

SISTEMATIZAÇÃO DAS NORMAS ELEITORAIS

EIXO TEMÁTICO VIII: PARTIDOS POLÍTICOS



Tribunal Superior Eleitoral



SISTEMATIZAÇÃO DAS NORMAS ELEITORAIS



EIXO TEMÁTICO VIII: PARTIDOS POLÍTICOS



Brasília
TSE
2022



© 2022 Tribunal Superior Eleitoral

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização expressa dos autores.

Secretaria de Gestão da Informação
SAFS, Quadra 7, Lotes 1/2, 1º andar
Brasília/DF – 70070-600
Telefone: (61) 3030-9225

Secretária-Geral da Presidência
Aline Rezende Peres Osorio

Diretor-Geral da Secretaria do Tribunal
Rui Moreira de Oliveira

Secretário de Gestão da Informação
Cleber Schumann

Coordenador de Editoração e Publicações
Washington Luiz de Oliveira

Responsáveis pelo conteúdo

Grupo de Trabalho para a Sistematização das Normas Eleitorais (GT-SNE II) – Eixo VIII: Jaime Barreiros Neto (Coordenador), Bruno Wilhelm Speck, Carlos Augusto Mello Machado, Carlos Eduardo Ferreira Pereira Filho, Ivair Augusto Alves dos Santos, Maria do Socorro Braga, Orides Mezzaroba, Rachel Meneguello, Silvana Krause, Vânia Siciliano Aieta

Organizadores da Coleção SNE II

Ministro Luiz Edson Fachin, Renísia Cristina Garcia Filice, Polianna Pereira dos Santos, Lorena Silva Santos e Vinícius Quintino de Oliveira

Capa e projeto gráfico

Leandro Moraes e Rauf Soares
Seção de Editoração e Programação Visual (Seprov/Cedip/SGI)

Diagramação

Leila Gomes e Wagner de Castro
Seção de Editoração e Programação Visual (Seprov/Cedip/SGI)

Revisão e conferência de editoração

Gabriela Santos, Harrison da Rocha, Leide Viana, Mariana Lopes, Patrícia Jacob, Paula Lins e Valéria Carneiro
Seção de Preparação e Revisão de Conteúdos (Seprev/Cedip/SGI)

Normalização bibliográfica

Janete Valente Gushiken, Lígia Cavalcante Ponte, Ludmila Maria Bezerra Ventilari, Sabrina Ruas Lopes e Telia Maria Silva
Seção de Biblioteca (SEBBL/Cblem/SGI)

Impressão e acabamento

Seção de Serviços Gráficos (Segraf/Cedip/SGI)

As ideias e opiniões expostas neste volume são de responsabilidade exclusiva dos autores e podem não refletir a opinião do Tribunal Superior Eleitoral.

DIREITO À ACESSIBILIDADE

Avise às pessoas cegas, com baixa visão, analfabetas ou às que, mesmo sem deficiência, preferem ler em outros formatos que o documento também está disponível em meio digital.

Para acessar o conteúdo, aponte a câmera do celular para o QR Code ao lado.



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Tribunal Superior Eleitoral – Biblioteca Professor Alysson Darowish Mitraud

Sistematização das normas eleitorais : eixo temático VIII : partidos políticos. – Brasília : Tribunal Superior Eleitoral, 2022.
176 p. : il. ; 27 cm. – (Coleção SNE. Fase II ; v. 9)

Coletânea de trabalhos de diferentes autores, sob a coordenação do Grupo de Trabalho para a Sistematização das Normas Eleitorais (GT-SNE II) – Eixo VII: Jaime Barreiros Neto (Coordenador), Bruno Wilhelm Speck, Carlos Augusto Mello Machado, Carlos Eduardo Ferreira Pereira Filho, Ivair Augusto Alves dos Santos, Maria do Socorro Braga, Orides Mezzaroba, Rachel Meneguello, Silvana Krause, Vânia Siciliano Aieta.

Organizadores da coleção: Ministro Luiz Edson Fachin, Renísia Cristina Garcia Filice, Polianna Pereira dos Santos, Lorena Silva Santos e Vinícius Quintino de Oliveira.

Inclui bibliografia.

Disponível, também, na internet:

<<https://www.tse.jus.br/o-tse/catalogo-de-publicacoes>>

ISBN 978-65-87461-22-9 (coleção). – ISBN 978-65-87461-21-2 (v. 9)

1. Legislação eleitoral – Doutrinas e controvérsias – Brasil. 2. Direito eleitoral – Brasil. 3. Partido político – Brasil. I. Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Grupo de Trabalho para a Sistematização das Normas Eleitorais. II. Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. III. Série.

CDD 342.810 7
CDU 342.8(81)

ÍCONES DA CAPA E LEGENDAS EXPLICATIVAS

Imagem:



Legenda:

Imagem do símbolo *Sankofa*, um dentre vários sistemas de escrita africanos, fato que contraria a noção de que o conhecimento africano se resume apenas à oralidade. Símbolo da sabedoria de aprender com o passado para construir o futuro.

Fonte: livro *Adinkra – Sabedoria em Símbolos Africanos*, de Elisa Larkin Nascimento e Luiz Carlos Gá (Pallas Editora, 2009).

Mais informações:

<https://ipeafro.org.br/acoes/pesquisa/adinkra/>

Imagem:



Legenda:

Logomarca da acessibilidade desenvolvida pela ONU, criada para representar a acessibilidade ampla, englobando acesso a informação, serviços, tecnologias de comunicação, bem como o acesso físico.

“O alcance global deste logotipo é transmitido por um círculo, com a figura simétrica conectada para representar uma harmonia entre os seres humanos em sociedade. Esta figura humana universal com os braços abertos simboliza inclusão para as pessoas de todos os níveis, em todos os lugares.”

Fonte: ONG Inclusive – Inclusão e Cidadania.

Mais informações:

<https://www.un.org/accessibilitycentre/>

<https://www.reducedmobility.eu/20191122727/the-history-of-our-logo>

<https://www.inclusive.org.br/arquivos/28238>

Imagem:



Legenda:

As linhas circulares representam os diferentes níveis do Universo e da natureza.

A flecha simboliza a capacidade e o poder do ser humano na gestão de si mesmo, da natureza e do Universo.

A ilustração simboliza a importância da participação transformadora das pessoas e coletividades nas tomadas de decisões que afetam a sociedade humana e o planeta por meio do voto, que, no entanto, precisa ser certo como uma flecha bem lançada.

Fonte: Gersem Baniwa.

Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza os direitos humanos.

Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza a democracia.

Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza o respeito.

Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza a liberdade de expressão, o direito de se expressar.

Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza a liberdade de orientação sexual.

Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza a diversidade religiosa.

Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza a diversidade de gênero.

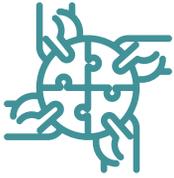
Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza a diversidade política.

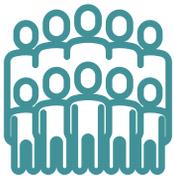
Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza a integração, a colaboração.

Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza grupos sociais.

Imagem:



Legenda:

O machado, símbolo máximo da divindade e representação da força do Orixá Xangô, representado em duas faces em virtude de sua inclinação guerreira à justiça. Neste projeto, retrata as religiões de matriz africana.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Presidente

Ministro Luís Roberto Barroso

Vice-Presidente

Ministro Edson Fachin

Ministros

Ministro Alexandre de Moraes

Ministro Mauro Campbell Marques

Ministro Benedito Gonçalves

Ministro Sérgio Banhos

Ministro Carlos Bastide Horbach

Procurador-Geral Eleitoral

Augusto Aras

Coordenador-Geral do GT-SNE II

Ministro Luiz Edson Fachin

Coordenação Executiva do GT-SNE II

Juiz Auxiliar Nicolau Konkel Junior

Polianna Pereira dos Santos

Elaine Carneiro Batista Staerke de Rezende

Gabriel Menezes Figueiredo

Eron Júnior Vieira Pessoa

Diego Messina Felisbino

Frederico Alvim

Diogo Cruvinel

Vinícius Quintino de Oliveira

Renísia Cristina Garcia Filice

Lorena Silva Santos

Flávia da Costa Viana

Coordenadores dos Eixos Temáticos

João Andrade Neto (Eixo I)

Carlos Bastide Horbach (Eixo II)

Alexandre Basílio Coura (Eixo III)

Denise Goulart Schlickmann (Eixo IV)

Roberta Maia Gresta (Eixo V)

Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (Eixo VI)

Lara Marina Ferreira (Eixo VII)

Jaime Barreiros Neto (Eixo VIII)

Grupo Revisor

Bruno Wilhelm Speck

Carlos Augusto Mello Machado

Carlos Eduardo Ferreira Pereira Filho

Ivair Augusto Alves dos Santos

Maria do Socorro Braga

Orides Mezzaroba

Rachel Meneguello

Silvana Krause

Vânia Siciliano Aieta

SUMÁRIO

Apresentação	13
A construção normativa sobre os partidos políticos na tramitação do novo Código Eleitoral (PLP nº 112/2021) na Câmara dos Deputados	17
Autoria: Vânia Siciliano Aieta	
Partidos políticos brasileiros: o quão democráticos são?	39
Autoria: Maria do Socorro Sousa Braga, Marcus Rodrigues, Karoline Rodrigues de Moraes e Marlon Baltieri Thomazini	
Partidos políticos e inclusão: candidaturas coletivas, negros, mulheres e indígenas	67
Autoria: Carlos Machado, Bárbara Lopes Campos, Ana Carolina Vaz e Cristiano Rodrigues	
O financiamento partidário na nova democracia brasileira: um equilíbrio necessário	93
Autoria: Silvana Krause e Bruno Marques Schaefer	
Coligações proporcionais: apontamentos sobre seus efeitos e proibição	125
Autoria: Silvana Krause, Carlos Melo Machado, Tiago Alexandre Leme Barbosa, Luiza Aikawa, Bruno Marques Schaefer e Guilherme Goulart	
Análise das propostas de reforma para promoção da igualdade de gênero no Senado Federal do Brasil	149
Autoria: Maria do Socorro Sousa Braga, Leonardo Aires de Castro e Gustavo Sabbag	
Conclusões	169



Apresentação



APRESENTAÇÃO

Superado aproximadamente um biênio desde a apresentação do volume contendo o relatório final do eixo temático que, dentro do Grupo de Trabalho (GT) incumbido de realizar estudos para identificar os conflitos na norma vigente decorrentes das reformas eleitorais e propor a respectiva sistematização, ficou responsável por tratar do tema “Partidos Políticos” (Eixo Temático VIII do GT da Sistematização das Normas Eleitorais – SNE), apresenta-se agora o resultado dos estudos formulados a partir daquele relatório por pesquisadores convidados para atuar na segunda fase do projeto de sistematização proposto pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Pode-se dizer que o relatório daquela primeira fase foi apenas o pontapé inicial para o desenvolvimento do trabalho de pesquisa que ora se apresenta, o qual, em virtude do viés acadêmico-científico adotado, permitiu alargar e aprofundar o estudo do sistema normativo eleitoral brasileiro no que diz respeito especialmente aos partidos políticos.

