlamento, com uma menor fragmentação partidária, seria mais importante do que a efetivação de uma justiça representativa, consagrada das minorias.

A cláusula de barreira está presente em grande parte dos países que utilizam o sistema de representação proporcional, puro ou combinado com outro modelo. O mais conhecido arranjo eleitoral de cláusula de barreira é o previsto na legislação alemã, que exige o percentual de 5% dos votos para que o partido tenha acesso ao Parlamento da República Federal da Alemanha. Somente 50% das vagas do parlamento são preenchidas proporcionalmente, por meio de listas fechadas e as vagas restantes são preenchidas por meio de sistema distrital (majoritário). Portanto, vota-se duas vezes: para eleger o candidato do distrito e outra para a escolha no sistema proporcional. As consequências dessa cláusula são claramente percebidas: poucos partidos têm acesso ao *Bundestag*, o que favorece a formação de coalizões e a governabilidade. Nas eleições de 2017, por exemplo, somente 6 (seis) organizações partidárias conquistaram cadeiras no Parlamento Federal, a saber: a União Social Cristã (CSU), o Partido Social-Democrata (SPD), a União Democrata Cristã (CDU), o Alternativa para a Alemanha (AfD), a Esquerda (Die Linke), os Freie Demokraten (FDP) e os Verdes (Die Grünen).

Ucrânia, Polônia e Romênia também adotam a cláusula de 5%, mas na maioria dos países europeus a cláusula de barreira varia de 3 a 4% dos votos, com ressalva para a Dinamarca, onde a cláusula é de 2%. Na vizinha Argentina, onde o eleitor vota em listas partidárias e não no candidato individualmente, para conseguir um assento na Câmara dos Deputados o partido deve alcançar o *padrón electoral*, que é fixado em 3% dos eleitores da circunscrição. Na Nova Zelândia a cláusula de exclusão é de 5%, na Turquia, 10% e na Rússia, 7%. Ressalve-se,

contudo, a posição de Portugal, que não adotará a proposta de cláusula de barreira recomendada pelo Conselho da União Europeia, por entender que fere a sua Constituição (MIRANDA, 2018).

Vale referir que o art. 58 da Resolução nº 1.547/2007 da *Parliamentary Assembly of Council of Europe* (Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa) recomenda aos Estados membros da União Europeia que não adotem cláusula de barreira superior a 3%, em razão do risco de inviabilização da participação democrática de grupos políticos significativos e da expressão de opiniões diversas no debate parlamentar (COUNCIL OF EUROPE, 2007):

In well-established democracies, there should be no thresholds higher than 3% during the parliamentary elections. It should thus be possible to express a maximum number of opinions. Excluding numerous groups of people from the right to be represented is detrimental to a democratic system. In well-established democracies, a balance has to be found between fair representation of views in the community and effectiveness in parliament and government..

No Brasil, a tutela do princípio do pluripartidarismo foi revigorada graças à decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADIs nº 1.351-3/DF e nº 1.354/DF, publicado em 2007, no qual concluiu-se pela inconstitucional de lei que, por motivo de desempenho eleitoral, afastasse o direito ao funcionamento parlamentar das agremiações ou reduzisse, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do fundo partidário. Tal entendimento, aliado à relativa liberdade para criação de partidos, estimularam a proliferação de legendas, de modo que, atualmente, coexistem no Brasil 33 (trinta e três) partidos políticos registrados na Justiça Eleitoral e outros 77 (setenta e sete) em processo de registro (apoio), situação que, segundo Jairo Nicolau (2017, p. 154), transformou o nosso Parlamento no mais fragmentado do mundo.

Esse alargamento do pluralismo político, que abre caminho para o surgimento desmedido de legendas, enseja críticas como a de Paulo Bonavides (1996, p. 37-38), para quem a proliferação dos partidos resultou num desalento e quebrantamento da unidade representativa e pode descaracterizar e dissolver o conceito de vontade popular. (BONAVIDES, 1996, p. 37-38).

A época partidária que data da Constituição de 1988 até a recente Lei Orgânica dos Partidos Políticos, de 1995, testemunha a proliferação de partidos políticos no país, os quais, após a Carta de 1988, se elevaram a níveis deveras preocupantes. De tal sorte que mais de trinta agremiações entraram a ocupar o espaço da competição política formal, deixando assim uma impressão geral de desalento. Houve, por conseguinte, excessivo parcelamento das correntes

participativas, cuja ineficácia decorria de sua presença fragmentada ou da concreta desorientação de rumos tocante ao interesse comum de governo, enquanto órgãos interpretativos da vontade social. Disso há resultado o quebrantamento da unidade representativa incorporada na instituição governo, com debilidade subsequente na formação da *volonté générale*, cada vez mais diluída numa espécie de *volonté de tous* da feliz imagem conceitual e terminológica de Rousseau. Com isso, segundo a análise pessimista, é de temer que se descaracterize ou se dissolva o conceito de vontade popular enquanto expressão da unidade, soberania e governo.

Tamanha afirmação e alargamento de pluralismo estaria, pois, comprometendo e sacrificando a eficácia governante do princípio representativo e ao mesmo passo contestando-lhe as virtudes operativas apregoadas, que têm justificado a sua presença e introdução no campo político-institucional.

[...]

A intermediação política fica assim enfraquecida, e o caráter representativo das instituições, fortemente abalado. Mas a sociedade desenvolve um grande esforço paralelo no sentido de achar meios ou órgãos alternativos mais adequados para interpretar e exprimir seus interesses, sentimentos e aspirações, seja o terreno político, seja também no terreno econômico [...].

Sobre esse número exorbitante de partidos no cenário político nacional, o Ministro Luiz Fux afirmou que não se trata mais de um hiperpartidarismo, mas de “uma aberração no plano partidário”. E concluiu: “a cada dia surgem novos partidos com as designações mais bisonhas, e que são incompatíveis até com a seriedade, *data venia*, do ambiente político democrático” (BRASIL, 2016a, p. 195-196).

Para a Ministra Cármen Lúcia (BRASIL, 2020, p. 31-49), “o pluripartidarismo deve ser visto como antídoto para o centralismo impeditivo das liberdades. Mas a multiplicidade de legendas sem substrato eleitoral mais confunde que esclarece o eleitor, mais frustra que realiza, mais esfacela que constrói”. Segundo a Ministra, a proliferação indiscriminada de partidos sem coerência ou respaldo social implica risco institucional e pode conduzir “ao desalento democrático, perigoso precursor de regimes antidemocráticos”. A Ministra estabeleceu ainda a distinção entre partidos e meras siglas:

Partidos não são apenas siglas aglutinadas ou cingidas segundo momentâneas circunstâncias ou pelo querer de alguns que se arvoram, não poucas vezes, em seus donos. A Constituição formula-os como instrumentos depositários de ideologias nacionais, consagradas pelo legítimo exercício do poder político [...] (BRASIL, 2020, p. 37).

Segundo a Ministra Cármen Lúcia, partidos são organizações formalmente organizadas, com ideias, propostas e práticas políticas a serem ofertadas ao eleitorado. Por outro lado, as legendas não possuem o substrato eleitoral consistente e efetivo e atuam como subpartidos ou

organismos de sustentação de outras pessoas partidárias. Arremata a Ministra Relatora (BRASIL, 2020 p. 31-43):

Tais legendas habilitam-se a receber parcela do fundo partidário, disputam tempo de televisão, mas não para difundir ideias e programas. Restringem-se a atuar como nomes sob os quais atuam em deferência a outros interesses partidários, mas, pior e mais grave, para obter vantagens particulares, em especial para os seus dirigentes. Ao assinarem fichas de apoio à criação desses partidos, não poucas vezes os eleitores sequer sabem da condição, porque não valorizam a assinatura cidadã com a mesma seriedade, compromisso e responsabilidade em que atuam como quando assinam, por exemplo, documento financeiro. Como se a rubrica cívica valesse menos que a rubrica financeira. Ledo engano!

Essas legendas são objeto de comércio. O mais grave e mais antirrepublicano que se pode conceber. Nesse negócio, vende-se a pátria, agencia-se interesse e paga-se com o futuro.

Acerca da distinção entre legendas e verdadeiros partidos políticos, vale referir que a Lei nº 9.096/1995, em seu art. 1º, definiu partido político como a organização que tem a augusta missão de assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal. Assim, o pluralismo político tutela a diversidade de grupos sociais e os verdadeiros partidos, aquelas organizações políticas que, além de se constituírem pessoas jurídicas na forma da lei, possuem substrato eleitoral e representatividade social. Portanto, eventual regra constitucional que subtraia desses “subpartidos” direitos previstos aos legítimos partidos, não violaria o princípio do pluralismo político.

Ocorre que, num sistema marcado pelo hiperpartidarismo, as legendas sem representatividade política, originadas no rastro das legítimas agremiações partidárias, tornam-se formalmente aptas a receber recursos públicos advindos do fundo partidário e a disputar tempo de propaganda gratuita no rádio e televisão, sem, contudo, contribuírem com a pluralidade ou com a autenticidade do sistema representativo. Para a Ministra Cármen Lúcia (BRASIL, 2020, p. 40), “essas legendas são objeto de comércio. O mais grave e mais antirrepublicano que se pode conceber. Nesse negócio, vende-se a pátria, agencia interesse e paga-se com o futuro”.

Assim, o que ocorre no Brasil é a proliferação de legendas e não de partidos, pois estes constituem verdadeiros instrumentos da democracia representativa. Portanto, é necessário restringir o ímpeto de formação de legendas que não se revestem de qualificações

constitucionais, sob o risco de “transformar o sadio pluripartidarismo em caos político” (BRASIL, 2020, p. 49-50).

A Ministra também aponta para a estreita relação entre a proliferação de partidos e o avanço dos mecanismos tecnológicos que permitem a coleta massiva de assinaturas para o apoio à criação das legendas, não se exigindo dos subscritores sequer a certeza de sua identidade:

A proliferação partidária que se tem atualmente no Brasil agrava-se com a mesma rapidez com que avançam mecanismos tecnológicos, servindo ao acesso e à coleta massiva de assinaturas para apoio a criações de legendas, não se exigindo dos subscritores responsabilidade ou compromisso, sequer a certeza de sua identidade. O que se tem no Brasil é um quadro de multiplicação de siglas e de legendas ao lado de partidos políticos. Não se poderiam confundir, porque os partidos estruturam-se para cumprir a função de importantes instrumentos da democracia representativa (BRASIL, 2020, p. 43-44):

Para Palhares Moreira Reis (1996, p.176), a proliferação de agremiações sem expressão política, cuja representação é meramente formal, constitui fraude ao regime democrático e frustra a soberania popular pela ilegitimidade no exercício do poder político.

No entendimento do Ministro Dias Toffoli (BRASIL, 2020, p. 80) devem ser estabelecidos critérios mais rigorosos para o registro de novos partidos políticos, como forma de desestimular a perigosa multiplicação das legendas no país, pois o hiperpartidarismo prejudica a governabilidade e algumas agremiações passam a ser meros intermediários para o exercício do mandato:

O pluripartidarismo, assegurado na Constituição de 1988, não dá guarida a um quadro de pulverização partidária; quadro esse que pode comprometer seriamente nosso sistema democrático representativo.

De fato, um grande número de legendas partidárias prejudica a governabilidade, dificultando a aprovação de propostas – principalmente de reformas – pelo Congresso Nacional e favorecendo a instalação de uma dinâmica em que coalizões são formadas e desfeitas de acordo com interesses momentâneos, gerando instabilidade institucional. Outrossim, há um desvirtuamento do papel dos partidos políticos, que, em vez de atuarem como organismos veiculadores de ideologia e projeto político definidos, passam a ser meros intermediários para o exercício do mandato.

No Mandado de Segurança n. 20.927/DF, o Min. Francisco Rezek manifestou a seguinte preocupação com quantidade excessiva de partidos políticos no Brasil:

Tenho a certeza de que as coisas não permanecerão como hoje se encontram. Em breve ou a médio prazo, os partidos políticos no Brasil – de cujo exato número receio eu próprio haver perdido a conta – serão em número

consentâneo com aquela divisão natural das facções políticas de que se compõe nossa sociedade. Nesse momento serão mais coesos, haverá mais homogeneidade entre seus filiados, e poder-se-á falar com mais firmeza a respeito da fidelidade a eles devida (BRASIL, 1994, p. 45)

Para o Deputado Mendonça Filho (BRASIL, 2015c, p. 1-2), autor do Projeto de Lei nº 23/2015, que buscava a alteração do § 8º do art. 29 da Lei nº 9.096/1995³², algumas agremiações partidárias são criadas apenas para atrair mandatários já eleitos por outras legendas:

Busca-se, com isso, evitar a criação de legendas político-partidárias para, logo após a obtenção do seu registro definitivo junto ao Tribunal Superior Eleitoral, fundirem-se com outros partidos políticos, driblando, assim, o instituto da fidelidade partidária, já proclamada constitucional pelo c. Supremo Tribunal Federal (Mandados de Segurança nºs 26.602, 26.603 e 26.604) e pelo e. Tribunal Superior Eleitoral (Resolução nº 22.610/07).

Em boa verdade, testemunhamos, aqui e acolá, algumas tentativas de criação de greis partidárias com a finalidade precípua — às vezes até publicamente confessada — de atrair mandatários eleitos por outras legendas (na condição de fundadores), para, em seguida, por meio de um artificializado processo de fusão, incrementar os quadros de um partido político pré-existente.

Não se ignora que estratégias que tais podem ser nulificadas pela Justiça Eleitoral mediante a aplicação *tout court* da “Teoria da Fraude à Lei”, pois é indene de dúvidas que a criação de novas legendas partidárias — algo aparentemente lícito — funcionaria, em casos como esses, como um artifício para atingir-se uma finalidade flagrantemente contrária ao ordenamento jurídico brasileiro: a burla à regra da fidelidade partidária.

Seja como for, o fato é que para se evitar a consumação de situações de escancarada fraude à lei, bem como a judicialização desses casos, é que apresentamos a presente proposição para discussão e aprovação dos nobres pares (BRASIL, 2015c, p. 1-2).

No sistema presidencialista de coalizão, a proliferação de partidos torna a governabilidade ainda mais instável e complexa, pois não se pode negligenciar as dificuldades de um entendimento institucional num ambiente político composto por 33 (trinta e três) partidos. Assim, a aplicação do princípio do pluripartidarismo requer a criação de um modelo partidário que seja capaz de reclamar o mínimo de representatividade das organizações partidárias, pois, sem os necessários critérios de contenção, o regime pode ensejar a mera reprodução de legendas sem ideologias, comprometendo a própria democracia. Nesse sentido, afirma Marisa Amaro dos Reis (2014, p. 100):

³² O Projeto de Lei nº 23/2015 tinha como objetivo alterar do § 8º do art. 29 da Lei nº 9.096/1995 para permitir a fusão de partidos políticos somente após decorridos 5 (cinco) após o seu registro definitivo

É evidente que a aplicação do princípio do pluralismo partidário sem qualquer limitação tem gerado excessos. A existência de um número grande de partidos causa dificuldade na fiscalização da atuação das agremiações, gera o nascimento de partidos desprovidos de ideologia política e propicia a venda dos votos dentro do Legislativo. Logo, afeta o funcionamento da própria democracia.

No julgamento da medida liminar na ADI nº 1.354-8/DF, o Min. Maurício Corrêa (BRASIL, 2001) criticou o excesso de partidos políticos no Brasil e argumentou que algumas legendas apenas repetem os programas das organizações partidárias já existentes, atuando para a projeção pessoal de seus idealizadores ou para transações escusas:

[...] se o bipartidarismo isola e restringe a liberdade para a montagem de outras agremiações ideologicamente distintas, o certo é que a multifacetada composição dos partidos políticos no Brasil, segundo o sistema presente, não está ensejando a revitalização da presença de segmentos representativos das diversas tendências do espírito ideológico. De fato, esses partidos repetem os programas dos já existentes, e através desse simulacro se valem como veículos para a projeção pessoal de seus idealizadores, ou acabam se prestando a manobras e transações escusas. [...] Evidentemente que a norma constitucional, nesse aspecto, precisa ser reexaminada, para limitar, bem mais, a fisionomia estrutural de novos partidos, com a eliminação de muitos já existentes, e que não obedecem ao preceito restritivo que vier a ser elaborado. (BRASIL, 2001, p. 17-18).

Com efeito, por vezes, tem-se mesmo a percepção de que os programas servem mais para obscurecer do que para aclarar a posição ideológica de alguns partidos, o que, além de omitir a demarcação de um programa ideológico, permite a flexibilidade necessária para a legenda albergar candidaturas de diversas origens e orientações ideológicas ou estabelecer alianças e coligações com agremiações de variadas doutrinas.

Entretanto, o sistema partidário brasileiro não padece apenas dos problemas decorrentes da proliferação de legendas. Somam-se a tais disparidades a ausência de ideologia ou a falta de consistência dos programas de alguns partidos, as manobras das chamadas legendas de aluguel, os escândalos de corrupção e a relação pouco republicana envolvendo partidos, grupos econômicos e Estado. Neste contexto, afirmam Raimundo Augusto Fernandes Neto e Jânio Pereira Cunha (2019, p. 192):

O liame de confiança foi rompido. Não mais há identidade entre representantes políticos e representados; entre o Estado e o povo, que se recolhe à própria sorte e, em autodefesa, se prende ao individualismo, em

atitude de isolamento, social e político, agravando o sentimento permanente de crise.

Aflora, com efeito, um fenômeno paradoxal: a política e sua representação institucional – os partidos – passaram a ser considerados como algo desprezível, atraindo um sentimento social de aversão ao que é político, que assim, decide em dissonância relativamente ao interesse público de quem representa.

Por outro lado, a representação política brasileira passou por grandes transformações. Até o período marcado pela redemocratização do País, o eleitorado se identificava com um partido e se mantinha fiel ao seu programa, contudo, com a multiplicação das legendas, combinada com falta de confiança e crise de representatividade das organizações partidárias, o eleitor perdeu esse vínculo. Para Bernard Manin (1995), atualmente, “o eleitorado tende a votar de modo diferente de uma eleição para a outra, e as pesquisas de opinião revelam que tem aumentado o número dos eleitores que não se identificam com partido algum”. Assim, “o abismo entre o governo e a sociedade, entre representantes e representados, parece estar aumentando”. Sobre as transformações dos partidos e de suas estratégias, o autor afirma que:

Até pouco tempo atrás, as diferenças entre os partidos pareciam um reflexo das clivagens sociais. Mas hoje tem-se a impressão que são os partidos que impõem à sociedade clivagens, cujo caráter "artificial" é lastimado por alguns observadores. No passado, os partidos propunham aos eleitores um programa político que se comprometiam a cumprir, caso chegassem ao poder. Hoje, a estratégia eleitoral dos candidatos e dos partidos repousa, em vez disso, na construção de imagens vagas que projetam a personalidade dos líderes.

Inegável que, ao longo das últimas décadas, os partidos perderam a credibilidade e a importância política. Por outro lado, cresceu um tipo de relação política baseada na personificação do voto, que recrudescer o enfraquecimento das organizações partidárias. Olavo Brasil de Lima Júnior (1983, p. 56) asseverou que esse modelo “encorajava a vida partidária, mas, ao mesmo tempo, incentivava o desenvolvimento de fortes lideranças individuais, criando um espaço propício ao confronto entre partidos e líderes, o que acarretaria o enfraquecimento dos primeiros diante das grandes lideranças individuais”.

No livro “Estado de Crise”, os sociólogos Zigmunt Baumam e Carlos Borboni (2016, p. 26) expressam preocupação com o jogo político sem significação social perpetrado pelos partidos: “a antipolítica assegura a continuação do jogo político em curso entre os partidos, pois o priva de significado social, já que o cidadão é obrigado a cuidar do seu próprio bem-estar: o Estado dirige e controla seus governados sem ser responsável por eles [...]”.

Com efeito, o caráter ideológico dos partidos políticos e até mesmo a sua necessidade na república e na democracia do futuro passam a ser questionados, a ponto de se perquirir sobre a clássica proposição de Hans Kelsen (2000, p. 35), a qual anunciava com razoável certeza que “[...] somente a ilusão ou a hipocrisia podem fazer crer que a democracia é possível sem partidos políticos”.

Nesse ponto, vale reprisar a decisão do STF no julgamento da ADI nº 5.311/DF, que decretou a constitucionalidade das normas que fortalecem o controle quantitativo e qualitativo dos partidos e buscam impedir a proliferação de organizações partidárias sem expressão política:

1. Pela Constituição da República se assegura a livre criação, fusão e incorporação de partidos políticos, condicionadas aos princípios do sistema democrático representativo e do pluripartidarismo.

2. São constitucionais as normas pelas quais se fortaleça o controle quantitativo e qualitativo dos partidos, sem afronta ao princípio da igualdade ou ingerência no funcionamento interno.

3. A determinação constitucional de caráter nacional dos partidos políticos objetiva impedir a proliferação de agremiações sem expressão política, que podem atuar como “legendas de aluguel”, fraudando a representação, base do regime democrático.

Nesse contexto, a instituição de cláusula de barreira que respeite a liberdade de criação de partidos, o princípio democrático e o direito das minorias pode representar uma possibilidade de conciliação entre o pluripartidarismo e o hiperpartidarismo, porquanto este enseja o surgimento de partidos de aluguel sem representatividade social, potencialmente capazes de dificultar a governabilidade. Por sua vez, a o legítimo pluripartidarismo requer a presença de partidos fortes e representativos, cumprindo seu papel de catalisador das aspirações sociais.

7.4.1 A Emenda Constitucional nº 97/2017

Sabe-se que a Constituição Federal brasileira de 1988 foi promulgada num contexto de reação institucional a um regime de supressão de liberdades e garantias individuais, sociais e políticas, razão pela qual a Carta Magna consagrou os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, a exemplo do pluralismo político, preceito do qual o pluripartidarismo constitui espécie. Nesse contexto, ergueu-se sobre o pluralismo político uma espécie de auréola de juridicidade intocável, um preceito que não comportava conflito com outro princípio

jurídico-político, nem permitia a sua mitigação em face de eventuais reveses no mundo dos fatos, notadamente quanto à proliferação indiscriminada de partidos.

Com efeito, o pluralismo político expressa um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso V) e constitui um dos pilares de sustentação da democracia representativa. O pluralismo é intrínseco ao próprio princípio democrático e ao exercício da cidadania, garantidor da multiplicidade de agrupamentos político-ideológicos de uma nação e, não necessariamente, de partidos, enquanto organizações formais e aptas a participarem de eleições, quanto menos de legendas sem representatividade política. Nesse sentido, Norberto Bobbio (1988, p. 30) afirma que:

[...] a doutrina pluralista decorre da “importância dos grupos sociais, outrora chamados ‘corpos intermediários’, que se interpõem entre o indivíduo e o Estado e tendem a considerar bem-organizada a sociedade em que os grupos sociais gozam de certa autonomia em relação ao poder central e têm o direito de participar, mesmo concorrendo entre si, da formação das deliberações coletivas.

Na esfera parlamentar, o pluralismo implica tanto a convivência entre partidos de ideologias diferentes quanto o respeito às agremiações com menor densidade eleitoral. Para Fávila Ribeiro (1988, p. 222), o pluralismo político constitui “uma exigência da democratização do poder político de modo a que se possa refletir a pluralidade de opiniões no ambiente da sociedade, tornando possível o pacífico revezamento das investidas governamentais aplicando o método da determinação aritmética das tendências majoritárias”.

Ao mesmo tempo em que corroborou o regime democrático representativo e prestigiou o partido político como entidade essencial ao Estado Democrático de Direito, a Carta Política de 1988 não estabeleceu critérios ou limites para a profusão de agremiações partidárias, reservando ao legislador infraconstitucional a tarefa de estabelecer eventuais limites e procedimentos para a criação de partidos políticos.

Contrariamente ao que previa o regime constitucional anterior, a Constituição Federal de 1988, em seu texto original, não estabeleceu nenhuma cláusula de barreira ao funcionamento dos partidos políticos, delegando à norma infraconstitucional a definição de “caráter nacional” dos partidos e a forma de acesso aos recursos do fundo partidário e ao horário gratuito ao rádio e à televisão, conforme dispõe o inciso I do art. 17 da Constituição Federal, bem como o § 3º do mesmo artigo na sua redação original. A análise do Capítulo V do Título II conduz a uma nítida conclusão: no que se refere à ausência da cláusula de barreira na Carta Política, não houve omissão do constituinte, mas uma escolha.

Os partidos cumprem um papel fundamental em democracias representativas como o Brasil. Ajudam a organizar as preferências da população, evitando que a política seja um processo personalizado. Assim, os partidos reúnem, pelo menos na teoria, grupos de pessoas com ideais e projetos comuns e buscam representar esses interesses quando são eleitos. Contudo, se, por um lado, o pluripartidarismo reafirma os regimes republicano e democrático e permite uma ampla diversidade de tendências ideológicas, de programas e de doutrinas políticas, oferecendo ao cidadão um maior espectro de opções e tendências ideológicas, por outro, um número excessivo de agremiações partidárias pode conduzir a uma diluição das ideologias e da representação partidária, levando ao enfraquecimento dos partidos e a crises de governabilidade.

Com efeito, o Ministro Maurício Corrêa (BRASIL, 2001, p. 17-19) chegou a afirmar que o texto constitucional não foi feliz ao definir o multipartidarismo com tamanha liberdade, permitindo a degeneração na criação e formação dos partidos, descaracterizando a cultura do autêntico pluripartidarismo. No seu entendimento, para que os partidos políticos ganhem substância programática e ideológica, é preciso que haja um mínimo de critério, de disciplina e de tradição.

Por sua vez, no julgamento da 1.351-3/DF e nº 1.354-8/DF, quando o STF decidiu pela inconstitucionalidade da cláusula de barreira prevista no art. 13, além de outros dispositivos da Lei nº 9.096/1995, o Ministro Gilmar Mendes (BRASIL, 2007b, p. 68-70) sustentou que é possível ao legislador infraconstitucional estabelecer uma cláusula de barreira aos partidos, desde que seja inferior a 5% (cinco por cento). Afirmou ainda o Ministro que “o próprio modelo proporcional dá ensejo a alguma limitação aos partidos quando estabelece o quociente eleitoral, ou quando firma que somente a agremiação que alcança o quociente eleitoral tem direito a disputar o preenchimento das vagas pelos restos ou sobras”.

A Constituição da República garante a liberdade para a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, a eles assegurando a autonomia. Mas não há liberdade absoluta, como tantas vezes repetido na doutrina e na jurisprudência do Supremo Tribunal (BRASIL, 2020, p. 01). Para Roberto Rosas (1996, p. 134), é necessário repensar a liberdade absoluta na formação dos partidos, “porque essa institucionalização deve vir precedida de uma base política, que não se resolve, apenas, no registro, e sim com a exigência de outros requisitos formais”. Segundo o autor, para a criação de partido político é necessária a exigência de um percentual mínimo de apoio do eleitorado. Ademais, não existirão partidos fortes sem a fidelidade partidária e a exigência de prazo mínimo de filiação para a disputa eleitoral.

A corrida que se vê em direção à legitimação dos partidos também decorre da possibilidade de acesso ao fundo partidário e ao horário de gratuito de TV e rádio, entre outras prerrogativas garantidas às organizações partidárias. Em relação ao fundo partidário, vale referir que no ano de 2020 foram distribuídos aos partidos a vultosa quantia de R\$ 2,034 bilhões. Após a redemocratização do País, os direitos garantidos aos partidos políticos, bem como os mecanismos de financiamento da atividade política acabaram estimulando o surgimento de novas agremiações partidárias.