A partir do relatório da Fase I, que identificou incongruências, incompatibilidades e omissões na legislação eleitoral, os professores participantes desta Fase II, após divisão do eixo em subtemas, trouxeram a debate questões relativas aos mais diversos aspectos referentes ao tema partidos políticos.

Dessa vez, contudo, o resultado dos trabalhos desenvolvidos não se apresenta em forma de relatório, mas de coletânea de artigos científicos produzidos pelos pesquisadores convidados a atuar nesta segunda fase do projeto.

Durante o lapso temporal que intermediou o encerramento da Fase I e o início dos trabalhos da Fase II, certamente o sentimento de que a sistematização das normas eleitorais é fundamental ao aprimoramento de nossa democracia não esteve adormecido. Além do próprio TSE, demais atores relacionados ao tema, notadamente o meio acadêmico e o Congresso Nacional, também atuaram na apresentação de visões que contribuem para este debate.

Essa realidade não passou despercebida dos autores do presente volume, os quais se debruçaram sobre doutrina e propostas legislativas com o fito de apresentar uma ampla análise de caminhos que podem ser tomados pela comunidade jurídica eleitoral no aperfeiçoamento do regramento que rege os partidos políticos.

Assim, foi possível analisar e discorrer sobre o papel dos partidos políticos, sua natureza jurídica, as regras gerais que regem sua criação e funcionamento, sua democracia interna, a inclusão e a representatividade, a hipótese das candidaturas coletivas, sua autonomia (e os limites a essa autonomia), as características e implicações do sistema proporcional, a fidelidade partidária e as formas de financiamento.

Cientes do papel a ser exercido pelas instituições constitucionalmente incumbidas de concretizar os aperfeiçoamentos necessários ao sistema normativo eleitoral, e na certeza de terem feito sua parte em colaborar para tal desiderato, os membros do Eixo VIII do GT-SNE II apresentam, nas próximas páginas, sua contribuição.

Brasília, setembro de 2021.

Diego Messina Felisbino

Seção de Legislação do Tribunal Superior Eleitoral



A construção normativa sobre os partidos políticos na tramitação do novo Código Eleitoral (PLP nº 112/2021) na Câmara dos Deputados



A CONSTRUÇÃO NORMATIVA SOBRE OS PARTIDOS POLÍTICOS NA TRAMITAÇÃO DO NOVO CÓDIGO ELEITORAL (PLP Nº 112/2021) NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Vânia Siciliano Aieta¹

Resumo: o presente artigo tece considerações sobre alguns pontos cardeais da Reforma Política ocorrida por ocasião da tramitação do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 112/2021 na Câmara dos Deputados. Trata-se de trabalho acadêmico que analisou o “estado atual” da problemática partidária no momento em que foi produzido, visto que o texto seguiu sua tramitação para o Senado Federal no momento em que o artigo foi concluído.

Palavras-chave: reforma política; partidos políticos; democracia interna; *accountability*.

The normative construction regarding political parties in the debate over the bill for a new Electoral Code (PLP nº 112/2021) in the Chamber of Deputies

Abstract: this article presents considerations about some key points of the political reform initiative, materialized in the debate over PLP 112/2021 in the Chamber of Deputies. It is an academic work that analyzes the “current stage” of the party problem along with the future prospects, since the bill was passed and is now under debate in the Senate at the time of concluding this article.

Keywords: political reform; political parties; internal democracy; *accountability*.

1. Introdução

A reforma política, durante tanto tempo tão esquecida nas prioridades dos detentores do poder em Brasília, por cabal relevância, deveria ser a primeira das reformas. Para justificar a necessária priorização da reforma política, André Franco Montoro afirmava, em suas aulas, que é exatamente na área do governo que se decidem os destinos do país e as condições de vida da população. Costumava o saudoso professor utilizar a tão conhecida observação de Brecht, conclamando: “O pior analfabeto é o analfabeto político. Ele não sabe que o custo de vida, o preço do feijão, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio dependem das decisões políticas”.

Franco Montoro sustentava que o sistema brasileiro de tomada de decisões políticas apresentava, como ainda apresenta, alguns defeitos marcantes, oriundos de uma longa e

¹ Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGD/Uerj). Doutora em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), com pós-doutorado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/Rio) e pela Universidade de Santiago de Compostela.

profunda tradição autoritária, centralizadora e elitista. Dentre as tantas mazelas que assolam o sistema, podem-se apontar: a centralização unipessoal do poder, o sistema eleitoral defeituoso, a má organização partidária e a desproporção na representatividade política dos estados federados no Poder Legislativo.

O poder unipessoal centralizado deu origem à máxima política do “poder da caneta”, geratriz de muitas deformações e injustiças na *res publica* brasileira, tanto em nível federal como estadual e municipal. Há de se salientar, também, que a concentração de poder político propicia ambiência conjuntural favorável para o clientelismo, a corrupção e o desvio de recursos públicos. A conquista do poder passa a ser um negócio de natureza privada, desprezando-se o elemento finalístico do Estado e fazendo surgir ambições políticas e financeiras de má-fé, ainda que com o novo modelo de financiamento. Na Reforma de 2021, em se tratando de financiamento, poucas mudanças foram detectadas.

Outra mazela diz respeito ao sistema partidário. É evidente que a sociedade brasileira não está satisfeita com a multiplicação ilimitada dos partidos políticos, em sua maioria legendas de aluguel com programas muito vagos, sem atuação permanente e espelhando decisões oportunistas por parte dos eleitos. Urge uma reforma verdadeiramente partidária que volte a privilegiar a fidelidade aos partidos.

Reformar significa possibilitar as condições para que uma transição possa ocorrer. Em uma reforma política, deve-se buscar a ampliação da democracia representativa para que as legítimas demandas da sociedade possam se sedimentar. A reforma faz-se necessária quando as estruturas já estão superadas ou não conseguem se concatenar com as novas exigências da realidade política.

O Direito Partidário é uma subespécie do Direito Eleitoral, perfazendo-se como um campo de saber que cuida dos partidos políticos. No Brasil, as normas de regência partidária residem no art. 17 da Carta Magna Brasileira de 1988, e, no plano infraconstitucional, por meio da Lei nº 9.096/1995, a chamada “Lei dos Partidos Políticos”.

A existência dos partidos políticos deriva do fato de que, na democracia, a sociedade está destinada a se integrar de modo permanente ao Estado. O partido político seria, neste mister, um agrupamento de pessoas organizadas por propósitos comuns com a finalidade de exercer ou de influenciar o poder do Estado para realizar total ou parcialmente um programa político de caráter geral².

Para que se possa detectar, com precisão, o que é um partido político, no âmbito prescritivo, faz-se necessário extrapolar os entendimentos ordinários acerca do que ele é. Sendo um fenômeno ôntico, pode-se dizer que os *elementos essenciais* de um partido político são a reunião de pessoas, agrupadas por ideias afins com a finalidade de alcançar objetivos comuns. É de se

² Garcia-Pelayo (1961), p. 192.

ver, no entanto, que, ainda assim, falta um elemento peculiar ao partido político incluso no universo do dever ser, que é a atuação, a ação pedagógica e a disputa do poder.

A moderna doutrina constitucional preocupou-se com os partidos políticos, considerando-os indispensáveis para o funcionamento da democracia indireta. Porém, a consagração normativa, na esfera constitucional, da temática dos partidos, deu-se com o advento da Lei Fundamental de Bonn no pós-guerra da Alemanha, ao regular, com riqueza de detalhes, as obrigações e os direitos dos partidos políticos. Ao revés desse vetor hermenêutico, a Constituição brasileira de 1946, a francesa e a italiana de 1958 continham apenas regras esparsas sobre eles.

Os partidos passam, a partir desse momento, a serem reconhecidos, no universo do Direito Constitucional, como indubitáveis canais de mobilização dos cidadãos, por organizarem diversidades ideológicas e congregarem interesses distintos de grupos e classes sociais diversas³.

A tipificação constitucional dos partidos impõe, ainda, o atendimento a alguns requisitos fundamentais. Nesse mister, ressaltam-se as liberdades interna e externa, a igualdade de oportunidades dos partidos, com concorrência eleitoral legal, e o direito de oposição democrática *interna corporis*.

Na Constituinte, os legisladores optaram pela liberdade de criação e de organização dos partidos políticos, assegurando, por meio do art. 17 da Constituição de 1988, que eles têm autonomia para definir sua estrutura interna, sua organização e seu funcionamento. Além disso, a Carta Magna de 1988 reza que os partidos políticos adquirem personalidade jurídica na forma da lei civil. Contudo, não obstante a clareza normativa assecuratória da *autonomia partidária*, a Justiça Eleitoral permanece com a missão de gerir a administração do processo eleitoral e a fiscalização isenta do cumprimento das regras relativas ao exercício da atividade política, pois tal tarefa perfaz-se como uma “expressão do poder político” que a Constituição brasileira confere ao Poder Jurídico, nos dizeres de Torquato Jardim⁴, ex-Ministro do Tribunal Superior Eleitoral (doravante denominado TSE).

2. Normas fundamentais do Direito Eleitoral

Na proposta do novo Código Eleitoral, referente às normas fundamentais do Direito Eleitoral, o partido político foi contemplado, já na instituição das normas materiais, processuais e procedimentais destinadas a assegurar o funcionamento da democracia representativa e participativa, com o pleno exercício dos direitos políticos e os direitos dos partidos políticos. Nesse capítulo, dentre os princípios fundamentais insertos, fulcrados nas normas fundamentais e nos valores estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988), asseguraram-se o pluralismo político, a liberdade e a autonomia dos partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, assim como

³ Canotilho (1997), p. 301.