Ocorre que algumas organizações partidárias se transformaram em meros cartórios para o abrigo e legalização de candidaturas, desprovidas de um programa político consistente, capaz de assegurar-lhes identidade e representatividade política. Por outro lado, o sistema jurídico-político brasileiro não impõe limites à criação de novos partidos, o que proporcionou, ao longo do tempo, o surgimento de um número considerável de agremiações partidárias, algumas, inclusive, sem representação no Congresso Nacional.

Até a publicação da Emenda Constitucional nº 97/2017, publicada em 5/10/2017, todos os partidos que tivessem registro no Tribunal Superior Eleitoral poderiam participar do processo eleitoral, receber recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão, nos termos fixados em lei (art. 7º, §§ 1º e 2º da Lei nº 9.096/1995). De acordo com o art. 41-A da Lei nº 9.096/1995, do total do Fundo Partidário, 5% (cinco por cento) são destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso a esses recursos e 95% (noventa e cinco por cento) são distribuídos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Para receber os recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão, a lei exigia apenas que o partido a ser criado manifestasse caráter nacional, conforme estabelecido no art. 7º, § 1º, da Lei nº 9.096/1995. Contudo, a Emenda Constitucional nº 97/2017 fixou novas condições para que os partidos tenham acesso a tais direitos. Veja-se o texto da emenda na íntegra:

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

"Art. 17.....

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

devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

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

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

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

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

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

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

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

I - na legislatura seguinte às eleições de 2018:

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

b) tiverem eleito pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

II - na legislatura seguinte às eleições de 2022:

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

b) tiverem eleito pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

III - na legislatura seguinte às eleições de 2026:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um

terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem elegido pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

No novo regime constitucional, somente terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão, os partidos políticos que, na legislatura seguinte às eleições de 2018: a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem elegido pelo menos 9 (nove) Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Nos termos da referida emenda, as exigências de desempenho vão aumentando até que, a partir das eleições de 2030, somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão os partidos políticos que, alternativamente: a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem elegido pelo menos 15 (quinze) Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Abaixo, apresenta-se o Quadro 7 com a descrição da cláusula de barreira para acesso aos recursos do fundo partidário e do horário gratuito no rádio e televisão, conforme previsão do art. 3º, parágrafo único, incisos I a III, da Emenda Constitucional nº 97/2017:

Quadro 7. Demonstrativo dos critérios para acesso aos recursos do fundo partidário e do horário gratuito no rádio e televisão, conforme previsão do art. 3º, parágrafo único, incisos I a III, da EC nº 97/2017.

Legislatura	Exigência quanto ao % de votos e ao nº de deputados federais eleitos
Após as eleições de 2018	a) no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos 1/3 (um terço) das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem elegido pelo menos 9 (nove) Deputados Federais distribuídos em pelo menos 1/3 (um terço) das unidades da Federação.
Após as eleições de 2022	a) no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos 1/3 (um terço) das unidades da Federação, com um

	mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem elegido pelo menos 11 (onze) Deputados Federais distribuídos em pelo menos 1/3 (um terço) das unidades da Federação.
Após as eleições de 2026	a) no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos 1/3 (um terço) das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem elegido pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.
Após as eleições de 2030	a) no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos 1/3 (um terço) das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem elegido pelo menos 15 (quinze) Deputados Federais distribuídos em pelo menos 1/3 (um terço) das unidades da Federação.

Os percentuais definidos pela emenda apresentam-se razoáveis e compatíveis com os praticados pelas nações democráticas, ficando, inclusive dentro do limite indicado pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, que recomenda aos Estados membros da União Europeia que não adotem cláusula de barreira superior a 3%, em razão do risco de inviabilização da participação democrática de grupos políticos significativos e da expressão de opiniões diversas no debate parlamentar (COUNCIL OF EUROPE, 2007).

Ademais, o novo texto constitucional estabelece uma cláusula de desempenho bem inferior ao que fora aprovado pelo art. 13 da Lei nº 9.096/1995, que era de 5% (cinco por cento) e que acabou sendo declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal no bojo da ADI 1.351-3/DF. Vale destacar que, naquele julgamento, o Ministro Gilmar Mendes (BRASIL, 2007b, p. 68-70) anunciou que seria possível ao legislador estabelecer uma cláusula de barreira aos partidos sem elevar a discussão ao nível constitucional, desde que fixasse um percentual inferior a 5% (cinco por cento), porquanto este limite inviabilizaria o acesso de boa parte dos partidos aos programas de televisão e ao Fundo Partidário.

Neste ponto, vale destacar a natureza diferenciada da cláusula de barreira concebida pela Emenda Constitucional nº 97/2017, porquanto não exclui da disputa das cadeiras do Parlamento federal o partido que não alcança o desempenho eleitoral previsto. Também não impede o seu funcionamento parlamentar, apenas retira-lhe o direito da partilha do fundo partidário e do acesso ao tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão

Nesse sentido, a medida também se revela compatível com os direitos das minorias, porquanto não impede a atuação ou o funcionamento parlamentar de nenhuma representação

política eleita, vinculando o acesso ao fundo partidário e ao horário gratuito no rádio e na televisão à proporção dos votos obtidos pela agremiação.

A justificação da Proposta de Emenda à Constituição nº 36/2016 do Senado Federal, da qual se originou a Emenda Constitucional nº 97/2017, propugnava a necessidade de revisão das regras eleitorais e, principalmente, a introdução de uma cláusula de barreira capaz de condicionar o funcionamento parlamentar de partido político ao seu desempenho nas urnas (BRASIL, 2016b):

[...] tão evidente quanto a consolidação da democracia em nosso país é a necessidade de se realizar uma ampla revisão nas regras eleitorais. Este é um debate complexo que se desenrola há anos no Poder Legislativo. E um assunto, em especial, não pode mais esperar uma resposta do Parlamento.

Refiro-me à conveniência de se introduzir a cláusula de barreira, surgida como primeira experiência na Alemanha pós-guerra e que hoje vigora em cerca de 44 países. Também denominada cláusula de exclusão ou cláusula de desempenho, trata-se de uma regra que condiciona o funcionamento parlamentar do partido político ao seu desempenho nas urnas. O dispositivo foi aprovado pelo Congresso Nacional em 1995 para ter validade nas eleições de 2006, mas considerado inconstitucional, em certos aspectos, pela unanimidade dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), sob o argumento de que prejudicaria os pequenos partidos. Em termos gerais, a norma estabelecida que os partidos com menos de 5% dos votos nacionais não poderiam indicar titulares para as comissões, não teriam direito à liderança ou cargos na Mesa Diretora, bem como perderiam recursos do fundo partidário e ficariam com tempo restrito de propaganda eleitoral em rede nacional de rádio e de televisão.

Não obstante, a decisão do STF não excluiu, em definitivo, a possibilidade de se fixar uma cláusula de desempenho para os partidos, ou de se fazer distinções para efeito de funcionamento parlamentar. Ela apenas determinou que os direitos mínimos inerentes ao mandato parlamentar e às condições de disputa política e eleitoral não podem ser recusados aos grupos minoritários, a fim de oportunizar a alternância do poder.

Esse precedente provocou o exercício de se pensar de outra maneira a questão, tal como se pretende na presente proposta de emenda à Constituição.

[...]

À luz da decisão do STF, e diante do momento político diferente no qual o país se encontra, pode-se afirmar com tranquilidade a adequação e a constitucionalidade da presente medida. E mais: ministros da atual composição do Supremo já compreende e expressa a necessidade de se incorporar ao ordenamento jurídico pátrio uma cláusula de desempenho. Senão, vejamos. O presidente do STF, ministro Ricardo Lewandowski, na abertura da XXII Conferência Nacional dos Advogados, em outubro de 2014, defendeu a adoção de uma cláusula de barreira e desempenho ao afirmar que as regras atuais de criação de novos partidos “não estimulam a criação de legendas com alicerces programáticos e ideológicos”. Em março de 2015, o então presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ministro Dias Toffoli, defendeu a necessidade de se alterar a legislação para conter a fragmentação dos partidos políticos, tendo como solução possível a aplicação da cláusula de barreira. “A restituição de uma cláusula de barreira com a manutenção da base

proporcional é necessária, desde que ela seja instituída de maneira gradual, novamente como fora no passado”. Na ocasião, o ministro lembrou que, “dos 32 partidos políticos registrados, 28 têm representatividade no Congresso Nacional”. Na visão dele, isso acontece porque a legislação facilita a criação dessas legendas. “Caso a cláusula de barreira estivesse vigente teríamos apenas sete partidos políticos existentes”, afirmou. Em maio deste ano, foi a vez do ministro Luís Roberto Barroso se manifestar a favor de cláusulas de barreira que evite a proliferação de partidos. O ministro afirmou que “a proliferação de partidos nanicos com donos que vivem de fundo partidário e de trocar tempo na propaganda de televisão estimula o fisiologismo exacerbado”. A cláusula de desempenho, conforme defendida pelos próprios ministros da Suprema Corte, se perfaz num mecanismo fundamental para a consolidação do quadro partidário brasileiro, hoje bastante disperso. A pulverização de partidos políticos no Congresso Nacional, sem que novas medidas de fortalecimento da identidade e fidelidade partidárias tenham sido eficazmente implementadas, cria dificuldades para o funcionamento do Poder Legislativo e contribui para um maior distanciamento entre a população e seus representantes. Ademais, o número excessivo de partidos representados no Parlamento cria problemas para a governabilidade, pois estimula o fracassado presidencialismo de coalisão. A experiência internacional demonstra o sucesso da medida ora pretendida.

[...]

A proposição que ora ofertamos abrange a necessidade de consolidar o sistema partidário e a garantia dos direitos dos grupos minoritários. Ela é fundamental para assegurar a governabilidade e conferir racionalidade à cena política (BRASIL, 2016b, p. 1-6).

Com efeito, o estabelecimento de uma cláusula de desempenho por emenda constitucional que estabeleça regras razoáveis, capazes de garantir a liberdade de criação de partidos e a representação das minorias, não compromete o princípio do pluripartidarismo, porquanto este não comporta um hiperpartidarismo sem controle. Portanto, a adoção da cláusula de desempenho não prejudica os partidos pequenos, tampouco as grandes legendas, mas fortalece as organizações programáticas, com ideologias definidas. Ademais, qualquer agremiação registrada poderá continuar a divulgar suas ideias, registrar candidatos e participar das eleições (REIS, 2014, p. 11).

A cláusula de desempenho estabelecida pela Emenda Constitucional nº 17/2017 vincula as vantagens previstas em lei ao desempenho eleitoral do partido, respeitando-se a própria vontade popular, porquanto a participação na distribuição dos recursos do fundo partidário e do tempo de propaganda gratuita se dará na proporção do voto obtido pela agremiação. Trata-se, portanto, da aplicação do princípio da isonomia, distribuindo-se à organização partidária os recursos públicos na medida de sua representatividade. Ademais, tal sistemática não impede a criação de novos partidos, tampouco detém a existência ou a participação na vida política daquela agremiação que não alcançou o desempenho previsto.

Saliente-se, ainda, que a disputa pelos recursos públicos ensejará um benéfico processo de fusão e incorporação de legendas, promovendo-se uma redução do número de partidos, uma maior representatividade das organizações partidárias e um funcionamento mais racional do Parlamento, podendo, esses resultados, contribuir para uma redução do demérito dos partidos em relação à população.

Como se sabe, não existe preceito jurídico absoluto que não comporte relativização em face do valor axiológico de outro princípio. Assim, evidente que o princípio do pluripartidarismo não é pleno ou soberano, devendo ser relativizado pela força normativa de outros fundamentos constitucionais formadores do sistema jurídico democrático e republicano. Nesse sentido, o pluralismo partidário sem qualquer limitação constitui um equívoco e um exagero inescusável. A experiência política e eleitoral já demonstrou prodigamente que a existência dos atuais 33 (trinta e três) partidos é capaz de dificultar a governabilidade, a atuação desordenada do parlamento e a fiscalização da atuação das agremiações. Ademais, um sistema sem freios à proliferação de partidos permite o surgimento de “subpartidos”, organizações desprovidas de ideologia política sempre dispostas a negociar votos e apoios em troca de vantagens políticas, entre outros negócios poucos publicanos e ofensivos aos princípios republicanos. Conclui-se, portanto, que esse pluripartidarismo sem limites afeta o funcionamento da própria democracia.

Ademais, não se pode esquecer que, além dos 33 (trinta e três) partidos já registrados, há ainda 77 (setenta e sete) legendas pleiteando registro na Justiça Eleitoral. Assim, torna-se indefensável a ideia de que a limitação à proliferação de legendas é inconstitucional por ofensa ao princípio do pluralismo partidário. Mesmo não sendo a única solução possível para a crise de representatividade, a introdução de uma cláusula de desempenho no ordenamento jurídico brasileiro com status de norma constitucional apresenta-se necessária e um grande avanço em direção ao fortalecimento do próprio regime democrático nacional (REIS, 2014, p. 14).

Com o fim do financiamento das doações eleitorais por parte de empresas, o Fundo Partidário transformou-se na maior fonte de receita dos partidos políticos, para não dizer a única, considerando que são poucos os recursos advindos de doações de pessoas físicas. Ademais, os recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), instituído pela Lei n.º 13.487/2017, são distribuídos somente às vésperas das eleições e direcionados a elas. Saliente-se que a maior parte dos recursos do FEFC também é distribuída entre os partidos de acordo com a proporção de representantes na Câmara dos Deputados, consoante previsão do art. 16-D da Lei n.º 9.504/1995. Assim, sem acesso aos recursos do Fundo

Partidário, as agremiações sem uma extensa base de filiados teriam dificuldade de se manter, enquanto entidades políticas e administrativas de âmbito nacional. Por conseguinte, suas chances nos pleitos eleitorais seriam bem reduzidas, em face dos partidos com maior representação na Câmara dos Deputados.