⁴ Jardim (1996), p. 92.

a liberdade de expressão, de informação, de propaganda eleitoral, a liberdade de reunião e de associação de cidadãos, partidos políticos, sociedade civil e candidatos e a imparcialidade e a neutralidade das autoridades administrativas, responsáveis pelas eleições, e das demais entidades públicas perante as candidaturas e os partidos políticos.

3. Aplicação das normas eleitorais

Com fins de se assegurar maior segurança jurídica, opta-se pela aplicação das normas materiais sancionadoras vigentes à época das infrações eleitorais, salvo lei posterior que venha a alterar o regime sancionatório de forma mais benéfica aos partícipes do pleito e aos partidos políticos.

A regra da anualidade eleitoral, prevista no art.16 da CF/1988, teve seu alcance balizado, considerando-se alteradoras do processo eleitoral as inovações normativas e jurisprudenciais que disponham sobre sistemas eleitorais; requisitos para a habilitação de candidatos, partidos políticos e coligações; propaganda, debates e pesquisas eleitorais; cobertura informativa nos meios de comunicação e financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais. Cuida-se de tema tratado pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 125/11, segundo o qual a lei que mudar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, mas não será aplicada à eleição seguinte, se acontecer esta em menos de um ano da vigência da lei. Nesse sentido, o texto determina a aplicação dessa regra também para as decisões interpretativas ou administrativas do Supremo Tribunal Federal (STF) ou do TSE.

As *prerrogativas dos eleitores* também merecem atenção, pois decorrem da liberdade para o exercício do sufrágio. Desse modo, fomenta-se o apoio político e financeiro a candidatos, partidos políticos e coligações partidárias incumbindo às autoridades públicas, assim como aos candidatos e partidos políticos, o asseguramento da acessibilidade de práticas informativas e a promoção do direito à informação das pessoas com deficiência.

4. Regulamentação e interpretação das normas relativas ao sistema partidário

A estrutura dos sistemas de governo e seu desempenho estão intimamente concatenados com o quantitativo de partidos políticos. O termo “partido” surge, no universo político, como substituição gradual do termo facção. A transição das facções para os partidos políticos marcou um momento de transformação das práticas de intolerância para o *reconhecimento do valor da tolerância*, desta para a *dissensão* e, a partir da dissensão, para o alcance da crença na *diversidade política*. A compreensão de que a diversidade política e a discrepância não eram incompatíveis com a ordem política foi deveras salutar para o aparecimento e a concretização da ideia dos partidos políticos.

Nesse sentido, os partidos tornam-se concebíveis quando o “medo da desunião” é substituído pela crença de que um mundo monocrático não deve ser a única base possível de formação política. Por isso, pode-se, com rigor, afirmar que, no plano ideológico, partidos e

pluralismo possuem a mesma geratriz, gozando, originalmente, do mesmo sistema de crenças, de um mesmo ato de fé.

Não se pode deixar de afirmar, contudo, que a relação entre os partidos e o pluralismo é sutil e enganosa, pois a palavra *pluralismo* contém uma riqueza de distintas conotações. Tal expressão pode ser conceituada em três níveis, a saber: o cultural, o societário e o político.

No *plano cultural*, a ideia de pluralismo guarda estreita correlação com os necessários paradigmas trazidos por um legado civilizatório de natureza diferenciada e também pelos seus traços homogêneos. A *cultura pluralista sustenta a convicção de que a vida humana progride centralizada na aceitação de que a diferença, e não a unanimidade, assim como a mutabilidade, e não a estabilidade, movem a sociedade*. Há de se advertir, ao se tratar da problemática, que, mesmo em um universo de análise descritiva e não prescritiva, não se deve ignorar a evidência de que o plano cultural irrompe estruturas sociais e políticas alicerçadas em axiomas.

Os sistemas partidários são resultantes de fatores numerosos e complexos como história, tradição, religião, composição étnica, regionalismos, ideologias, grau de *know-how* tecnológico e fatores econômicos e sociais de um modo geral.

No que diz respeito ao *plano societário*, o pluralismo consagra-se mediante princípios estruturais reveladores das naturais complexidades de uma sociedade. Mas há de se considerar que uma sociedade plural não é, necessariamente, uma sociedade pluralista, pois esta última consagra-se como uma subespécie de diferenciação societária, embora não goze de exclusividade. Assim, pluralismo societário e diferenciação societária não significam a mesma coisa.

Já, em se tratando do *plano político*, o pluralismo dá-se por meio de uma multiplicidade de grupos que são concomitantemente independentes e não inclusivos. Destarte, essa modalidade de pluralismo atende aos partidos políticos, pelas seguintes razões: a democracia precisa tanto do conflito quanto do consenso (o consenso não significa unanimidade); da necessária adoção de *limites ao princípio da maioria*, com o fito de *evitar o surgimento de tiranias políticas que desrespeitem as minorias*, e da *afirmação da tolerância como um vetor democrático*. Por fim, no que tange ao esteio estrutural da problemática, o pluralismo político precisa ser voluntário, sob pena de se confundir com fragmentação política, imposta pelo *status quo*. Com isso, pode-se afirmar que o pluralismo é possível de ser operacionalizado, mas deve-se considerar que as definições operacionais não alcançam com a mesma facilidade a necessária crença ou convicção nele.

Ao transpor a análise ao universo partidário, torna-se possível sustentar a existência de um *pluralismo partidário*, mas se tal análise for feita de modo aparente, o pluralismo partidário indicaria simplesmente a existência de vários partidos. Porém, aprofundando-se a observância científica, pode-se, com rigor, asseverar que o pluralismo partidário se alicerça no aval do pluralismo na sua completude, pois a *pluralização dos partidos políticos significa a aceitação dos postulados da tolerância política, com fins de possibilitar a convivência dos grupos no dissenso*.

A regulamentação e a interpretação das normas relativas ao sistema partidário devem levar em consideração os seguintes princípios: liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção; autonomia *interna corporis*, respeitados os direitos e as garantias fundamentais dos filiados e dos órgãos partidários; estruturação, organização e funcionamento democráticos; acesso a mecanismos públicos de subvenção, nos termos da CF/1988 e do Código em fazimento; transparência das atividades e finalidades almejadas e sobretudo contabilidade fiscalizada, obrigando-se os partidos políticos ao reconhecimento da legitimidade de seus adversários, além do dever de buscar alternativas pacíficas para a resolução dos dissensos.

5. Natureza jurídica e finalidade dos partidos políticos

A CF/1988 alterou sensivelmente o estatuto dos partidos políticos no país, estabelecendo liberdade para a sua criação, fusão, incorporação e extinção. Dessa forma, o controle judicial dos partidos políticos tornou-se bem mais restrito, tendo por escopo exclusivamente o asseguração dos princípios constitucionais concatenados à matéria.

Assim, não obstante a clareza normativa assecuratória da autonomia partidária, a Justiça Eleitoral permanece com a missão de gerir a administração do processo eleitoral e a fiscalização isenta do cumprimento das regras relativas ao exercício da atividade política, pois perfaz-se como uma “expressão do poder político” que a Constituição brasileira confere ao poder jurídico, para parafrasearmos Torquato Jardim. Logo, pode-se, com rigor, concluir que ainda persiste um *quantum*, ainda que diminuto, de controle dos partidos políticos por parte da Justiça Eleitoral.

Com o advento da Lei nº 9.096/1995, regulando os dispositivos constitucionais sobre os partidos políticos, estes sofreram uma transmutação de natureza jurídica: de pessoa jurídica de Direito Público interno para um novo *status*, o de pessoa jurídica de Direito Privado. Porém, essa nova conjuntura não pode ser analisada, no plano hermenêutico, divorciada da necessária concatenação com o dispositivo constitucional do art. 17, exigindo-nos a formalização estrutural perante o registro de pessoas jurídicas e, logo após, um segundo registro do estatuto no TSE.

Na realidade, em se tratando de *natureza jurídica dos partidos políticos*, observa-se um evidente perfil bifronte em razão da duplicidade do *status* do partido político, prevista no cerne do art. 17, § 2º, da CF/1988, que assevera que os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no TSE.

É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos cujos programas e estatutos respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais, inclusive os dos grupos minoritários e vulneráveis.

Só será 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 correspondente a, pelo menos, 1,5% (um e meio 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 1% (um por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles.

Apenas o partido que tenha registrado o seu estatuto no TSE pode participar do processo eleitoral, receber recursos dos fundos partidário e eleitoral e ter acesso ao horário gratuito no rádio e na televisão, obedecidos os requisitos estabelecidos no art. 17 da CF/1988 e as normas fixadas no novo Código, sendo assegurado ao partido político com estatuto registrado no TSE o direito à utilização gratuita de espaços de escolas públicas ou de casas legislativas para a realização de suas reuniões, prévias ou convenções, responsabilizando-se pelos danos porventura causados com a realização do evento.

Com o registro do estatuto do partido no TSE, assegura-se às agremiações partidárias a exclusividade da sua denominação, sigla, símbolos e número, sendo vedada a utilização por outros partidos de variações que possam induzir o cidadão a erro ou à confusão, restando o período de 2 (dois) anos para comprovação do apoio anteriormente citado, que será contado a partir da data da aquisição da personalidade jurídica do partido em formação perante o cartório de *registro civil* competente. Após o transcurso do prazo de 2 (dois) anos, o partido em formação não poderá aproveitar esses apoios para solicitação de novo pedido de registro.

Portanto, malgrado que os partidos políticos sejam constituídos ao modo das associações civis, deve-se operar o seu *registro no TSE*. Mas, se o partido já adquire personalidade jurídica mediante o simples registro civil, instala-se uma controvérsia acerca de qual seria a função do segundo registro, o registro dos estatutos no TSE. O duplo registro partidário concretiza-se, em um primeiro plano, na forma da lei civil, por conferir ao partido político uma “existência embrionária”, que viabiliza as primeiras empreitadas políticas do partido (como pregações políticas e conquista de adeptos, de um modo geral). Em um segundo momento, o do segundo registro, realizado na Justiça Eleitoral, o partido adquire capacidade jurídica específica, ou seja, pode inscrever seus candidatos e participar do processo eleitoral. O requerimento do registro de partido político, dirigido ao cartório de registro civil das pessoas jurídicas do local de sua sede, 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 e será acompanhado de: cópia autêntica da ata da reunião de fundação do partido; exemplares do *Diário Oficial* que publicou, no seu inteiro teor, o programa e o estatuto; e relação de todos os fundadores com o nome completo, naturalidade, número do título eleitoral com zona, seção, município, estado, profissão e endereço da residência, indicando o nome e função dos dirigentes provisórios e o endereço da sede do partido no território nacional.

Satisfeitas essas exigências, o oficial do registro civil efetua o registro no livro correspondente, expedindo certidão de inteiro teor. Com a aquisição de sua personalidade jurídica, o partido em formação poderá promover a obtenção do apoio mínimo de eleitores para fins de registro do estatuto e realizar os atos necessários para a constituição definitiva de seus órgãos, bem como a designação dos dirigentes, na forma do seu estatuto, devendo comunicar a sua criação ao TSE, logo após a aquisição de personalidade jurídica, para ter acesso ao sistema da Justiça Eleitoral que gerencia o apoio dos eleitores.

Realizadas a constituição definitiva dos órgãos partidários e a designação de seus dirigentes, os dirigentes nacionais promoverão o *registro do estatuto do partido no TSE*, mediante requerimento acompanhado de: exemplar autenticado do inteiro teor do programa e do estatuto partidários, inscritos no registro civil; certidão do registro civil da pessoa jurídica; número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), endereço, telefone e endereço eletrônico de sua sede e de seus dirigentes nacionais provisórios; cópia da ata de fundação e da relação dos fundadores, acompanhada do estatuto e do programa aprovados no momento da fundação; e certidões dos Cartórios Eleitorais que comprovem a obtenção do apoio mínimo de eleitores para fins de registro do estatuto.

A prova do apoio mínimo é feita por meio de conferência das assinaturas dos apoiadores, constando o nome completo e o número do respectivo título eleitoral, pelo cartório da zona eleitoral a que for dirigido ou por meio eletrônico, conforme regulamentação a ser estabelecida pelo TSE. Protocolado o pedido de registro no TSE, o processo respectivo, no prazo de 48 (quarenta e oito horas), será distribuído a um relator que determinará, imediatamente, a publicação de edital para ciência dos interessados, podendo os partidos políticos e o Ministério Público Eleitoral (MPE) impugnar, no prazo de 5 (cinco) dias contados da publicação do edital, em petição fundamentada, o pedido de registro. Caso seja oferecida impugnação ao registro, o partido em formação apresentará resposta no prazo de 10 (dez) dias contados da intimação. Não havendo impugnação ou finda a instrução do feito, o relator deve ouvir o Procurador-Geral Eleitoral no prazo de 10 (dez) dias e, em igual prazo, determinará a realização de diligências para sanar eventuais falhas do processo. Se não houver diligências a determinar, ou após o seu atendimento, o TSE registrará o estatuto do partido no prazo de 30 (trinta) dias.

As alterações programáticas ou estatutárias, após registradas no ofício civil competente, devem ser encaminhadas ao TSE para anotação, onde serão homologadas, salvo se infringirem expressamente dispositivos da Constituição Federal e do futuro Código. Vale aduzir que a norma estatutária ou programática que, homologada e anotada pelo TSE, violar direito ou garantia fundamental, poderá ser objeto de impugnação, a qualquer tempo, por filiado ou órgão partidário. É vedada a impugnação prevista na proposta por terceiros estranhos ao respectivo partido à norma estatutária ou programática. Apenas na hipótese de desistência da impugnação realizada pelos legitimados relacionados no projeto de lei, poderá o MPE assumir a titularidade da demanda.

O partido político comunicará à Justiça Eleitoral a constituição de seus órgãos de direção e os nomes dos respectivos integrantes, bem como as alterações que forem promovidas no estatuto ou programa, para anotação: no TSE, dos integrantes dos órgãos de âmbito nacional; nos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), dos integrantes dos órgãos de âmbito estadual, distrital, municipal ou zonal. Após o recebimento da comunicação de constituição dos órgãos de direção regionais, definitivos ou provisórios, o TSE, na condição de unidade cadastradora, deverá proceder à inscrição, ao restabelecimento e à alteração de dados cadastrais e da situação cadastral perante o CNPJ na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

O partido político com registro no TSE pode credenciar delegados perante o juiz eleitoral, no TRE e no TSE. Os delegados credenciados pelo órgão de direção nacional representarão o partido em quaisquer tribunais ou juízes eleitorais; os credenciados pelos órgãos regionais, somente no TRE e nos juízes eleitorais do respectivo estado ou do Distrito Federal; e os credenciados pelo órgão municipal, no juiz eleitoral da respectiva jurisdição.

O partido político, pessoa jurídica de direito privado, não equiparável a entidades paraestatais, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos e garantias fundamentais definidos na Constituição Federal.

Ainda que sejam entidades de direito privado, é nítido que sua *finalidade* é estritamente pública, que são a representação política da população, o que se dá por meio da eleição de membros das respectivas agremiações aos cargos eletivos do nosso sistema político representativo. Só por isso fica claro que há uma clarividente função pública na existência dos partidos políticos, muito por conta da relevância da própria atividade das legendas, cuja existência plural é reconhecida como fundamento da República Federativa conforme o inciso V do art. 1º da nossa CF/1988.

6. Finalidade dos partidos políticos e liberdade partidária

A construção do conceito de partido político implica a observância de três de suas *finalidades*. Em primeiro lugar, o partido político deve ser um *agente catalisador de uma determinada corrente de opinião*, formada pelas lideranças partidárias, militantes, simpatizantes e eleitores. A segunda finalidade essencial são a *seleção e o enquadramento dos eleitos*. Inicialmente, escolhem-se os nomes dos candidatos aos postos eletivos, no âmbito interno do partido, para, posteriormente, esses candidatos pleitearem as eleições, concorrendo com os adversários das outras legendas. E, por derradeiro, há de se salientar a nobre tarefa partidária de *educar e informar o eleitor* politicamente. Assim, ele estará preparado não só para votar conscientemente como também para ter participação política, inclusive no sentido de exigir dos seus representantes eleitos uma ação firme de acordo com a orientação do próprio partido, fixada pelo estatuto e pelo programa.

Não é, porém, absoluta a liberdade partidária. Fica ela *condicionada a vários princípios* que confluem, em essência, para seu compromisso com o regime democrático no sentido estabelecido pela Constituição. Trata-se da obrigação de resguardar a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.

A autonomia é conferida na suposição de que cada partido busque, de acordo com suas concepções, realizar uma estrutura interna democrática. Seria incompreensível que uma instituição resguardasse o regime democrático sem *internamente* deixar de observar o mesmo regime. Tal posicionamento também pode ser extraído das lições de Canotilho (1997) ao asseverar que a organização interna dos partidos políticos deve obedecer, à semelhança

de outras organizações sociais constitucionalmente relevantes, às regras básicas inerentes ao princípio democrático.

A democracia dos partidos pressupõe, dentre outras exigências, a *proibição do princípio do chefe*, a exigência da formação da vontade a partir das bases, o direito dos membros do partido a uma atuação efetiva dentro do partido, o direito à liberdade de expressão, o direito à oposição e crítica, o direito à igualdade de tratamento de todos os membros. Além disso, o processo de elaboração dos estatutos partidários deverá observar as condicionantes da democracia. Desse modo, seria sobremodo ilógico e aviltante uma dada agremiação partidária criar estatutos sem lastro democrático.

Os órgãos de cúpula não podem restringir ou eliminar, sem uma justa causa, a conduta dos seus filiados em detrimento dos estatutos, do ideário programático e da ordem jurídica estabelecida pela Carta de 1988, sob pena de ser comprometido o fortalecimento da democracia representativa e intrapartidária com a criação de oligopólios dirigentes.

As condições e as imposições abusivas das cúpulas partidárias, que estabelecem os *oligopólios partidários*, prestam-se, por vezes, a espúrias manipulações e suprimem a liberdade, a igualdade e a dignidade dos seus filiados, mantendo, em situação precária e provisória, a estrutura e a organização dos diretórios municipais, com o fito de ensejar sumárias intervenções, dissoluções de diretórios, destituição de comissões executivas ou de alguns dos seus integrantes que resistirem às ordens dos “dirigentes” (donos?) da agremiação, emanadas formalmente dos seus órgãos tidos por “superiores”.

Constituem-se *finalidades gerais* dos partidos políticos: contribuir para a construção de uma opinião pública plural acerca dos temas de interesse coletivo; debater e apresentar soluções para os problemas da vida política, econômica, social e cultural; apresentar programas políticos e preparar programas eleitorais de governo; selecionar e apresentar candidaturas para os órgãos de investidura eletiva; promover a crítica, inclusive de oposição, à atividade dos órgãos estatais; contribuir para o esclarecimento acerca de questões submetidas à consulta popular; promover a educação política, visando ao incremento da participação cidadã e ao desenvolvimento da cultura democrática; e contribuir para a promoção dos direitos e garantias fundamentais, assim como para a preservação e o desenvolvimento das instituições democráticas.

Ao partido político é assegurada *autonomia* para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento. A autonomia é um direito inalienável dos partidos políticos, sendo-lhes vedado isentar qualquer filiado das obrigações com o programa e o estatuto ou do cumprimento de diretriz legitimamente estabelecida.

Constituem *assuntos internos dos partidos políticos*, dentre outros: a elaboração e a modificação de suas normas estatutárias, programáticas ou outros atos partidários, observados os direitos e as garantias previstas na Constituição Federal e no futuro Código; o estabelecimento de requisitos e procedimentos para a filiação e o seu cancelamento; os processos eleitorais

destinados à composição de seus órgãos partidários; os procedimentos necessários à celebração de convenções para a seleção de candidatos a cargos eletivos e para a formação de coligações; os processos deliberativos para a definição de suas estratégias políticas e eleitorais.

Aos partidos políticos é assegurada *autonomia* para definir o prazo de duração dos seus órgãos partidários, permanentes ou provisórios, e dos mandatos dos seus membros, mantendo-se o prazo de vigência dos órgãos provisórios dos partidos políticos em até (8) oito anos⁵, assegurando aos filiados de um partido político iguais direitos e deveres, nos termos dos respectivos estatutos.