Quanto à propaganda partidária, sabe-se que foi extinta desde 1º de janeiro de 2018 pelo art. 5º da Lei nº 13.487/2017, restando aos partidos apenas a propaganda eleitoral, que tem início após o dia 15 de agosto do ano eleitoral. Assim, os partidos que não alcançarem o desempenho previsto na emenda não terão acesso à propaganda partidária, nem à propaganda eleitoral.

Destaque-se ainda que a proibição das coligações nas eleições proporcionais, prevista entre as novidades da emenda e inscrita no art. 17, § 1º, da Constituição Federal, traduz maior eficácia à cláusula de desempenho, uma vez que tais alianças representavam uma alternativa para os pequenos partidos lograrem eleger deputados federais para a Câmara dos Deputados. Desse modo, combinando-se todas as restrições previstas na emenda, os partidos que não alcançarem o desempenho previsto terão dificuldade de se manterem como alternativa política aos eleitores, apresentando-se a tendência de fazerem composições com outras agremiações por meio de fusões ou incorporações.

Com a publicação da Emenda Constitucional nº 97/2017, a partir da legislatura de 2019, para os partidos terem acesso aos recursos do Fundo Partidário e ao tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, teriam que obter, no mínimo no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos 1/3 (um terço) das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou terem eleito pelo menos 9 (nove) deputados federais distribuídos em pelo menos 1/3 (um terço) das unidades da Federação. Assim, desde fevereiro de 2019, por não terem alcançado tal desempenho, 12 (doze) partidos deixaram de receber recursos provenientes do Fundo Partidário. São eles: Rede, Patriota, PHS, DC, PCdoB, PCB, PCO, PMB, PMN, PPL, PRP, PRTB, PSTU e PTC.

Com o acréscimo do patamar da cláusula de barreira de 1,5% para 2%, ou a eleição de 11 (onze) deputados federais, o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP (2021) projeta para a legislatura seguinte às eleições de 2022 que somente 18 (dezoito) agremiações alcançarão as exigências previstas pelo novo regime. Assim, a partir da legislatura de 2023, 15 (quinze) partidos ficariam sem acesso ao fundo partidário e sem a propaganda gratuita, porquanto não alcançariam o desempenho exigido. São eles: PROS, PV, PSOL,

PCdoB, PRTB, PTC, PMN, DC, REDE, NOVO, PMB, UP, PSTU, PCB e PCO. Para chegar a esse resultado, o DIAP levou em consideração o desempenho dos partidos nas eleições proporcionais de 2020, conforme demonstrado no Quadro 8 abaixo. Vale salientar que se trata de mera projeção e que as eleições gerais possuem características que a diferenciam do pleito municipal. É preciso levar ainda em consideração as particularidades e variáveis que surgem ao longo das campanhas eleitorais, capazes de alterar tendências e até de apresentar resultados surpreendentes.

Quadro 8. Desempenho dos partidos políticos em votos obtidos nas eleições de 2020.

Partido	Votação na legenda	Votação nominal	Total	Total (%)
MDB	517.524	7.838.279	8.355.803	8,52
PSD	460.792	7.303.476	7.764.268	7,92
PP	427.261	6.950.859	7.378.120	7,53
PSDB	640.886	5.833.667	6.474.553	6,61
DEM	367.777	6.002.184	6.369.961	6,50
PT	522.443	4.892.722	5.415.165	5,52
PDT	371.161	4.948.268	5.319.429	5,43
REPUBLICANOS	274.214	5.040.971	5.315.185	5,42
PL	245.288	4.904.365	5.149.653	5,25
PSB	259.385	4.503.430	4.762.815	4,86
PTB	167.886	3.635.335	3.803.221	3,88
PODE	154.375	3.320.224	3.474.599	3,54
CIDADANIA	133.693	2.966.665	3.100.358	3,16
PSC	114.624	2.953.624	3.068.248	3,13
PSL	158.080	2.781.853	2.939.933	3,00
SOLIDARIEDADE	102.534	2.552.533	2.655.067	2,71
AVANTE	83.343	2.256.317	2.339.660	2,39
PATRIOTA	116.514	2.139.119	2.255.633	2,30
PROS	62.523	1.788.661	1.851.184	1,89
PV	51.314	1.780.213	1.831.527	1,87

PSOL	181.705	1.429.846	1.611.551	1,64
PCdoB	63.765	1.517.068	1.580.833	1,61
PRTB	37.372	1.028.694	1.066.066	1,09
PTC	21.574	908.378	929.952	0,95
PMN	21.278	707.928	729.206	0,74
DC	16.492	682.757	699.249	0,71
REDE	26.272	642.627	668.899	0,68
NOVO	94.098	537.686	631.784	0,64
PMB	9.676	404.526	414.202	0,42
UP	2.425	28.452	30.877	0,03
PSTU	5.711	13.060	18.771	0,02
PCB	4.282	13.253	17.535	0,02
PCO	842	673	1.515	0,00
TOTAL GERAL	5.717.109	92.307.713	98.024.822	100,00

Fonte: DIAP

Contudo, mantida a tendência geral de apoio aos partidos conforme apresentou-se na eleição de 2020, o quadro acima estima também para as eleições de 2026, *coeteris paribus*, quando a cláusula de desempenho será de 2,5%, que somente 16 (dezesseis) partidos atingirão a meta fixada na Constituição. Por fim, em 2030, quando o patamar da cláusula se estabilizará em 3%, é possível presumir que, dos atuais 33 (trinta e três) partidos, somente 15 lograrão votação suficiente para participar da distribuição dos recursos públicos e do tempo de propaganda gratuita.

Pelo exposto, pode-se afirmar que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Emenda Constitucional nº 97/2017 constitui o mais forte remédio jurídico contra os efeitos do hiperpartidarismo e contra as legendas sem representação social. Primeiro, porque se reveste de norma constitucional que não carece de densificação por parte de diploma infraconstitucional; segundo, porque, sem atingir a liberdade de criação de partidos ou o funcionamento parlamentar, estabelece critérios razoáveis e gradativos de acesso aos recursos do fundo partidário e ao horário gratuito no rádio e na televisão, portanto, sem afrontar as raízes do pluralismo político e do pluripartidarismo.

Veja-se que foi criada uma cláusula de barreira “à brasileira” que não veda a criação de novos partidos nem caça o registro das agremiações que não alcançam a votação exigida. Tampouco impede o funcionamento parlamentar dos grêmios que não alcançaram o desempenho esperado. A atual técnica instituída pela Emenda Constitucional nº 97/2017 possui o discernimento jurídico de alcançar apenas o acesso dos grêmios partidários que não lograram êxito nas eleições aos recursos do fundo partidário e ao horário de propaganda gratuita. Ademais, tais reveses serão resultados, sempre, da manifestação da soberania popular, que, por meio do voto legitimará o desempenho do partido.

A despeito da inteligência do modelo introduzido pela referida emenda, não se pode afirmar que se trata de um regime consolidado, capaz de garantir maior estabilidade jurídica ao processo democrático ou eleitoral, até porque já existe ação direta de constitucionalidade questionando a referida emenda, a exemplo da ADI nº 6.063/DF, além dos projetos de emendas à constituição e de leis que, repetida e casuisticamente, costumam anteceder às eleições.

A referida ADI, ajuizada pelo Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB) alega que apenas os votos válidos aos membros da Câmara dos Deputados são considerados para efeito do fundo partidário, desconsiderando-se os votos do Senado Federal. Assim, segundo o partido, a EC nº 97/2017 trata os congressistas de forma desigual, “valorando o voto dado aos deputados federais em detrimento do voto dado aos senadores”, pois, ainda que esses parlamentares participem de eleições majoritárias, ressalta a legenda, eles também são beneficiados dentro dos partidos políticos pelo fundo partidário, verba oriunda do orçamento público da União. Para o PRTB, a emenda ainda contraria cláusula pétrea referente ao voto direto, secreto, universal e periódico, além de desrespeitar os princípios constitucionais da isonomia e do direito adquirido.

Destaque-se, todavia, que a Emenda Constitucional nº 97/2017 represente um alento para a superação dessa instabilidade normativa, porquanto, pela primeira vez após o processo de redemocratização do País, o sistema legal brasileiro passou a adotar cláusula de barreira aos partidos políticos por meio de norma de status constitucional, alterando o § 3º do art. 17 da Constituição Federal de 1988.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto que segue apresenta os resultados, reflexões e conclusões da pesquisa caracterizada e anunciada na Introdução deste trabalho, conforme os contornos da problemática e dos objetivos indicados, bem como da metodologia utilizada. A problemática central deste trabalho resume-se na seguinte discussão: como compatibilizar um sistema partidário no Brasil que seja capaz de atender aos princípios constitucionais do pluralismo político e do pluripartidarismo sem, contudo, provocar as distorções de um hiperpartidarismo? A partir da centralidade dessa questão, o objetivo geral do trabalho pautou-se pela discussão acerca do sistema partidário brasileiro, especialmente sobre o fenômeno relacionado com a proliferação de partidos políticos no Brasil, considerando, de um lado, os princípios constitucionais do pluralismo político e do pluripartidarismo e, de outro, o estabelecimento de cláusulas de barreira. Por sua vez, os objetivos específicos foram os seguintes: a) discutir os fundamentos constitucionais relacionados com as organizações partidárias brasileiras; b) classificar os partidos políticos brasileiros em blocos ideológicos afins, articulando tal classificação com a discussão acerca da cláusula de barreira e do hiperpartidarismo brasileiro; c) identificar as características e a significação dos programas partidários para o sistema jurídico-político brasileiro e para as próprias organizações partidárias; e d) analisar a jurisprudência da Suprema Corte brasileira no que se refere à temática da cláusula de barreira.

Considerada, ao mesmo tempo, cenário e moldura desta obra, convém iniciar estas considerações finais corroborando um aspecto fascinante da democracia: o caráter histórico de seu conceito e sua capacidade de adaptação, enquanto regime político, às metamorfoses da sociedade. Por isso, o *governo do povo* assumiu, nas cidades-estados, a forma de representação direta e, em seguida, ajustou-se ao fenômeno dos Estados-nações como um sistema de representação indireta. Por fim, converteu-se num regime de democracia partidária ou “Estado de partidos”. A própria ideia de *governo da maioria* cedeu lugar à noção de que a democracia também é o regime vocacionado para a defesa das minorias, porquanto nenhuma *vontade geral* pode restringir os direitos e liberdades fundamentais dos grupos minoritários.

Nesse quadro de dinamismo da democracia, observa-se, atualmente, a existência de regimes bipartidários e multipartidários, os quais combinam a representação política por meio dos partidos e a possibilidade de candidaturas independentes, com ressalvas para alguns países, a exemplo do Brasil, que adotam o monopólio da representação política por meio das organizações partidárias. Pode-se falar, ainda, em sistemas partidários que adotam diferentes

modelos de cláusula de barreira aos partidos políticos e até em regimes nos quais não se exige um desempenho mínimo de votos para que um partido possa compor o Parlamento, a exemplo de Portugal.

Esse estado natural de transformação do regime democrático foi interpretado por alguns como a manifestação de uma suposta crise da democracia, posteriormente entendida, numa melhor cognição, como crise de representação política nas sociedades democráticas ou crise da democracia partidária, e não um esgotamento da democracia em si. Assim, tal revelação atraiu os partidos políticos para o centro dos debates no campo da Ciência Política, porquanto tais organizações constituem os principais canalizadores das demandas sociais.

O debate em torno dos partidos políticos ganha especial relevo quando alguns dos mais proeminentes teóricos da Ciência Política, ao examinarem com afincos os elementos essenciais que definem uma democracia, concluem que os partidos não constituem uma exigência da democracia moderna ou que as organizações partidárias não representam instituições fundamentais para a significação do regime democrático. Tais noções ganham força com as densas críticas aos partidos políticos, que apontam, entre outros julgamentos, a excessiva fragmentação e proliferação de legendas, a ausência de identificação partidária, a falta de consistência ideológica, o voto personalizado em detrimento do voto partidário, a infidelidade partidária, as coligações e coalizões oportunistas. Tais críticas reforçam as seguintes teses: a) a que defende o fim da obrigatoriedade de filiação partidária para a elegibilidade, abrindo espaço para as candidaturas avulsas; e b) a mais incisiva delas, que pugna pela supressão dos partidos políticos.

Os defensores da candidatura independente sustentam que, apesar de não representar a solução para a crise de representatividade política, a candidatura avulsa poderia ampliar a representatividade e participação dos cidadãos na política, “democratizando ainda mais a democracia”. Com efeito, dos 230 (duzentos e trinta) países em que há sistemas de eleições, o Brasil situa-se entre os 22 (vinte e dois) que ainda não apresentaram uma alternativa ao monopólio da representação política operada pelos partidos políticos. Por sua vez, os que pugnam pela supressão dos partidos políticos argumentam que o desalento dos cidadãos com tais instituições é tão agudo que a sua eliminação seria legítima e provocaria muito mais benefícios do que eventuais prejuízos aos atuais regimes democráticos, marcados pelo dinamismo e transformações.

Com efeito, o caráter ideológico dos partidos políticos e até mesmo a sua necessidade na república e na democracia passaram a ser questionados, a ponto de se perquirir sobre a

clássica proposição de Hans Kelsen (2000, p. 35), a qual anunciava com razoável certeza que “[...] somente a ilusão ou a hipocrisia podem fazer crer que a democracia é possível sem partidos políticos”. Nesse contexto, parece surgir um novo modelo de democracia em que os partidos políticos deixaram de representar instâncias fidedignas de representação das demandas sociais e políticas, o que tem provocado um maior distanciamento entre as organizações partidárias e a sociedade e o fim da centralidade dos partidos no processo político. Portanto, não se trata de uma crise da democracia em si, mas de um tipo de representação política fundada em instituições que não gozam do prestígio social equivalente às suas funções.

A despeito do julgamento acerca dos partidos políticos, o fato é que, nas sociedades democráticas, os partidos ainda assumem funções institucionais indispensáveis no processo político e na formação dos governos. Nesse sentido, o art. 1º da Lei nº 9.906/1995 prevê que as organizações partidárias se destinam a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal, sem olvidar que possuem forte influência na própria qualificação da democracia nacional, porquanto podem se apresentar como veículos de parcelas da vontade nacional, compondo o núcleo das instituições do Estado. Nessa perspectiva, há vezes a pronunciar que, a despeito da fragilidade das associações partidárias, não há alternativa fora de um “Estado de partidos”.