Dentre os *limites à liberdade partidária*, destaca-se a atuação do partido político, que tem caráter nacional e é exercida de acordo com seu estatuto e programa, sem subordinação a entidades ou governos estrangeiros, sendo vedado aos partidos políticos ministrar instrução militar ou paramilitar, utilizar-se de organização da mesma natureza ou adotar uniforme para seus membros.

7. Programa e estatuto partidário

O partido é livre para fixar, em seu programa, seus objetivos políticos e para estabelecer, em seu estatuto, a sua estrutura interna, organização e funcionamento.

Os estatutos devem conter, dentre outras, as seguintes normas: nome; denominação abreviada e o estabelecimento da sede no território nacional; filiação e desfiliação de seus membros; direitos e deveres dos filiados; modo como se organiza e administra, com a definição de sua estrutura geral e identificação; composição e competências dos órgãos partidários nos níveis nacional, estadual ou distrital e municipal; duração dos mandatos e processo de eleição dos seus membros; fidelidade e disciplina partidárias, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa; condições e forma de escolha de seus candidatos a cargos e funções eletivas; finanças e contabilidade; e procedimento de reforma do programa e do estatuto. Quanto às anotações que devem ser enviadas ao TSE sobre mudanças no estatuto do partido, o texto determina que serão objeto de análise apenas os dispositivos alterados.

8. Responsabilidade

A responsabilidade, inclusive civil, cabe exclusivamente ao órgão partidário nacional, estadual, distrital ou municipal que tiver dado causa ao não cumprimento da obrigação, à violação de direito, a dano a outrem ou a qualquer ato ilícito, sendo vedada a atribuição de responsabilidade solidária aos órgãos hierarquicamente superiores.

⁵ Exaurido o prazo de vigência de um órgão partidário, a extinção e o cancelamento de sua inscrição no CNPJ dependem de processo que assegure o contraditório e a ampla defesa.

O órgão nacional do partido político, quando tiver dado causa ao não cumprimento da obrigação, à violação de direito, a dano a outrem ou a qualquer ato ilícito, somente poderá ser demandado judicialmente na circunscrição especial judiciária da sua sede, inclusive nas ações de natureza cível.

9. Filiação partidária

Só pode filiar-se a um partido político o eleitor que estiver no pleno gozo de seus direitos políticos, considerando-se deferida, para todos os efeitos, a filiação partidária, com o atendimento das regras estatutárias do partido.

Deferida a filiação do eleitor, será entregue comprovante ao interessado, no modelo adotado pelo partido. Deferido internamente o pedido de filiação, o partido político, por seus órgãos de direção nacional, estaduais, distrital ou municipais, deverá inserir os dados do filiado no sistema eletrônico da Justiça Eleitoral, que automaticamente enviará aos juízes eleitorais, para arquivamento, publicação e cumprimento dos prazos de filiação partidária para efeito de candidatura a cargos eletivos, a relação dos nomes de todos os seus filiados, da qual constarão a data de filiação, o número dos títulos eleitorais e das seções em que estão inscritos, assim como o número no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), sexo, raça e data de nascimento.

Os prejudicados, por desídia ou má-fé, poderão requerer diretamente à Justiça Eleitoral a observância dos seus direitos lesados. Os órgãos de direção nacional dos partidos políticos terão acesso às informações de seus filiados constantes do cadastro eleitoral, observadas as disposições previstas na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), sendo facultado ao partido político estabelecer, em seu estatuto, prazos de filiação partidária superiores aos previstos no novo Código, com vistas a candidatura a cargos ou mandatos eletivos. Os *prazos de filiação* partidária, fixados no estatuto do partido, com vistas a candidatura a cargos ou mandatos eletivos, *não podem ser alterados no prazo de 6 (seis) meses da data inicial do período de registro de candidaturas para a eleição subsequente.*

Para desligar-se do partido político, o filiado fará comunicação escrita ao órgão de direção municipal e ao juiz eleitoral da zona eleitoral em que for inscrito. Decorridos 3 (três) dias da data da entrega da última comunicação, o vínculo partidário torna-se extinto para todos os efeitos, salvo se antes disso a desfiliação for registrada no sistema pelo partido ou pela Justiça Eleitoral, hipótese em que a extinção ocorrerá na data do registro. No caso de filiação a outra legenda, o representante com mandato deverá comunicar tal filiação no mesmo prazo.

O cancelamento imediato da filiação partidária ocorrerá apenas em casos de morte; trânsito em julgado da decisão que estabelecer a perda ou a suspensão dos direitos políticos; expulsão; a filiação a outro partido político, desde que a pessoa comunique a nova filiação ao juiz da respectiva zona eleitoral; e outras formas previstas no estatuto, com comunicação obrigatória ao interessado no prazo de 48 (quarenta e oito) horas da decisão partidária.

Havendo coexistência de filiações partidárias, prevalecerá a mais recente, devendo a Justiça Eleitoral determinar o cancelamento das demais. Na hipótese de coincidência da data das filiações partidárias, prevalecerá aquela declinada pelo interessado, assegurado o prazo de 72 (setenta e duas) horas para manifestação.

No caso da desfiliação de detentor de cargo ou mandato eletivo, mediante o desligamento ou o cancelamento da filiação partidária, a Justiça Eleitoral deverá citar pessoalmente o partido político pelo qual o filiado foi eleito, via eleição majoritária ou proporcional, momento a partir do qual passarão a ser contados os prazos para ajuizamento das ações cabíveis. A Justiça Eleitoral promoverá, ainda, a notificação do MPE.

10. Fidelidade e disciplina partidária

A disciplina e fidelidade partidária são obrigatórias para todos os filiados a partidos políticos, nos termos da CF/1988, do respectivo estatuto partidário e do novo Código.

A responsabilidade por violação das obrigações partidárias deverá ser apurada e punida pelo órgão partidário competente, na conformidade do que dispõe o estatuto de cada partido político, assegurado o amplo direito de defesa. Nenhum filiado sofrerá medida disciplinar ou punição por conduta que não esteja previamente tipificada no estatuto do partido político.

No exercício de mandato legislativo, o integrante da bancada de partido político deverá subordinar a sua ação parlamentar aos princípios doutrinários, programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do respectivo estatuto.

O estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive sobre desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva casa legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.

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. A desfiliação do partido político pelo qual foi eleito ensejará a perda do cargo ou mandato eletivo do representante eleito pelo sistema proporcional, por ato de infidelidade partidária, salvo se houver justa causa.

Consideram-se *justa causa para a desfiliação partidária*, desde que fundamentada em prova robusta: mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; grave discriminação política pessoal; mudança de partido efetuada durante o período de 30 (trinta dias) dias que antecede o prazo de filiação exigido no novo Código para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente; migração para partido que tenha

atingido a cláusula de desempenho, prevista na CF/1988, quando a agremiação pela qual o filiado foi eleito não a alcançar.

A eventual *carta de anuência* oferecida pelos partidos políticos aos representantes individuais, eleitos pela legenda, *não configurará justa causa para a desfiliação partidária*. Além disso, o *reconhecimento da justa causa* não será considerado para fins de redistribuição dos recursos dos fundos partidário e eleitoral e do horário gratuito no rádio e na televisão.

11. Fundações partidárias

Propõe-se que seja permitido que as fundações partidárias de estudo e pesquisa, doutrinação e educação política possam desenvolver atividades amplas de ensino e formação, tais como cursos de formação e preparação em geral; de incentivo à participação feminina na política; de capacitação em estratégias de campanha eleitoral e cursos livres, inclusive os de formação profissional. Vale aduzir que foi retirado do texto o caráter exclusivo de gratuidade desses cursos.

Mas, em se tratando de fundações, o eixo fundamental da controvérsia está em quem faria a fiscalização, se o Ministério Público (MP), o TSE ou as Cortes de Contas. Com a devida vênia às opiniões divergentes, entendemos que tal fiscalização deva ficar a cargo da Justiça Eleitoral por meio da estrutura ordinária, sempre muito eficiente, do TSE.

As contas partidárias, por sua vez, deverão ser encaminhadas via Sistema Público de Escrituração Digital da Receita Federal (Sped). Existe também a proposta de auditoria externa, ao estilo das sociedades anônimas, para análise contábil e financeira, mas deve-se ressaltar que tal auditoria não teria natureza substitutiva, mas sim natureza complementar, não deixando de se ter o controle da Justiça Eleitoral.

12. Candidaturas coletivas

Nas últimas eleições (2020), o fenômeno iniciado no Brasil em 1994 – e mais presente nas eleições de 2018 – tomou corpo, e diversos estados tiveram a presença e o pedido de registro de candidaturas coletivas (“mandatos coletivos”), ou seja, a união de duas ou mais pessoas em torno de uma candidatura única para eleger uma plataforma ideológica e de propostas.

Não se trata de inovação brasileira. Trata-se de uma tendência mundial. Em diversos países, a reunião de pessoas geralmente acarreta a criação de partidos políticos. É a forma de consolidar a proposta de atuação, a partir de uma democracia direta, com a implementação de mecanismos (tecnológicos) para garantir a participação da população nas decisões do partido e, conseqüentemente, do representante eleito e com assento no parlamento (ex.: Partido Demoex, na Suécia; Partido Flux, na Austrália; e o Movimento Cinco Estrelas, na Itália).

No Brasil, entretanto, o “mandato coletivo” assume caminho oposto: ele nasce dentro de um partido e assume uma “autonomia” fora deste, fortalecendo a ideia de que é somente um instrumento necessário para garantir a disputa eleitoral.