Contudo, não se pode negar que, atualmente, a noção mais marcante em relação aos partidos políticos é o seu estado de crise e a sua dificuldade de se apresentarem como legítimos representantes das aspirações populares. Um dos aspectos mais evidentes dessa crise é a demasiada fragmentação e proliferação dos partidos políticos, além da falta de credibilidade e representatividade dos grêmios partidários em nível global, o que implica o seu enfraquecimento no processo democrático contemporâneo. Alguns cientistas políticos chegam a afirmar que, na prática política, os cidadãos já não escolhem um representante para a promoção de seus interesses, o que indicaria um papel ativo desses representados: eles apenas reagem eleitoralmente diante das ofertas que o mercado político apresenta.

Após um longo período de incipiente tradição partidária, podendo-se até falar em cultura antipartidária, que alcançou, praticamente, toda história política do Brasil, foi a Constituição Federal de 1988 que inaugurou um ambiente efetivamente propício para as organizações partidárias, consagrando os princípios do pluralismo político e do pluripartidarismo. Ademais, a Carta Política de 1988 decretou a livre criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, além de prever outras garantias, como a autonomia para a definição de sua estrutura

interna, formação e duração de seus órgãos, organização e funcionamento, entre outros direitos. Rompendo com a tradição dos textos legais anteriores, não estabeleceu nenhuma cláusula de barreira, firmando-se como o texto mais liberalizante da história partidária brasileira.

Nos termos do art. 45 da Lei Maior, adotou-se o sistema proporcional para a eleição dos Deputados Federais, o que vale também, por simetria, para as cadeiras das câmaras de vereadores e das assembleias legislativas. Porém, é própria da representação proporcional a capacidade de multiplicação do número de partidos políticos, favorecendo a criação de novos e a cisão dos existentes, despertando nas lideranças e grupos políticos o interesse por criarem seus próprios partidos, motivados, como futuros dirigentes, pelos direitos e prerrogativas das organizações partidárias. Esse processo tende a reproduzir instituições partidárias sem representação social, constituindo-se meras legendas sem um programa político consistente e verdadeiramente alternativo. Inevitável não rememorar, aqui, a famosa Lei de Duverger (1980, p. 241), segundo a qual o sistema de representação proporcional tende à multiplicação do número de partidos políticos.

Portanto, pode-se apontar, inicialmente, os seguintes fatores como causas fundamentais para a multiplicação de partidos políticos no Brasil após o processo de redemocratização: a consagração dos princípios do pluralismo político e do pluripartidarismo, a adoção do sistema de representação proporcional para os representantes do povo, nos moldes traçados pela lei eleitoral brasileira e a ausência de uma cláusula de barreira que pudesse complementar os efeitos limitadores do próprio quociente eleitoral. A combinação desse ambiente jurídico favorável à criação de partidos com um cenário político de disputas por fatias do poder nacional despertaram nas lideranças políticas o interesse pelas prerrogativas e vantagens atribuídas aos partidos políticos, quais sejam: acesso gratuito ao rádio e à televisão, ao Fundo Partidário e, mais recentemente, ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), funcionamento parlamentar, imunidade tributária, legitimidade ativa para propor ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade. A Ministra Cármen Lúcia (BRASIL, 2020, p. 43-44) aponta ainda a estreita relação entre a proliferação de partidos e o avanço dos mecanismos tecnológicos que permitem a coleta massiva de assinaturas para o apoio à criação das legendas, não se exigindo dos subscritores sequer a certeza de sua identidade. Formava-se, portanto, no Brasil, o ambiente mais fértil do mundo para a proliferação de partidos políticos.

Da análise do contexto da formação dos partidos políticos brasileiros, bem como de suas diretrizes doutrinárias, depreende-se que, nem sempre, os grêmios partidários nascem como

uma alternativa ideológica, mas surgem de circunstâncias históricas ou de disputas políticas internas de grupos ou partidos já existentes, reforçando a ideia de que o número de partidos no Brasil é demasiadamente superior à quantidade de opções doutrinárias ofertadas pelo espectro de ideologias políticas existentes. Nesse processo de reprodução de siglas partidárias, por vezes são elaborados programas que, em essência, não se afastam das linhas ideológicas já existentes. Destaque-se, a propósito, que a lei exige apenas que o programa do partido seja publicado no Diário Oficial, não importando o nível de clareza, de responsividade e de assertividade de suas proposições e manifestos, tampouco se o conteúdo se assemelha a de outros programas partidários.

Sabe-se que os programas partidários possuem função limitada na caracterização das organizações partidárias, devendo-se levar em conta também, nessa tentativa de identificação dos partidos, sua práxis nos governos e no Parlamento, sua estratégica e sua organização. Contudo, a despeito dessa limitação dos programas partidários, que podem expressar, na práxis e estratégica dos partidos, apenas uma “carta de intenções”, em verdade trata-se de documentos de extrema importância para o processo político e eleitoral. Tais documentos definem a razão de ser do partido, porquanto constituem o meio de propagação das diretrizes doutrinárias da agremiação, definindo seu perfil ideológico, permitindo a convergência e identificação política com parcela do eleitorado. Trata-se de documentos obrigatórios, sem os quais sequer seria possível a criação do partido político, consoante previsão do art. 9º, inciso I, da Lei nº 9.096/1995, bem como do art. 9º, inciso I, da Resolução TSE nº 23.571/2018. O programa partidário serve ainda como fonte de consulta para o controle qualitativo da agremiação, porquanto sua plataforma deve pronunciar obediência aos princípios da soberania nacional, do regime democrático, do pluripartidarismo e dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Contudo, a despeito da relevância de tais documentos, a pesquisa revelou uma moderada desatenção dos partidos com suas diretrizes doutrinárias, uma vez que alguns partidos não atualizam seus programas desde a sua fundação, razão pela qual mantêm, por vezes, propostas obsoletas, cujas ideias já foram exauridas pelo dinamismo da vida social e política, exigindo-se, portanto, uma atualização de sua plataforma. Nesse sentido, certamente, faria bem ao sistema político nacional a exigência de que os programas partidários fossem atualizados periodicamente, conforme se exige dos estatutos, ainda que tais prazos fossem razoavelmente longos, porquanto entende-se que os textos das diretrizes doutrinárias possuem caráter principiológico, cujos conteúdos exprimem proposições políticas mais estáveis. Mesmo assim, a ideia de programas partidários *ad aeternum* é incabível num contexto marcado pelo

dinamismo das transformações sociais e políticas. Veja-se que, *contrario sensu*, a Lei das Eleições está sempre a exigir dos candidatos a Prefeito, Governador de Estado e Presidente da República que apresentem suas propostas a cada novo pleito.

Outro aspecto revelado pela pesquisa diz respeito à falta de clareza dos programas partidários, afinal, as agremiações precisam anunciar de forma coerente sua verdadeira identidade ideológica. Por sua vez, o eleitor necessita conhecer as reais e atuais propostas das agremiações políticas. Contudo, por vezes, tem-se a percepção de que os programas servem mais para obscurecer do que para aclarar a posição ideológica de alguns partidos. Vale destacar, inclusive, a conveniência dessa dissimulação, pois, além de omitir a demarcação de um programa ideológico, tal situação permite a flexibilidade necessária para a legenda albergar candidaturas de diversas origens e orientações ideológicas ou estabelecer alianças e coligações com agremiações de variadas doutrinas.

Constatou-se, ainda, que as diretrizes programáticas não apresentam a mesma publicidade dispensada aos estatutos dos partidos. Com efeito, tem-se uma pródiga publicidade dos estatutos, tanto nos *sites* das agremiações quanto no portal eletrônico do TSE. Por outro lado, no que se refere aos programas partidários, a Corte Eleitoral não disponibiliza tais documentos em seu sítio eletrônico e os próprios partidos não dispensam aos seus programas a mesma visibilidade dada aos estatutos. Destaque-se, ainda, que, dos 33 (trinta e três) partidos registrados no TSE, pelo menos 2 (dois) estão com seus *sites* desativados e pelo menos 3 (três) não publicam nenhum tipo de informação relacionada com o seu programa. Ademais, a ausência de informação, por parte da Justiça Eleitoral, sobre os programas dos partidos políticos, além de impedir o acesso do cidadão às diretrizes doutrinárias oficiais da agremiação, impossibilita o reconhecimento e o confronto das informações publicadas pelos partidos, em seus *sites*, em relação aos seus legítimos programas. Ou seja, não se sabe se os conteúdos publicados, sob os mais variados títulos, como “manifestos”, “bandeiras de luta”, “propostas”, entre outras, constituem seus legítimos programas ou expressam apenas enunciados de ocasião.

Portanto, não parece razoável que se dê publicidade e transparência apenas aos estatutos dos partidos e se negue o mesmo tratamento aos programas partidários, documentos estes de importância fundamental para a nossa "democracia partidária". Entende-se, inclusive, que o acesso a tais documentos estaria protegido pela Lei nº 12.527/2011, denominada “Lei de Acesso à Informação”, o que obrigaria os partidos e o TSE a garantirem o direito fundamental de acesso à informação aos programas partidários.

A partir do exame dos programas dos 33 (trinta e três) partidos políticos com registro no TSE foi possível agrupá-los em 6 (seis) blocos de organizações partidárias com eixos programáticos afins: a) o bloco comunismo e socialismo revolucionário; b) o bloco socialismo democrático e trabalhismo; c) o bloco sustentabilidade e humanismo; d) o bloco de partidos com baixa definição ideológica; e) o bloco liberalismo e conservadorismo; e f) o bloco patriotismo, religiosidade e anticomunismo. Evidentemente, tal formulação não implica que as 33 (trinta e três) agremiações não tenham sua própria identidade política, porquanto se trata de organizações com origens, lideranças, propostas e presença nacional distintas.

A proximidade entre os eixos programáticos dos partidos que compõem cada um dos blocos também não permite concluir que os tais grêmios partidários sejam idênticos, contudo, a despeito de tais limitações conceituais, considerando a quantidade de opções doutrinárias ofertadas pelo espectro de ideologias políticas existentes e levando-se em conta, ainda, que a escala ideológica esquerda-direita somente comporta 7 (sete) posições políticas – extrema esquerda, esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita, direita e extrema direita –, a percepção que se tem é que, de fato, o sistema partidário brasileiro apresenta um excessivo número de partidos, mesmo sem considerar as 77 (setenta e sete) legendas ainda em formação, porquanto há mais de um partido, em alguns casos vários, ofertando a mesma posição ideológica.

Diante desse quadro de hiperpartidarismo e considerando a proximidade entre os eixos programáticos de diversas organizações partidárias, a instituição de uma cláusula de barreira que respeite o espírito da Constituição, assegure o princípio do pluralismo político e preserve a diversidade de matrizes ideológicas poderá aprimorar o sistema partidário brasileiro, combatendo a excessiva fragmentação e proliferação de partidos, a falta de representatividade, a falta de consistência dos programas, a infidelidade partidária, o fim das legendas de aluguel e da oligarquização dos partidos.

Marisa Amaro dos Reis (2014, p. 96), discutindo a cláusula de barreira e o fortalecimento dos sistemas representativo e partidário no Brasil, questiona a quantidade de partidos no Brasil em face das correntes político-ideológicas existentes. Indaga a escritora: se há cerca de sete ou oito correntes político-ideológicas no mundo, para que um país necessita de dezenas de partidos políticos?

Essa perda de credibilidade levou os partidos a uma completa crise de representatividade e à falta de capacidade de mobilização política. As pesquisas do Ibope Inteligência (2020) e Confederação Nacional do Transporte – CNT (2020), que medem o índice de confiança nas

instituições sociais brasileiras, confirmam o desgaste da imagem das organizações partidárias brasileiras, que padecem com o menor nível de confiança entre as instituições do País. Contudo, isso não significa que deixaram de exercer função essencial na República brasileira, porquanto mantêm o monopólio da representação política. Mas não se pode negar o atual estado de crise dos partidos políticos brasileiros. A ironia é que, a despeito de tantas críticas e profecias a anunciarem o seu declínio, os partidos continuam a se proliferar.

Em verdade, os controles quantitativos de partidos políticos não constituem novidade na história do Brasil. Desde o primeiro Código Eleitoral brasileiro, Decreto nº 21.076/1932, verifica-se a preocupação do legislador em controlar a criação e a participação de agremiações partidárias nas eleições brasileiras, culminando com o Ato Institucional nº 2 (AI-2), que extinguiu os partidos políticos e o Ato Complementar nº 4, que determinou ao Congresso Nacional a criação de organizações com atribuições de partidos políticos, o que deu origem ao período bipartidário no Brasil com a ARENA – Aliança Renovadora Nacional e o MDB – Movimento Democrático Brasileiro.

Contudo, o texto liberalizante da Constituição Federal de 1988 abriu espaço para uma nova concepção de controle quantitativo dos partidos políticos, agora balizado pelos princípios do pluralismo político e do pluripartidarismo. Tais princípios foram, inclusive, revigorados, graças à decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADIs nº 1.351-3/DF e nº 1.354/DF, publicado em 2007, no qual concluiu-se pela inconstitucionalidade de lei que, por motivo de desempenho eleitoral, afastasse o direito ao funcionamento parlamentar das agremiações ou reduzisse, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do fundo partidário.

O entendimento do STF consagrou o espírito do pluralismo político, afastando a possibilidade de cláusula de barreira que pudesse congelar o quadro partidário brasileiro ou obstruir o surgimento de novas agremiações. Todavia, a ideia de limitar a proliferação desenfreada de organizações partidárias nunca foi de todo rechaçada pela Suprema Corte brasileira. O desafio seria conciliar uma regra limitadora da multiplicação dos partidos com os princípios do pluralismo político e do pluripartidarismo.

No sistema presidencialista de coalizão, a proliferação de partidos torna a governabilidade ainda mais instável e complexa, pois não se pode negligenciar as dificuldades de um entendimento institucional num ambiente político composto por 33 (trinta e três) partidos. Assim, a aplicação do princípio do pluripartidarismo requer a criação de um modelo partidário que seja capaz de reclamar o mínimo de representatividade das organizações

partidárias, pois, sem os necessários critérios de contenção, o regime pode ensejar a mera reprodução de legendas sem ideologias, comprometendo a própria democracia.

A Constituição Federal brasileira de 1988 foi promulgada num contexto de reação institucional a um regime de supressão de liberdades e garantias individuais, sociais e políticas, razão pela qual a Carta Magna consagrou os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, a exemplo do pluralismo político, preceito do qual o pluripartidarismo constitui espécie. Nesse contexto, ergueu-se sobre o pluralismo político uma espécie de auréola de juridicidade intocável, um preceito que não comportava conflito com outro princípio jurídico-político, nem permitia a sua mitigação em face de eventuais reveses no mundo dos fatos, notadamente quanto à proliferação indiscriminada de partidos.

Ao mesmo tempo em que corroborou o regime democrático representativo e prestigiou o partido político como entidade essencial ao Estado Democrático de Direito, a Carta Política de 1988 não estabeleceu critérios ou limites para a profusão de agremiações partidárias, reservando ao legislador infraconstitucional a tarefa de estabelecer eventuais limites e procedimentos para a criação de partidos políticos. Contrariamente ao que previa o regime constitucional anterior, a Constituição Federal de 1988, em seu texto original, não estabeleceu nenhuma cláusula de barreira ao funcionamento dos partidos políticos, delegando à norma infraconstitucional a definição de “caráter nacional” dos partidos e a forma de acesso aos recursos do fundo partidário e ao horário gratuito ao rádio e à televisão, conforme dispõe o inciso I do art. 17 da Constituição Federal, bem como o § 3º do mesmo artigo na sua redação original.

Até a publicação da Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017, todos os partidos que tivessem registro no Tribunal Superior Eleitoral poderiam participar do processo eleitoral, receber recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão, nos termos fixados em lei (art. 7º, §§ 1º e 2º da Lei nº 9.096/1995). Contudo, a referida emenda fixou novas condições para que os partidos tenham acesso a tais direitos.

Os percentuais definidos pela emenda apresentam-se razoáveis e compatíveis com os praticados pelas nações democráticas, ficando, inclusive dentro do limite indicado pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa (COUNCIL OF EUROPE, 2007), que recomenda aos Estados membros da União Europeia que não adotem cláusula de barreira superior a 3%, em razão do risco de inviabilização da participação democrática de grupos políticos significativos e da expressão de opiniões diversas no debate parlamentar.

Neste ponto, vale destacar a natureza diferenciada da cláusula de barreira concebida pela Emenda Constitucional nº 97/2017, porquanto não exclui da disputa das cadeiras do Parlamento a agremiação que não alcança o desempenho eleitoral previsto. Também não impede o seu funcionamento parlamentar, apenas retira-lhe o direito da partilha do fundo partidário e do acesso ao tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão. Nesse sentido, a medida também se revela compatível com os direitos das minorias, porquanto não impede a atuação ou o funcionamento parlamentar de nenhuma representação política eleita, vinculando o acesso ao fundo partidário e ao horário gratuito no rádio e na televisão na proporção dos votos obtidos pela agremiação. Trata-se, portanto, da aplicação do princípio da isonomia, distribuindo-se à organização partidária os recursos públicos na medida de sua representatividade. Ademais, tal sistemática não impede a criação de novos partidos, tampouco detém a existência ou a participação na vida política daquela agremiação que não alcançou o desempenho previsto.

Saliente-se que a disputa pelos recursos públicos ensejará um benéfico processo de fusão e incorporação de legendas, promovendo-se uma redução do número de partidos, uma maior representatividade das organizações partidárias e um funcionamento mais racional do Parlamento, podendo, esses resultados, contribuir para uma redução do demérito dos partidos em relação à população. Destaque-se, ainda, que a proibição das coligações nas eleições proporcionais, prevista entre as novidades da emenda traduz maior eficácia à cláusula de desempenho, uma vez que tais alianças representavam uma forma de as legendas escaparem das exigências do quociente partidário. Assim, os partidos que não alcançarem o desempenho previsto terão dificuldade de se manterem como alternativa política aos eleitores, apresentando-se a tendência de fazerem composições com outras agremiações por meio de fusões ou incorporações.

Pode-se afirmar que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Emenda Constitucional nº 97/2017 constitui o mais forte remédio jurídico contra os efeitos do hiperpartidarismo e contra as legendas sem representação social. Primeiro, porque se reveste de norma constitucional que não carece de densificação por parte de diploma infraconstitucional; segundo, porque, sem atingir a liberdade de criação de partidos ou o funcionamento parlamentar, estabelece critérios razoáveis e gradativos de acesso aos recursos do fundo partidário e ao horário gratuito no rádio e na televisão, portanto, sem afrontar as raízes do pluralismo político e do pluripartidarismo.

Veja-se que foi criada uma cláusula de barreira “à brasileira” que não veda a criação de novos partidos nem caça o registro das agremiações que não alcançam a votação exigida,

tampouco impede o funcionamento parlamentar dos grêmios que não alcançaram o desempenho esperado. A atual técnica instituída pela Emenda Constitucional nº 97/2017 possui o discernimento jurídico de alcançar apenas o acesso dos grêmios partidários que não lograram êxito nas eleições aos recursos do fundo partidário e ao horário de propaganda gratuita. Ademais, tais reveses serão resultados, sempre, da manifestação da soberania popular, que, por meio do voto legitimará o desempenho do partido.

A despeito da inteligência do modelo introduzido pela referida emenda, não se pode afirmar que se trata de um regime consolidado, capaz de garantir maior estabilidade jurídica ao processo democrático ou eleitoral, até porque já existe ação direta de constitucionalidade questionando a referida emenda, a exemplo da ADI nº 6.063/DF, além dos projetos de emendas à constituição e de leis que, repetida e casuisticamente, costumam anteceder às eleições. Destaque-se, todavia, que a Emenda Constitucional nº 97/2017 represente um alento para a superação dessa instabilidade normativa, porquanto, pela primeira vez após o processo de redemocratização do País, o sistema legal brasileiro passou a adotar cláusula de barreira aos partidos políticos por meio de norma de status constitucional, alterando o § 3º do art. 17 da Constituição Federal de 1988.

Pelo exposto, pode-se afirmar que a atual cláusula de barreira, instituída pela referida emenda constitucional, não atenta contra os fundamentos da República nem contraria os princípios constitucionais, revelando-se legítima e eficaz para representar uma possível conciliação entre o pluripartidarismo e a desmedida proliferação de partidos políticos. Ademais, não parece ser a quantidade de partidos políticos que faz uma democracia mais qualificada do que outra.

8 REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Dicionário Jurídico Brasileiro Acquaviva*. 6. ed. São Paulo: Jurídica Brasileira, 1994.

AGÊNCIA PÚBLICA. Agência de Jornalismo Investigativo. Partido da Mulher Brasileira não levanta a bandeira feminista, 2015. Disponível em: <https://apublica.org/2015/12/truco-partido-da-mulher-brasileira-nao-levanta-a-bandeira-feminista/>. Acesso em: 06 mar. 2021

AGRA, Walber de Moura. **Manual Prático de Direito Eleitoral**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

AGUIAR, Tiago. Maioria dos países permite candidaturas avulsas em eleições nacionais. **Estadão**, 13 dez 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,maioria-dos-paises-permite-candidaturas-avulsas-em-eleicoes-nacionais,70003124205>. Acesso em: 15 maio 2021.

ARAS, Augusto. **Fidelidade partidária: efetividade e aplicabilidade**. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2016.

ARGENTINA. Lei nº 23.298, de 22 de outubro de 1985. Ley organica de los partidos políticos. Buenos Aires, 22 out. 1985. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23893/texact.htm>. Acesso em: 28 ago. 2020.

ARISTÓTELES. Tradução de Torriero Guimarães. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2004.
BARROS, Alberto Ribeiro Gonçalves de. Levellers e os direitos e liberdades constitucionais. **Cadernos de Ética e Filosofia Política**, São Paulo, n. 2, p. 7-20, 2º sem/2010.

ARNOLD, N. Scott. **Imposing values: an essay on liberalism and regulation**. Florence: Oxford University Press, 2009.

BARREIROS NETO, Jaime. **A engenharia institucional e o debate contemporâneo da reforma política no Brasil: análise crítica das propostas e tendências**. 2017. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia.

BARROS, Alberto Ribeiro Gonçalves de. **Levellers e os direitos e liberdades constitucionais**. *Cadernos de Ética e Filosofia Política* nº 17, São Paulo, p.07-20, 2º sem/2010.

BAQUERO, Marcello. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: Editora Universidade/UFRS, 2000.

BAUMAN, Zigmunt; BORDONI, Carlo. *Estado de crise*. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro, Zahar, 2016.

BBC NEWS BRASIL. De Getúlio Vargas a Cristiane Brasil, como o PTB passou do trabalhismo histórico aos ataques à Justiça do Trabalho, 31 jan. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-42881692>. Acesso em: 07 mar. 2021.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição**: para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BLUNTSCHLI, Johann Caspar. **El progreso em la evolución de los partidos**. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz (Org). Teoria y sociologia críticas de los partidos políticos. Tradução de Ignácio de Otto. Barcelona: Anagrama, 1980.

BOBBIO, Norberto. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de VARRIALE C. et al. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 13. ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

BONAVIDES, Paulo. A decadência dos partidos políticos e o caminho para a democracia direta. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva (Coord.). Direito eleitoral. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Os poderes desarmados**: à margem da ciência política, do direito constitucional e da história. São Paulo: Malheiros, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, JeanClaude. A Profissão do Sociólogo - Preliminares Epistemológicos. Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Aspectos de Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. In: **Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais**. São Paulo: Brasília Jurídica, 2000. p. 103-191.

BRASIL. Lei nº 35, de 26 de janeiro de 1892. Estabelece o processo para as eleições federais. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 26 de janeiro de 1892. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1851-1900/L0035-1892.htm. Acesso em: 30 abril 2021.

BRASIL. Lei nº 3.139, de 2 de agosto de 1916. Prescreve o modo por que deve ser feito o alistamento e dá outras providências. Rio de Janeiro, e de agosto de 1916. Disponível em: <http://www.ibrade.org/wp-content/uploads/2018/05/Lei-3139-de-2-de-agosto-de-1916.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 26 fev. 1932. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 48, de 4 de maio de 1935. Modifica o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 8 de maio de 1935. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0048.htm. Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL. Decreto-lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945. Regula, em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições a que se refere o art. 4º da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 31 dez. 1945. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del7586.htm. Acesso em: 27 abr. 2021.

BRASIL. Decreto-lei nº 8.835, de 24 de janeiro de 1946. Altera dispositivos do Decreto-lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 26 jan. 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del8835.htm. Acesso em: 27 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 26 jul. 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1164.htm. Acesso em 23 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1965a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em 30 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 jul. 1965b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4740.htm. Acesso em 23 jun. 2020.

BRASIL. Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 out. 1965c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm. Acesso em 15 ago. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Brasília, 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 3 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jul. 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/110406.htm. Acesso em 02 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979. Modifica dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-lei nº 1.541, de 14 de abril de 1977, e dá outras providências. Brasília, **Diário Oficial da União**, 20 dez 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6767.htm. Acesso em: 2 maio de 2021.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 5, de 1983. **Diário do Congresso Nacional** nº 78, ed. 19 de abril de 1983. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-de>

legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/diretas-ja. Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985. Brasília, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc25-85.htm. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 20.927-5/DF. Rel. Min. Moreira Alves, julgado em 11/10/1989, publicado em 15/04/1994. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85369>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 958-3/RJ. Rel. Min. Marco Aurélio, julgada em 11 maio 1994, publicada em 25 ago. 1995a. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266600>. Acesso em 21 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.096, de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 1995a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em 02 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.407 MC/DF. Rel. Min. Celso de Mello, julgada em 07/03/1996, publicada em 24/11/2000. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur102386/false>. Acesso em: 28 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.354-8/DF. Rel. Min. Maurício Corrêa, julgada em 7 fev. 1996, publicada em 25 maio 2001. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur101410/false>. Acesso em: 30 mar 2021.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em 02 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro, de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 3 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 22.526, de 27 de março de 2007. Consulta nº 1.398 DF. Brasília, 2007a. Disponível em <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>. Acesso em: 9 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.351-3/DF. Rel. Min. Marco Aurélio, julgada em 7 dez. 1996, publicado em 29 jul. 2007b. Disponível em:

redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416150. Acesso em: 28 set. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007c. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2007/RES226102007.htm>. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 22.600, de 18 de outubro de 2007. Consulta. Mandato. Cargo majoritário. Partido. Resposta afirmativa. **Diário de Justiça**. Brasília, 28 dez. 2007d.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.081. Rel. Min. Roberto Barroso, julgada em 27/05/2015, publicado em 19/08/2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioTese.asp?tipo=TCC&tese=3034>. Acesso em: 28 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Diário Oficial da União, Brasília, 26 nov. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm. Acesso em 11 out. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 23/2015. Deputado Mendonça Filho, 2015. Altera a Lei nº 9.096/1995. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0su9dvs2qpvhux6tg9y1orvs3786624.node0?codteor=1296714&filename=PL+23/2015. Acesso em: 1º mai. 2021.

BRASI. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.105. Rel. Min. Luiz Fux, julgada em 01/10/2015, publicado em 16 mar 2016a. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=5105&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 28 set. 2020.