Dentre os problemas a serem enfrentados pelas candidaturas coletivas, destaca-se que no Brasil apenas uma única pessoa pode ser denominada como candidato registrado, e somente essa pessoa terá os benefícios, responsabilidades e obrigações inerentes ao cargo, não sendo possível aos demais integrantes da coletividade participar de votações, comissões, usar tempo de fala no plenário, representar em solenidades, receber benefícios e outros. Salienta-se que *o partido, dentro da liberalidade decorrente de sua autonomia*, pode entender de forma diferente, permitindo ou não que filiados participem da candidatura coletiva, sendo certo que a ausência de normas específicas remete-nos à interpretação de normas em vigor. Portanto, caberá ao partido político definir, por meio do seu estatuto, a autorização e regulamentação de candidaturas coletivas, devendo estabelecer: a forma de estruturação da candidatura coletiva; a utilização de meios digitais; a necessidade de filiação partidária de todos os membros; o respeito às normas e aos programas do partido; a aplicação das condições de elegibilidade a todos os participantes; os cargos para os quais serão aceitas as candidaturas coletivas; a instituição de termo de compromisso; a participação da coletividade na tomada de decisão sobre os rumos, estratégias; a participação dos cocandidatos na propaganda eleitoral, com o respeito aos limites e regras previstos em lei; as infrações disciplinares decorrentes do descumprimento do compromisso; o financiamento da candidatura coletiva, com observância das regras e limites previstos em leis e resoluções do TSE; e a dissolução da candidatura coletiva; ressaltando-se que a instituição de regras acerca de candidaturas coletivas pelos partidos é matéria *interna corporis*, sendo de autonomia interna a definição dos requisitos de modulação da candidatura coletiva.

13. Democratização dos partidos

Além de inúmeras questões relativas ao financiamento de campanhas e à distribuição ineficiente de recursos no plano interno das agremiações, uma primeira sugestão que apresentamos à reforma política foi a proposta de inclusão do inciso X no art. 15, com fins de instituímos vedação à prática do *nepotismo partidário* para vedar a contratação, no âmbito dos partidos políticos, de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive dos fundadores e dirigentes, mesmo em condição provisória, em todas as esferas da atuação partidária, nacional, estadual e municipal.

Malgrado já existirem um ou mais projetos de lei em tramitação acerca da temática, observamos que as sugestões apresentadas, até o presente momento, direcionavam sua proposta no sentido da inclusão, no art. 3º da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), de parágrafo com a vedação do nepotismo partidário dos dirigentes, sobretudo. Contudo, nos parece mal alocada a proposta, na medida em que a presente vedação não poderia estar situada exatamente em um dispositivo cujo *caput* versa sobre a afirmação de direitos partidários, fulcrada na autonomia partidária, que possui alicerce constitucional no art. 17, § 1º, da CRFB/1988, e não de vedações a esses direitos.

No entanto, de outra parte, se fosse inserida a proposta de vedação do nepotismo partidário no art. 15, como a presente sugestão, acrescentando-lhe um inciso, blindaríamos o *eid* da proposta, visto que, por esse dispositivo, todas as agremiações partidárias estariam vinculadas à consagração da proposta no escopo de seu ato constitutivo, não lhes permitindo vias oblíquas para o cometimento de tal desvio.

A contratação de familiares de dirigentes pelos partidos políticos significa na essência o desatendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade, que devem reger o uso de recursos públicos destinados às agremiações. Ademais, o continuísmo dessa prática imoral, nefasta ao Brasil, caminha ao revés das melhores práticas aplicadas no âmbito da administração pública federal. Como um exemplo desses vetores hermenêuticos, trago à ilustre audiência pública a lembrança da Súmula Vinculante nº 13 do STF, os Decretos nºs 6.906/2009 e 7.203/2010, assim como a recente Portaria do Ministério da Economia nº 1.144, de 3 de fevereiro de 2021, que regulamentam a aplicação dos princípios de ética, transparência e governança.

Para os que trouxeram à baila a lembrança da natureza jurídica de associação privada dos partidos políticos no intuito de contra-argumentar em favor da flexibilização em prol do nepotismo, devemos advertir que a mudança na estrutura do financiamento partidário, hoje notadamente alicerçado em recursos públicos, impõe-nos um esforço hercúleo de controles social e institucional e das melhores práticas de *accountability* no gerenciamento dos recursos públicos.

Quando um indivíduo filia-se a um partido político, desejando participar do universo público do poder, deveria saber que os mesmos valores e princípios de ética e moral regentes que costumam impor aos outros, sobretudo aos adversários, devem ser por si também atendidos e respeitados.

A oligopolização das agremiações partidárias hoje é um sério problema a ser com urgência combatido, que causa danos irreversíveis a filiados e sobretudo a virtuais candidatos. E, em muitos casos, já se desenha hodiernamente como uma mazela que dá sustentáculo a organizações criminosas, escondidas nas blindagens da roupagem partidária para a rapina de recursos públicos dos brasileiros. Combater esses desvios é proteger os partidos políticos, saneando-os dessas más práticas. Quem é dirigente de partido deve lembrar que o partido político é um organismo coletivo, democrático, de todos os filiados. E que, para bem desempenhar e desenvolver sua tarefa, não precisa empregar a família toda. Os casos são dramáticos, pois há dirigentes que chegam a empregar mais de 30 parentes em suas agremiações partidárias em detrimento dos cofres públicos.

A democracia precisa ser custeada e não há preço para seu implemento, mas, quando tratamos de recursos públicos, devemos com *accountability*, muita fiscalização e vigilância, monitorar os tantos desvios dos dirigentes. A democracia interna dos partidos políticos deve se consagrar como uma bandeira de todos.

14. Outros destaques importantes de interesse dos partidos políticos. Reforma Política de 2021: a federação de partidos

Não cessam as tentativas de dar uma sobrevida aos “partidos nanicos” e legendas de aluguel, ameaçados pela força das mudanças. Nesse sentido, uma alteração ganha destaque. A *incorporação de partidos*, que prevê que as sanções eventualmente recebidas pelos órgãos partidários regionais e municipais da legenda incorporada, inclusive as decorrentes de prestações de contas e de responsabilização de seus antigos dirigentes, não serão aplicadas ao partido incorporador nem aos seus novos dirigentes, exceto aos que já integravam o partido incorporado.

A reforma política viveu também retrocessos. Um dia depois do Plenário da Câmara dos Deputados aprovar a *volta das coligações proporcionais*, posteriormente vetada pelo Senado, os deputados ainda referendaram um projeto de 2015, já aprovado pelos senadores, criando uma nova forma de organização política denominada “federação partidária”. Tal criação precisa ser compreendida no contexto da contrarreforma promovida pelo Presidente da Câmara, Deputado Arthur Lira, de Alagoas, e pelo grupo conhecido como “Centrão”, com o objetivo de “desidratar” conquistas obtidas na Minirreforma Política de 2017 com fins de assegurar às pequenas agremiações o acesso a recursos públicos.

No tocante à tentativa de restabelecer as coligações, é cediço que partidos de menor expressão buscam-nas na expectativa de obter êxito por ocasião dos pleitos eleitorais. Por essa razão, o motivo para proibir as coligações proporcionais é evidente, uma vez que deterioram a consistência ideológica das candidaturas, ao destinar votos a candidatos nos quais talvez os eleitores jamais votassem, visto que votos de divergência ideológica acentuada podem ser aproveitados para um lado ou outro, lesando os interesses genuínos do eleitor.

As federações partidárias trazem com elas o falacioso argumento de minorar tais danos, pois seriam alianças formadas para durarem um período maior, de quatro anos, alinhando uma atuação parlamentar conjunta depois das eleições. Dessa forma, os mandatos, outrora pertencentes aos partidos por força da primazia da tese do mandato partidário, passariam a pertencer às federações criadas⁶.

É inegável que, em comparação com a aliança efêmera das coligações, as federações são um melhor caminho, mas o ideal seria de fato diminuirmos o número de partidos, com a esperança de uma futura fusão de legendas que resultem na melhoria do quadro partidário, tornando-o mais enxuto e mais comprometido com a coerência ideológica.

⁶ Assim, para substituir alguém que perdesse o mandato em um partido, seria escolhido o próximo candidato na lista da federação, a qual funcionaria como uma coligação duradora em nível prático.

15. Conclusões

O estudo dos partidos políticos implica o respeito e a garantia das posições ideológicas. Portanto, o princípio da fidelidade partidária deve atingir a dimensão e a importância dos valores que encerra, assumindo inteiramente a decisão política fundamental inserida em seu cerne, pois os valores em que se assenta e para onde deve orientar a comunidade concretizam-se como imperativos incontroláveis de recuperação da moralidade política nacional, fazendo valer uma sanção válida contra o carreirismo político e a “artimanha partidária”. O abandono da legenda pelo representante infiel tem desfalcado, sem restituição, a representação parlamentar dos partidos, fraudando a vontade do eleitorado e lesando o modelo de democracia representativa dos povos mais esclarecidos.

O fortalecimento dos partidos políticos concretiza-se como uma necessidade absolutamente indispensável da ordem do dia, porque o sentido da distribuição da eleição proporcional é exatamente o de conferir o mandato ao partido político, e não ao candidato na sua singularidade.

Referências

AIETA, Vânia Siciliano Aieta. **Reforma política**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. (Coleção tratado de direito político, t. 5).

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 6.906, de 21 de julho de 2009**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6906.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.203, de 4 de junho de 2010**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7203.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Portaria ME nº 1.144, de 3 de fevereiro de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Edição 25, Seção 1, p. 19, publicado em: 5/2/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula vinculante nº 13. Sessão Plenária de 21/8/2008. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 162, p. 1, publicado em: 29/8/2008.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional em teoria da constituição**. Coimbra: Livraria Almedina, 1997.

GARCIA-PELAYO, Manuel. **Derecho constitucional comparado**. 6. ed. Madrid: Manuales de la Revista de Occidente, 1961.

JARDIM, Torquato. **Direito eleitoral positivo**: conforme a nova lei dos partidos políticos e a lei eleitoral municipal de 1996. Brasília: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1996.



Partidos políticos brasileiros: o quão democráticos são?



PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS: O QUÃO DEMOCRÁTICOS SÃO?

Maria do Socorro Sousa Braga¹

Marcus Rodrigues²

Karoline Rodrigues de Moraes³

Marlon Baltieri Thomazini⁴

1. Introdução

Os objetivos deste capítulo são ao menos dois: buscar identificar dilemas envolvendo os partidos políticos brasileiros após 40 anos de reorganização e apontar ameaças externas a sua continuidade; analisar empiricamente implicações de escolhas legislativas nos processos de tomada de decisão intrapartidários.

Para especificar as categorias interpretativas, volta-se para a teoria das organizações partidárias, aquelas que colocam no centro do seu interesse a dimensão do poder organizativo, e que explicam o funcionamento e as atividades organizativas, sobretudo em termos de alianças e de conflitos pelo poder entre os diferentes agentes que compõem a organização. Adota-se neste trabalho, portanto, a perspectiva de acordo com a qual as dinâmicas (condicionadas, por sua vez, pelas influências do ambiente) relacionadas à luta pelo poder no interior da organização oferecem a principal chave para compreender o funcionamento dessa instituição, bem como as mudanças que ela venha a experimentar.