BRASIL. Senado Federal Proposta de Emenda à Constituição nº 36, de 13 de julho de 2016b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleter/documento?dm=4091642&ts=1593933799749&dispositivo=inline>. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617 - DF. Rel. Min. Edson Fachin, julgada em 03/10/2018, publicado em 0 mar. 8 mar. 2019a. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5080398>. Acesso em: 18 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.032. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgada em 05/12/2019, publicado em 12 dez 2019b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5565542>. Acesso em: 18 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019, publicada em 27 dez. 2019c. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições.

Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.311/DF. Rel. Min. Cármen Lúcia, julgada em 4 mar. 2020, publicado em 4 mar. 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur427823/false>. Acesso em: 31 mar 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Glossário Eleitoral Brasileiro. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/glossario-eleitoral>. Acesso em: 31 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 0600306-47/DF. Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgada em 25/08/2020. Disponível em:

<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Agosto/tse-distribuicao-fefc-candidatos-negros>. Acesso em: 28 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas do eleitorado – eleitores filiados. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/filiados>. Acesso em: 13 jan. 2021.

BRYCE, James. **The American Commonwealth**. Vol. 2. Indianapolis: Liberty Fund, 1888. Disponível: <https://oll.libertyfund.org/titles/bryce-the-american-commonwealth-vol-2>. Acesso em: 02 ago. 2020.

BURDEAU, Georges. *Traité de science politique*. Vol. 1. 2ª ed. Paris: *Librairie générale de droit et de jurisprudence*, 1966b.

BURNHAM, J. **The managerial revolution**. New York: John Day, 1942.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Quem são dos deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/quem-sao>. Acesso em: 03 fev. 2021.

CÂNDIDO, Joel José. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 11ª ed. São Paulo: 2005.

CASTORIADIS, Cornelius. **A fonte húngara. In: Socialismo ou Barbárie. O conteúdo do socialismo**. Brasiliense, São Paulo: Brasiliense, 1983.

CIDADANIA. Partido Cidadania. Manifesto de fundação, 1992. Disponível em: <https://cidadania23.org.br/o-partido/manifesto-de-fundacao/>. Acesso em: 05 fev. 2021.

CIDADANIA. Partido Cidadania. Estatuto e programa, 2019. Disponível em: <https://cidadania23.org.br/o-partido/manifesto-de-fundacao/>. Acesso em: 05 fev. 2021.

CNT. Confederação Nacional dos Transportes. Pesquisa de opinião. Confiança nas instituições, 22 jan. 2020. Disponível em: <https://www.cnt.org.br/agencia-cnt/cnt-divulga-pesquisa-opiniao-2020>. Acesso em: 10 maio 2021.

COELHO, Josafá da Silva. **Os desafios da democracia representativa**: uma análise da influência dos gastos de campanha sobre o resultado das eleições de 2010 e 2012 na Bahia. 2014. Dissertação (Mestrado), Universidade Católica do Salvador, Salvador.

CONEGLIAN, Olivar. **Propaganda Eleitoral: eleições 2014**. 12ª Ed. Curitiba: Juruá, 2014, p. 195.

COSTA FILHO, Francisco Accioly da. Alguns aspectos do partido político. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 11, nº 44, out./dez, 1974.

COTRIM NETO, Alberto Bittencourt. Natureza jurídica dos partidos políticos. *Revista de informação legislativa*, Brasília, v. 13, n. 49, p. 63-74, jan./mar, 1976.

COUNCIL OF EUROPE. PARLIAMENTARY ASSEMBLY. *State of Human Rights and Democracy in Europe*. Resolução nº 1547, de /2007. Disponível em: <https://pace.coe.int/en/files/17531/html>. Acesso em 20 abr. 2021.

COUTO, Cláudio. O que significa esquerda, direita e centro na política? **Estadão**, 18 maio 2018. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,o-que-significam-direita-esquerda-e-centro-na-politica,70002314116>. Acesso em: 15 jan. 2021.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2009.

DC. Democracia Cristã. História da democracia cristã do Brasil, 2021. Disponível em: <https://www.democraciacrista.org.br/sobre-nos/>. Acesso em: 15 fev. 2021.

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

DAHL, Robert A. **A Democracia e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Forense, 2012.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 2015.

DALLMAYR, Fred. **Para além da democracia fugidia: algumas reflexões modernas e pós-modernas**. In: SOUZA, Jessé. Democracia hoje. Novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Ed. UNB, 2001.

DESLAURIERS, Jean-Pierre; . O delineamento da pesquisa qualitativa. In: POUPART, Jean (et al). A pesquisa qualitativa-enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 127-153

DIAS, Reinaldo. **Ciência Política**. São Paulo: Atlas, 2011.

DINIZ, Eli. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 47, v. 120, n. 2, p. 5-21, mar/ago, 1996.

DUCROQUET, Simon. Genealogia dos partidos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 ago. 2018. Disponível em: <https://arte.folha.uol.com.br/poder/eleicoes-2018/genealogia-dos-partidos/>. Acesso em: 15 jan. 2021.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

DUVERGER, Maurice. A Influência dos Sistemas Eleitorais na vida Política. In: **Sistemas Eleitorais: o debate científico**. CRUZ, Manuel Braga (Org.). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 1998.

FERNANDES, Luís. 1995. **Muito barulho por nada? O realinhamento político-ideológico nas eleições de 1994**. Dados, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 107-144.

FERNANDES, Maria Cristina. Maiores financiados do partido Novo têm origem no Itaú Unibanco. **Valor Econômico**, São Paulo, 28 set. 2016. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/coluna/maiores-financiadores-tem-origem-no-itaunibanco.ghtml>. Acesso em: 24 fev. 2021.

FERNANDES NETO, Raimundo Augusto; CUNHA, Jânio Pereira da. A nova cláusula de barreira e a sobrevivência das minorias. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 6, n. 1, p. 189-219, jan./abr., 2019

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Governabilidade e revisão constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 193, p. 1-11, jul.-set., 1993.

FERREIRA, Luís Pinto. **Princípios gerais de direito constitucional moderno**. 6ª ed., v. 1 São Paulo: Saraiva, 1983. 2 v.

FGV. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). Verbete Democratas (DEM). In: Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/democratas-dem>. Acesso em: 29 jan. 2021.

FREITAS, Juarez. **O Princípio da democracia e o controle do orçamento público brasileiro**. Interesse Público. Volume Especial – Responsabilidade Fiscal. Notadez. Porto Alegre-RS, 2002.

GARCIA-PELAYO, Manuel. **El Estado de partidos**. Madrid: Alianza, 1986.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral essencial**. São Paulo: Método, 2018.

GOMES, Paulo Rafael Tabosa Ferreira; AMORIM, Rosendo Freitas de. Poliarquia, a democracia que podemos alcançar. RBSD – Revista Brasileira de Sociologia do Direito, v. 7, n. 2, p. 121-136, maio/ago. 2020.

GOTTFRIED, Paul Edward. **Conservatism in America: Making Sense of the American Right**. London: Palgrave Macmillan, 2009.

GRIGSBY, Ellen. **Analyzing Politics: An Introduction to Political Science**. Florence: Cengage Learning, 2008.

HALE, John (1995). **The Making of the New Democrats**. New York City: Political Science Quarterly, 1995.

HAMILTON, Alexander; MADISSON, James; JAY, John. **O federalista**. Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e Comp., 1840. 3v.

HECKER, Alexandre. **Socialismo sociável: história da esquerda democrática em São Paulo (1945-1965)**. São Paulo: Fundação Editora UNESP, 1998.

HOFMEISTER, Wilhelm. Problemas da democracia partidária – América Latina à luz das experiências internacionais. In: Partidos políticos: quatro continentes. Cadernos Adenauer, ano VIII, nº 3. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2007.

HOUAISS, Antônio de; VILLAR, Mauro de Sales. **Dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

IBOPE INTELIGÊNCIA. Índice de Confiança Social (ICS), 2020. ESTADÃO. O Estado de São Paulo. Notas e Informações. A confiança da sociedade, 28 nov. 2020. Disponível em: <https://opiniaio.estadao.com.br/noticias/notas-e-informacoes,a-confianca-da-sociedade,70003531602>. Acesso em: 10 maio 2021.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Tradução: Luís Carlos Borges, 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KELSEN, Hans. **A democracia**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti, Jeferson Luís Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KIRSCHHEIMER, Otto. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 7. Brasília, janeiro-abril, 2012, pp.349-385.

LARRY E. Sullivan. **The SAGE glossary of the social and behavioral sciences**, 2009.

LEFORT, Claude. **A invenção democrática: os limites da dominação totalitária**. Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

LIJPHART, Arendt. **As Democracias Contemporâneas**. Lisboa: Gradiva, 1989.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. Pluralismo Político. In: **Comentários à Constituição do Brasil**. J. J. Gomes Canotilho (et al.). São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. Partidos Políticos brasileiros – 1945 a 1964. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

LOCKE, John. **Coleção os pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MACAULAY, Thomas Babington. **The History of England**. Filadélfia: Porter & Coates, 1890. 5 v.

MAIR, Peter. *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Oxford: Clarendon Press, 1969.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, p. 5-34, 1995.

MARTINS, Flávio. *Curso de Direito Constitucional*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MELO, Ines da Trindade Chaves de. Cláusula de barreira: do aspecto histórico, constitucional e atual. **Justiça Eleitoral em Debate**, Rio de Janeiro, v. 8. n. 2, p. 73-84, segundo semestre de 2018.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**. Vol 2. Rio de Janeiro: Forense, 1974.

MENDES, Anna Paula Oliveira. É inconstitucional o fim da propaganda partidária gratuita no rádio e na TV. *Consultor Jurídico*, São Paulo, nov. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-17/anna-mendes-fim-propaganda-eleitoral-gratuita-inconstitucional>. Acesso em 23 out. 2020.

MEZZAROBA, Oribes. **Introdução ao direito partidário brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juirs, 2003.

MEZZAROBA, Oribes. **A democracia representativa partidária brasileira – A necessidade de se (re)pensar o conceito de povo como ator político**. In *Revista Paraná Eleitoral*, v. 1, n. 1, p. 41-48, 2011.

MEZZAROBA, Oribes. Dos partidos políticos. In: **Comentários à Constituição do Brasil**. J. J. Gomes Canotilho (et al.). São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

MIGUEL, Luís Felipe. **Democracia e representação: territórios em disputa**. São Paulo: Unesp, 2014.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

MIRANDA, Jorge. Jorge Miranda não é adepto de "cláusulas-barreira" que limitam a representação democrática. **Renascença**, Vila Nova de Gaia, Portugal, 29 out. 2018. Disponível em: <https://rr.sapo.pt/2018/10/29/politica/jorge-miranda-nao-e-adepto-de-clausulas-barreira-que-limitam-a-representacao-democratica/noticia/129019/>. Acesso em: 28 maio 2021.

MIRANDA, Pontes de. **Democracia, Liberdade e Igualdade** (Os três caminhos). São Paulo: Livraria José Olympio, 1945.

MOITA, Susana. **Candidatura independente: uma tendência jurídica eleitoral de representatividade política**. Belo Horizonte: Dialética, 2020.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat Baron de. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MENEZES, Cynara. PC do B raspa o bigode e renega Stálin, Albânia e o partido punico. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 30 ago. 1995.

MORAES, Alexandre. Clausula de desempenho fortalece o sistema eleitoral. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-nov-08/justica-comentada-clausula-desempenho-fortalece-sistema-eleitoral>. Acesso em: 7 abr. 2021.

MORAIS, Marina Almeida. Cláusula de desempenho e reflexões sobre o cenário partidário brasileiro. *Revista Democrática*. Cuiabá, v. 5, p. 107-120, 2019. Disponível em: www.tre-mt.jus.br/o-tre/revista-democratica/arquivos/tre-mt-revista-democratica-vol-5/at_download/file. Acesso em: 13 abr. 2021.

MOTTA, Sylvio; BARCHET Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

MUDDE, Cas. 'Bolsonaro é líder mais isolado do populismo de direita hoje', diz pesquisador do extremismo político. *BBC News Brasil* (por Camilla Veras Mota), São Paulo, 3 maio 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52465613>. Acesso em: 17 mar. 2021

NARLOCH, Leandro. PMDB, o partido da malemolência. **Revista Veja**. São Paulo, 15 jul. 2015 (atualizado em 31 jul. 2020). Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/cacador-de-mitos/pmdb-o-partido-da-malemolencia/>. Acesso em: 13 jan. 2020.

NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. **Pluralismo político: subsídio para análise de sistema partidário e eleitoral brasileiros em face da Constituição Federal**. Curitiba: Juruá, 2006.

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

LINCOLN, Abraham. **Discurso de Gettysburg**. Disponível em: <http://www.arqnet.pt/portal/discursos/novembro01.html>. Acesso em 2 dez 2019.

OPPO, Anna. Partidos políticos. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de VARRIALE C. et al. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

PAPINI, Roberto. **The Christian Democrat International**. Translated by Robert Royal. Lanham, Boulder, New York, London: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1997.

PASQUINO, Gianfranco. Governabilidade. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de VARRIALE C. et al. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

PASSARELLI, Vinícius; BERALDE, Paulo. Maioria dos partidos se identifica como de centro. *Estadão*, São Paulo, 25 dez. 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,maioria-dos-partidos-se-identifica-como-de-centro,70003135964>. Acesso em 16 fev. 2021.

PATRIOTA. **Estatuto do Patriota**, 2017. Disponível em: www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-patriotade-26-8-2017-aprovado-em-26-4-2018/at_download/file. Acesso em: 23 fev. 2021.

PATRIOTA. Estatuto do Patriota, 2018. Disponível em: www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-patriotade-26-8-2017-aprovado-em-26-4-2018/at_download/file. Acesso em: 23 fev. 2021.

PATRIOTA. Propostas do Patriota, 2021. Disponível em: <http://patriota51.org.br/proposta-patriota/>. Acesso em: 23 fev. 2021.

PCB. Partido Comunista Brasileiro. Programa do Partido Comunista Brasileiro, 1996. Disponível em: www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/estatuto-do-partido-comunista-brasileiro-de-21-1-1996/at_download/file. Acesso em 12 fev. 2021.

PCB. Partido Comunista Brasileiro. A Estratégia e a Tática da Revolução Socialista no Brasil, 2014. Disponível em: <https://docs.google.com/file/d/0B9OkSrCIvhFIS2R2LXdZUEXITEhtMG5FN1BialZGQ3NERjRr/edit>. Acesso em 12 fev. 2021.

PCB. Partido Comunista Brasileiro. Estatuto, 2017. Disponível em: www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-de-25-6-2017-aprovado-em-21-8-2018/at_download/fil. Acesso em 12 fev. 2021.

PCB. Partido Comunista Brasileiro. Breve histórico do PCB, 2021. Disponível em: <http://pcb.org.br/portal/docs/historia.html>. Acesso em 12 fev. 2021.

PC DO B. Partido Comunista do Brasil. Programa do partido. Disponível em: <https://pcdob.org.br/programa/>. Acesso em: 27 fev. 2021.

PDT. Partido Democrático Trabalhista. História do PDT. Disponível em: <http://www.pdt.org.br/index.php/o-pdt/historia/>. Acesso em: 23 jan. 2021.

PIERUCCI, Antônio Flávio. As bases da nova direita. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 19, p. 26-45, dez. 1987.

PINTO, Simone Cuber Araújo. FGV/CPDOC. Partido Trabalhista do Brasil, 2020. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-trabalhista-do-brasil-1989>. Acesso em 6 fev. 2021.

PL. Partido Liberal. Programa do PL. Disponível em: www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/estatuto-do-partido-da-republica-de-26-10-2006/at_download/file. Acesso em 20 fev. 2021.

PL. Partido Liberal. Estatuto do PL. Disponível em: www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/arquivos/pl-estatuto-do-partido-de-21-9-2019/at_download/file. Acesso em: 20 fev. 2021.

PL. Partido Liberal. História do PL. Disponível em: http://pl22.com.br/historia_do_pl.html. Acesso em: 20 fev. 2021.

PMB. Partido da Mulher Brasileira. Estatuto do partido, 2017. Disponível em: www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pmb-aprovado-em-4-4-2019/at_download/file. Acesso em 27 fev. 2021.

PMB. Partido da Mulher Brasileira. História do PMB, 2021. Disponível em: <http://www.pmb.org.br/historia-do-partido-da-mulher-brasileira-pmb/>. Acesso em: 27 fev. 2021.

PMB. Partido da Mulher Brasileira. Programa do partido, 2021. Disponível em: <http://www.pmb.org.br/programa/>. Acesso em: 27 fev. 2021.

PMN. Partido da Mobilização Nacional. Estatuto e manifesto programa, 2018. Disponível em: <https://pmn.org.br/wp-content/uploads/2019/07/ESTATUTO-APROVADO-CONV-2018.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2021.

PMN. Partido da Mobilização Nacional. Nossa história, 2021. Disponível em: <https://www.pmn.org.br/nossa-historia/>. Acesso em: 05 fev. 2021.

PMDB. Partido do Movimento Democrático Brasileiro. Programa Partidário, 1994. Disponível em: <https://www.mdb.org.br/conheca/programa-partidario/>. Acesso em 14 jan. 2021.

PODEMOS. História do Podemos, 2021. Disponível em: <https://www2.podemos.org.br/historia/>. Acesso em: 16 fev. 2021.

POGUNTKE, Thomas; SCARROW, Susan E. *The politics of anti-party sentiment: introduction. European Consortium for Political Research*, nº 29, p. 257-262, apr. 1996. Disponível em: <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1475-6765.1996.tb00651.x>. Acesso em 14 maio 2021.

PP. Partido Progressista. Programa partidário, 1995. Disponível em: <https://progressistas.org.br/programa-partidario/>. Acesso em: 8 fev. 2021.

PP. Partido Progressista. Nossa história, 2021. Disponível em: <https://progressistas.org.br/partido/>. Acesso em: 8 fev. 2021.

PRTB. Partido Renovador Trabalhista Brasileiro. Entenda por que o PRTB é o partido que mais defende a pátria e a família brasileira, 2021. Disponível em: <http://prtbr.org.br/>. Acesso em: 08 mar. 2021.

PSB. Partido Socialista Brasileiro. Programa do partido, 1987. Disponível em: <http://www.psb40.org.br/documentos/page/4/>. Acesso em: 31 jan. 2021.

PSDB. Partido da Social Democracia Brasileira. Programa do PSDB de 1988. Disponível em: <https://www.psdb.org.br/conheca/programa>. Acesso em: 03 fev. 2021.

PSDB. Partido da Social Democracia Brasileira. Programa do PSDB de 2007. Disponível em: <https://www.psdb.org.br/conheca/programa>. Acesso em: 03 fev. 2021.

PSC. Partido Social Cristão. Estatuto do partido, 2018. Disponível em: <https://psc.org.br/biblioteca/page/4/>. Acesso em: 04 fev. 2021.

PSC. Partido Social Cristão. Programa do partido, 1985. Disponível em: www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-programa-psc/at_download/file. Acesso em: 04 fev. 2021.

PSDC. Partido Social Democrata Cristão. Programa, 1995. Disponível em: <https://www.democraciacrista.org.br/sobre-nos/programa/>. Acesso em: 15 fev. 2021.

PSL. Partido Social Liberal. Nossos ideais, 2021. Disponível em: <https://psl.org.br/opsl/#nossos-ideais>. Acesso em: 16 fev. 2021.

PSOL. Partido Socialismo e Democracia. Programa do PSOL, 2021. Disponível em: <https://psol50.org.br/partido/historia/>. Acesso em: 20 fev. 2021.

PSOL. Partido Socialismo e Democracia. Programa do PSOL, 2004. Disponível em: <https://psol50.org.br/partido/programa/>. Acesso em: 20 fev. 2021.

PSTU. Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado. Conheça o PSTU, 2021. Disponível em: <https://www.pstu.org.br/conheca/>. Acesso em: 8 fev. 2021.

PT. Partido dos Trabalhadores. Manifesto de fundação do Partido dos Trabalhadores, 1980 (publicado no DOU em 21 out. 1980). Disponível em: <https://pt.org.br/manifesto-de-fundacao-do-partido-dos-trabalhadores/>. Acesso em: 21 jan. 2021.

PTB. Partido Trabalhista Brasileiro. Programa e Estatuto do PTB, 2020. Disponível em: <https://ptb.org.br/PTB/programa-e-estatuto-do-ptb/>. Acesso em 20 jan. 2021.

PTC. Partido Trabalhista Cristão. Disponível em: <http://www.ptc36nacional.com.br/sobre-o-partido/>. Acesso em: 03 fev. 2021.

PT DO B. Partido Trabalhista do Brasil. Estatuto e manifesto/programa, 2010. Disponível em: www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/estatuto-do-partido-trabalhista-do-brasil-de-27-6.2010/at_download/file. Acesso em 6 fev. 2021.

PTN. Partido Trabalhista Nacional. Programa, 1995. Disponível em: www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/estatuto-do-partido-trabalhista-acional/at_download/file. Acesso em 16 fev. 2021.

PV. Partido Verde. Programa do partido, 2005. Disponível em: <https://pv.org.br/opartido/programa/>. Acesso em: 5 fev. 2021.

PV. Partido Verde. O partido, 2021. Disponível em: <https://pv.org.br/opartido/>. Acesso em: 5 fev. 2021.

QUINTANA, Segundo V. Linares. Los Partidos Politicos, Instrumentos de Gobierno. Buenos Aires: Editorial Alfa, 1945.

RECALDE, Liliana. **A qualidade da democracia paraguaia**: entre debilidades persistentes e avanços truncados. Revista Sociedade e Cultura, Goiânia, v. 18, n. 2, p. 91-102, jul./dez. 2015.

REDE SUSTENTABILIDADE. Manifesto, princípios e valores. Disponível em: <https://www.redesustentabilidade.org.br/wp-content/uploads/2020/02/>. Acesso em 24 fev. 2021.

REIS, Palhares Moreira. O partido político e a Lei de 1995. In ROCHA, Cármen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Direito eleitoral. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

REIS, Marisa Amaro dos. Cláusula de desempenho e fortalecimento dos sistemas representativos e partidário no Brasil. **Revista Estudos Eleitorais**, Brasília, Tribunal Superior Eleitoral, v. 9, n. 1, p. 89-104, jan/abril, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1594>. Acesso em: 13 abr. 2021.

REPUBLICANOS. Manifesto de criação e programa do partido, 2019. Disponível em: <https://republicanos10.org.br/manifesto-e-programa/>. Acesso em: 23 fev. 2021.

REPUBLICANOS. Nossa história, 2021. Disponível em: <https://republicanos10.org.br/nossa-historia/>. Acesso em: 23 fev. 2021.

RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

RICCIO, Vicente. Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados (PSTU). FGV/CPDOC, 2009. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-socialista-dos-trabalhadores-unificados-pstu>. Acesso em: 8 fev.2021.

RODRIGUES, Ricardo. Barreira legal nos sistemas eleitorais proporcionais. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal, v. 32, nº 126, abr/jun, 1995.

ROSAS, Roberto. Legitimidade política e legalidade dos partidos. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva (Org.). **Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

SALGADO, Eneida Desiree; HUALDE, Alejandro Operez. A democracia interna dos partidos políticos como premissa da autenticidade democrática. **Revista de Direito e Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, nº 60, p. 63-83, abr/jun. 2015.

SARDINHA, Edson; COSTA, Sylvio. Direita cresce e engole o centro no Congresso mais fragmentado da história. **Congresso em Foco**, Brasília, 01 fev. 2019. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/legislativo/direita-cresce-e-engole-o-centro-no-congresso-mais-fragmentado-da-historia/>. Acesso em: 15 jan. 2021.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada – o 1º debate contemporâneo**. Série Fundamentos. São Paulo: Ática, 1994.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistema partidários**. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

SENADO FEDERAL. Coordenação de Edições Técnicas. Partidos políticos brasileiros: programas e diretrizes. Brasília: Senado Federal, 2014.

SENADO FEDERAL. Senadores em exercício, 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/em-exercicio/-/e/por-partido>. Acesso em 06 fev. 2021.

SENTO-SÉ, João Trajano. **Brizolismo: estetização da política e carisma**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SINGER, André. **O PT – Folha Explica**. São Paulo, Publifolha, 2001.

SIUDA-AMBROZIAK, Renata. A Religião e Política no Brasil Contemporâneo – o caso das eleições presidenciais de 2010. *Revista del CESLA. International Latin American Studies Review*, nº 17, p. 101–115.

SOARES, Ingrid. De olho em 2022, Bolsonaro diz que “namora” Patriota. **Correio Braziliense**, Brasília, 8 fev. 2021. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/politica/2021/02/4905451-de-olho-em-2022-bolsonaro-diz-que-namora-patriota.html>. Acesso em: 16 mar. 2021.

SOLIDARIEDADE. O partido: ideologias, diretrizes, programa operacional, 2021. Disponível em: <https://www.solidariedade.org.br/o-movimento/ideologia-diretrizes-e-programa-operacional-do-solidariedade/>. Acesso em: 23 fev. 2021.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. 3ªed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1990.

STF. Supremo Tribunal Federal. Vocabulário Jurídico (Tesouro), 2021. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarTesouro.asp>. Acesso em 12 mar. 2021.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do estado**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

TAROUCO, Gabriela da Silva; MADEIRA, Rafael Machado. Esquerda e direita no sistema partidário brasileiro: análise de conteúdo de documentos programáticos. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 93-114, maio/ago, 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/38573>. Acessado em 25 jan. 2021.

TEIXEIRA, Paulo. **Reforma Política, Mais Democracia, Mais Cidadania**. In: Estudos Eleitorais. Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, v. 6, n. 1, jan/abr. 2011.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: leis e costumes**. Trad. Eduardo Brandão. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TOTA, Antônio Pedro. **Origens do bipartidarismo**. Uma tentativa de entender as eleições norte-americanas. *Novos Estudos*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 81, p. 74-75, jul. 2008.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Eleitores filiados, 2021a. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/filiados>. Acesso em: 03 fev. 2021.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Partidos políticos registrados no TSE, 2021b. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em: 24 fev. 2021.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Ouvidoria, 2021. Resposta de relato. Protocolo nº 47973417142153. Brasília: TSE, Ouvidoria, 18 maio 2021.

TUCÍDIDES. **História da guerra do peloponeso**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

UP. Partido Unidade Popular. Estatuto do partido, 2016. Disponível em: www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pmb-aprovado-em-4-4-2019/at_download/file. Acesso em: 27 fev. 2021.

UP. Partido Unidade Popular. Programa do partido, 2021. Disponível em: <http://unidadepopular.org.br/programa/>. Acesso em 27 fev. 2021.

UNITED NATIONS. Human Rights. Office of the High Commissioner. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948.

Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/UDHRIndex.aspx>. Acesso em: 5 maio 2021.

VALLE, Vinicius Saragiotto Magalhães. Direita religiosa e partidos políticos no Brasil: os casos do PRB e do PSC. **Teoria e Cultura**. Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFJF, v. 13, nº 2, p. 85-100, dez. 2018.

VASCONCELLOS, Fábio. Maioria dos partidos se posiciona como de Centro. Veja quem sobra no campo da Direita e da Esquerda. **O Globo**, Rio de Janeiro, 29 mar. 2016. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/na-base-dos-dados/post/maioria-dos-partidos-se-posiciona-como-de-centro-veja-quem-sobra-no-campo-da-direita-e-da-esquerda.html>. Acesso em 15 jan. 2021.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Vol. 2, São Paulo: UNB, 2004.

WEIL, Simone. **Pela supressão dos partidos políticos**. Tradução Lucas Neves. Belo Horizonte: Âyné, 2016.

WINK, Georg. Bolsonaro é a caricatura do extremista de direita. **Carta Capital** (por Clarice Neher), São Paulo, 27 set. 2018. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/bolsonaro-e-a-caricatura-do-extremista-de-direita/>. Acesso em: 16 mar. 2021.