Ao seguir essa abordagem, o partido político será definido como uma organização que se distingue das outras seja pelos ambientes em que atua, seja por desenvolver atividades específicas (PANEBIANCO, 2005). O foco recairá em duas acepções básicas: primeira, como veículo de conexão entre cidadãos e Estado; segunda, como organização que estrutura as preferências eleitorais. De acordo com Sartori (1982), partidos são canais mediante os quais as demandas da sociedade têm expressão e podem ser traduzidas em políticas públicas. Cabe, portanto, aos partidos numa democracia canalizarem a participação popular e organizarem a representação política.

Dois pressupostos inspiram esta análise. O primeiro é o de que os partidos continuam sendo cruciais em um regime democrático liberal. Isso ocorre justamente porque, ao estabelecerem

¹ Professora e pesquisadora da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). <https://orcid.org/0000-0003-2141-9778>.

² Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos. <https://orcid.org/0000-0002-8494-0264>.

³ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos. <https://orcid.org/0000-0002-9520-7981>.

⁴ Graduando em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos. <https://orcid.org/0000-0002-7218-5038>.

esse vínculo entre a sociedade e as esferas governamentais, eles deverão promover as condições para que decisões de impacto coletivo possam se efetivar e os conflitos sociais de uma sociedade tão heterogênea como a brasileira mantenham-se dentro de limites toleráveis. O segundo é o de que os partidos são multifacetados e, como organizações políticas, também podem ser arenas de disputas internas, com diferentes facções competindo para selecionar líderes, controlar programas e manifestos ou colocar seus representantes nos conselhos executivos do partido.

Nesse sentido, as organizações partidárias precisam desempenhar determinadas funções para, ao mesmo tempo, fomentar dinâmicas democráticas necessárias tanto ao sistema político nacional quanto ao ambiente intrapartidário, dentre as quais, destacamos: 1) promover o desenvolvimento, a formulação e a implantação de políticas partidárias; 2) estimular a participação de seus membros em processos decisórios, com destaque para a seleção de liderança e de candidato a cargos eletivos; 3) estruturar a participação popular; 4) conferir inteligibilidade ao processo eleitoral, propiciando aos cidadãos propostas de políticas públicas alternativas; e 5) estimular a negociação política e a construção de consensos nas arenas governamentais.

Diante desse quadro, avalia-se o tema da democratização dos partidos tendo como suporte teórico a definição de Von Dem Berge e Poguntke (2017). Para eles, esse aspecto deve ter como foco primordial da análise o processo de tomada de decisão do partido quanto: 1) ao programa e aos manifestos partidários; 2) à seleção de lideranças para cargos internos e eletivos; e 3) à estrutura organizacional do partido. Como no contexto brasileiro os partidos têm autonomia no que diz respeito à maior parte desses processos, o foco na legislação intrapartidária será crucial para avaliar o quanto são ou não democráticos. Hoje já temos evidências de que as regras de seleção de candidatos dos partidos, as quais estruturam as organizações internas, podem afetar as chamadas minorias (entre elas, as mulheres) na busca por representação nas listas de candidatos dos partidos. As regras de associação e filiação de partidos podem afetar que tipos de apoiadores se inscrevem e participam deles. Também já foi verificado que processos de elaboração de manifesto mais inclusivos tendem a gerar objetivos de política partidária mais estáveis. Por fim, há ainda contextos em que os partidos com maiores recursos tendem a ter delegações legislativas mais coesas.

Neste capítulo, lançamos mão desse desenho de pesquisa para investigar os níveis de democracia dos partidos políticos PP, DEM, MDB, PSDB e PT no que concerne aos seguintes aspectos intrapartidários: 1) centralização das estruturas decisórias; 2) processo de seleção candidatos e dirigentes; e 3) infraestrutura partidária. Por meio do enfoque institucionalista, comparamos as estruturas internas formais inscritas nos estatutos, nas resoluções e nos órgãos partidários, a fim de compreender como se dão as tomadas de decisões dentro dos partidos. Com a autonomia organizativa concedida pela Lei nº 9.096/1995, os partidos passam a possuir liberdade de autorregulação – da estrutura interna, da organização e do funcionamento –, a qual deve estar publicada nos seus estatutos.⁵ Ademais, somente partidos com estatuto registrado no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (CF/1988, art. 17, § 2º; Lei nº 9.096/1995, art. 7º, § 2º) e com

⁵ Lei nº 9.096/1995, arts. 14 e 15.

órgão partidário constituído na circunscrição podem participar de eleições (Lei nº 9.504/1997, art. 4º, redação da Lei nº 13.488/2017). Assim, é possível afirmar que ambas são condições *sine qua non* para que partidos participem do processo eleitoral.

Essa análise conta com mais sete seções. Na próxima, avaliam-se dilemas que os partidos estão vivendo e potenciais ameaças a sua continuidade. Na terceira, verifica-se o processo seletivo de candidatos eletivos por organizações de renovação política no pleito de 2018. Na quarta, o foco volta-se para o processo decisório partidário envolvendo a seleção de quadros pelos principais partidos. Enquanto, na quinta seção, analisam-se os processos de tomada de decisão sobre a distribuição dos recursos de campanha. Na sexta, mira-se na concentração e dispersão das estruturas decisórias, identificando-se que tipo de organização partidária municipal os partidos analisados apresentam. Por último, serão tecidas algumas considerações finais sobre os principais achados.

2. Dilemas dos partidos políticos em meio à legislação partidária e ao sistema de justiça eleitoral

Para analisar os dilemas vividos pelos atuais partidos, voltamo-nos para o funcionamento deles. Para tanto, é condição necessária vê-los como atores multidimensionais. Ter como foco de análise o funcionamento desses atores políticos é privilegiar a dimensão organizacional, o que nos direciona para dentro das organizações partidárias para compreender as dinâmicas e os processos decisórios próprios. Essa estratégia nos remete a uma constelação de aspectos, como: sistemas eleitorais; financiamentos; processos de seleção de suas lideranças partidárias; políticas programáticas; políticas para negros, mulheres, homossexuais e indígenas; práticas de formação, de renovação e de avaliação dos quadros políticos etc.

Dentre os dilemas enfrentados pelos atores partidários, destacam-se ao menos dois relacionados à democratização dos partidos: 1) autonomia das estruturas organizacionais quanto à definição da estrutura interna, do funcionamento e da duração de órgãos permanentes e provisórios; 2) transparência quanto ao controle do processo de seleção e formação de quadros internos e para disputar cargos eletivos, bem como no que se refere ao sistema de distribuição de recursos para os diferentes públicos.

No que diz respeito ao primeiro aspecto – o elevado valor da autonomia partidária identificado na legislação partidária –, chamamos a atenção para os seguintes dilemas. O primeiro é o de que, ao se manter o alto grau de autonomia das organizações partidárias, mesmo com um sistema de financiamento público, gera-se mais ambiguidades no que se refere ao instituto de pessoas jurídicas de direito privado do partido, redundando em expectativas de práticas mais democráticas. Ao mesmo tempo que temos grande parte dos partidos que dependem dos recursos públicos para sobreviverem, a coletividade que os sustenta não tem conhecimento de suas ações, de seu funcionamento e dos critérios de distribuição desses mesmos recursos. Ou ainda não há, na própria legislação, dispositivos que punam as transgressões e omissões de seus agentes. Quando há, a Justiça ainda é muito morosa para dar o veredito. Essas situações vêm

afetando tanto as relações dos partidos com os diferentes setores sociais quanto o sistema das desigualdades internas dessas organizações. Nesse último caso, é importante salientar que, como organização, o partido político é, ao menos em parte, um sistema autônomo de desigualdades e, muitas vezes, os conflitos intrapartidários são essencialmente o produto de tal sistema. É digno de nota que nossa legislação vem contribuindo para termos ainda partidos oligarquizados, centralizados e afeitos a procedimentos informais. Diante desse quadro deletério aos próprios partidos, sugere-se que haja um sistema compensatório que busque compatibilizar o grau de autonomia das organizações partidárias com maior grau de responsividade social e redução das desigualdades específicas inerentes ao agir organizativo como tal.

O segundo dilema se refere à continuidade das comissões provisórias mesmo após mais de 40 anos de reorganização desse sistema partidário. O legislador, ao aumentar para oito anos de vigência, tornou esse tipo de órgão permanente, demonstrando o quanto a situação da distribuição territorial da estrutura partidária dos partidos mais antigos vem se fragilizando e, ao mesmo tempo, a dos partidos mais jovens ainda deve estar em processo de construção, situação que será avaliada mais adiante. Contudo, o funcionamento de um partido por comissões “provisórias”, e não por meio de diretórios, é sintoma de outros problemas partidários.

Um deles é o reforço do caráter oligárquico e centralizador dos nossos partidos. O predomínio de comissões criadas de cima para baixo exclusivamente para selecionar candidatas a cargos eletivos mina a possibilidade de uma vida partidária democrática. Reduz-se, assim, a mobilização e arregimentação de novos membros, dificultando a renovação e formação de lideranças. Ao mesmo tempo, fortalece o poder do grupo ou da coalizão dominante no controle dos processos decisórios e na distribuição de recursos e incentivos seletivos e coletivos. O legislador reforçou o caráter privado dos partidos, reduzindo a margem da democratização partidária, com graves consequências seja para a renovação política, seja para a ampliação e diversidade da representação popular.

Outro problema deriva de efeito não calculado pelos dirigentes partidários. Ao privilegiarem as comissões, ocorre efeito lateral no *instituto do monopólio da representação política*, que ainda, ao menos constitucionalmente, cabe aos partidos. Isso porque cresce o número de candidatos selecionados e eleitos à margem das cúpulas partidárias, redundando na maior autonomia e independência desses quadros políticos nas arenas governativas. Em relação à questão da ameaça à continuidade do monopólio da representação dos partidos, inserem-se também outras duas inovações oriundas de segmentos sociais: *candidaturas e mandatos coletivos* e os *movimentos de renovação política*.

As candidaturas e os mandatos coletivos – que representam um coletivo ou um grupo predefinido de indivíduos – são entendidos como mandatos exercidos com coparlamentares. Após eleitos, também integram a equipe do gabinete, participam e ocupam os espaços legislativos institucionais, compartilhando responsabilidades e deveres políticos, sem necessariamente terem que agir seguindo as diretrizes do partido político pelo qual foi conseguido o cargo. Essas práticas também podem estar colaborando para furar o monopólio da representação

dos partidos. Em vista dos conflitos ocorridos nos últimos pleitos, faz-se cada vez mais urgente regulamentar essas e outras práticas que buscam, por dentro dos partidos, estabelecer indiretamente o dispositivo das candidaturas avulsas. Nessa regulamentação, deve-se exigir que os partidos criem mecanismos que explicitem a forma como irão tratar internamente essas candidaturas e esses mandatos coletivos.

No que diz respeito aos *movimentos de renovação política*, grande parte foi criada a partir de 2016 (*Acredito, Agora, RenovaBr, Livres, Ocupa Política, Somos Muitas*). A exceção foi a *Rede de Ação Política pela Sustentabilidade (RAPS)*, que se considera uma organização suprapartidária, fundada em 2012, que atua na formação, na conexão, no apoio e no desenvolvimento de lideranças políticas. Além desses objetivos, a maioria dessas organizações diz buscar a renovação da política no Brasil, seja em termos da oferta de candidatos e práticas, seja em termos de alternativas de políticas públicas. Vale ressaltar que, no pleito de 2018, foram responsáveis pela maior renovação do Senado desde o período da redemocratização e pela via institucional da política. Apenas 8 dos 32 senadores que tentaram a reeleição conseguiram o mandato – uma taxa de 85% de renovação, por exemplo. Esses movimentos suprapartidários elegeram 29 deputados federais e 4 senadores.

Na prática, portanto, essas organizações vêm exercendo funções partidárias que vão desde a formação, seleção e preparação de candidatos a cargos eletivos até a representação de propostas programáticas e de interesses coletivos desses grupos. Nos últimos pleitos, como o *Acredito*, o *Agora* e o *Livres* possuíam agenda de valores e propostas próprios e não aceitaram se submeter à agenda partidária que poderia ser imposta, uma vez que seus representantes fossem eleitos, os grupos buscaram partidos que aceitassem a assinatura de uma carta-compromisso, a qual garantiria a independência dos ativistas nas votações em que houvesse conflito de interesses. Após as eleições de 2018, divergências com alguns parlamentares oriundos desses grupos começaram a preocupar os partidos, dos quais o PDT e o Novo chegaram a aprovar normas para impedir que membros desses movimentos disputassem eleições pelos partidos.

Talvez, atualmente, a principal diferença entre esses movimentos de renovação política e as organizações partidárias é que os primeiros não precisam ter o registro do TSE para funcionarem e, com isso, não precisam atender às legislações partidárias e eleitorais em vigor. Ainda conhecemos pouco os grupos sociais que sustentam, organizam e influenciam essas iniciativas, bem como os montantes de recursos oriundos de setores empresariais. Nesse contexto, sobretudo com o requisito da proibição de financiamento empresarial, é necessário fiscalizar e regulamentar essas organizações.

Dessa forma, observa-se que a seleção de candidatos por comissões provisórias, quase autônomas, os mandatos coletivos e os movimentos de renovação política podem estar minando paulatinamente a garantia constitucional do monopólio da representação dos partidos. O aspecto positivo dessas inovações é o de que a sociedade civil já está implantando novas formas de associativismo e de participação política, mesmo que seja por dentro dos partidos e, assim, ampliando a influência e a representação setorial. Talvez já seja até possível afirmar que

esses grupos sociais estão colocando em prática, mesmo que de forma informal, o dispositivo da candidatura avulsa. Nesse caso, só precisa ser regulamentada.

Por fim, quanto às comissões provisórias, ao invés de continuarmos sem regras, deveria haver regulamentação que limitasse progressivamente a continuidade desse tipo de órgão, conforme a idade do partido naquele estado. Assim, quanto mais tempo da formação do partido, menor deveria ser o número de comissões provisórias ou ainda, considerando que elas passassem a ser proibidas e, no lugar, houvesse estímulos para a criação e manutenção de diretórios, seria interessante pensar o seguinte critério: quanto maior o número de membros ativos naquele órgão, maior a quantidade de incentivos para aquele partido.

No que se refere ao tema da transparência quanto ao controle do processo de seleção e formação de quadros internos e para a disputa de cargos eletivos, bem como no que diz respeito ao sistema de distribuição de recursos para os diferentes públicos, ressaltamos ao menos dois dilemas. O primeiro, ainda relacionado ao alto grau de autonomia de lideranças, é a venda de vagas na lista partidária, cujo preço varia conforme a importância do cargo. Embora essa prática informal ocorra há algum tempo, nenhum partido foi punido. O outro aspecto, relacionado também ao processo de formação de quadros e da lista partidária, refere-se aos critérios que as lideranças vêm utilizando para dar conta, quando dão, das cotas por gênero nessas listas. A transparência desses processos e das regras internas de distribuição de recursos partidários necessários em cada etapa dessas atividades (formação, campanha eleitoral, elaboração da proposta programática etc.) é crucial para termos a democratização dos partidos brasileiros.

Nas próximas seções, busca-se avaliar empiricamente, primeiro, a atuação de dois movimentos de renovação política na seleção e formação de quadros políticos. Em seguida, analisa-se o tema da democratização dos partidos a partir do processo de tomada de decisão dos partidos, seguindo Von Dem Berge e Poguntke (2017), quanto aos seguintes aspectos: 1) seleção de lideranças para cargos internos e eletivos; 2) tomada de decisão sobre a distribuição dos recursos de campanha; e 3) tipo de estrutura organizacional do partido.

3. Análise dos padrões de recrutamento de movimentos de renovação política: *Movimento Acredito e RenovaBR*

A elevada taxa de renovação na composição dos quadros das instituições políticas nacionais reacendeu o debate sobre a iminência dos movimentos cívicos com pauta de renovação política. Nos últimos anos, alguns pesquisadores se dedicaram a estudar as agendas desses grupos, o comportamento dos atores políticos que representam essas iniciativas e, mais recentemente, o papel dessas organizações em um contexto de crise democrática marcado pela massiva despolitização e polarização do debate público.

Conforme mencionado anteriormente, fatos recentes envolvendo atores políticos ligados a esses movimentos evidenciam o posicionamento dúbio dessas iniciativas no que tange à própria noção de renovação política. Haja vista que, ao mesmo tempo que adotam discurso de oposição aos partidos políticos – evidenciando fragilidades e minando a confiança nestes –, esses movimentos também vem atuando como organização partidária.

Assim, apesar das críticas feitas ao sistema partidário vigente, observa-se que a estrutura organizacional desses movimentos se assemelha em muitos aspectos a dos partidos políticos, sobretudo no que cerne à seleção de lideranças e ao recrutamento de candidatos a cargos eletivos. Nesta seção, analisaremos os perfis desses candidatos, denominados de líderes cívicos, recrutados pelos movimentos *Acredito Nacional* e *RenovaBR* no ano de 2018.

Em ambos os casos, observou-se que as seleções realizadas tinham como finalidade somente o preenchimento dos quadros de lideranças cívicas, nomenclatura dada a todos aqueles e aquelas que pretendem competir eleitoralmente e, caso eleitos, estejam dispostos a incorporarem os eixos programáticos das agendas desses movimentos em sua ação política.

Cabe destacar que os dados coletados foram extraídos diretamente do *site* das organizações analisadas⁶ e, posteriormente, cruzados com os dados disponíveis na plataforma DivulgaCand, do TSE, para fins de checagem. O universo de lideranças recrutadas pelo movimento *Acredito* no ano de 2018 corresponde a um total de 27 pessoas, com uma taxa de desistência igual a 0. O universo de selecionados pelo movimento *RenovaBR* corresponde a 133 pessoas, em que 117 (87,97%) eram candidatos a um cargo eletivo e 16 (12,03%) desistiram da candidatura após o processo de seleção e/ou durante a formação política.

O primeiro ponto analisado tange à distribuição partidária das lideranças. Conforme a Tabela 1, observamos que as selecionadas por esses movimentos eram, em sua maioria, filiadas a partidos de espectros ideológicos próximos. No movimento *Acredito*, mais da metade dos selecionados (51,9%) eram filiados ao Rede Sustentabilidade, com uma diferença de aproximadamente 30 pontos percentuais para outros partidos. No *RenovaBR*, observamos uma distribuição partidária mais heterogênea. Todavia, dentre aqueles que concorreram ao pleito naquele ano, 16,2% eram filiados ao Rede Sustentabilidade, 12,8% ao PPS, 12,8% ao Novo e 12% ao PSB. Dentre os que desistiram da candidatura, 31,3% eram filiados ao Rede.

⁶ ACREDITO. Manifesto acredito: nosso país enfrenta um momento crítico. Disponível em: <https://movimentoacredito.org/quem-somos/>. Acesso em: 25 ago. 2021.

REDE DE AÇÃO POLÍTICA PELA SUSTENTABILIDADE (RAPS). Relatório processo de seleção 2018. **Processo de seleção 2018: transformando a política brasileira**. Disponível em: <https://www.raps.org.br/biblioteca/relatorio-do-processo-de-selecao-2018/?b=9837>. Acesso em: 25 ago. 2021.

RENOVABR. Nosso país, nossa política. **Relatório anual 2018**. Disponível em: <https://media.renovabr.org/uploads/2020/07/Relat%C3%B3rio-2018.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2021.

Tabela 1. Distribuição de partidos entre lideranças

Movimento Acredito				
Partidos	Concorreram	Freq. (%)	Não concorreram	Freq. (%)
Rede Sustentabilidade	14	51,90	0	0
PHS	1	3,70	0	0
PPS	2	7,40	0	0
Pros	2	7,40	0	0
PV	1	3,70	0	0
Podemos	1	3,70	0	0
PDT	2	7,40	0	0
PSB	4	14,80	0	0
Outros	0	0	0	0
Total	27		0	
Movimento RenovaBR				
Partidos	Concorreram	Freq. (%)	Não concorreram	Freq. (%)
PSB	14	12	1	6,4
PSL	1	0,9	0	0
Rede Sustentabilidade	19	16,2	5	31,3
DEM	3	2,6	0	0
Novo	15	12,8	1	6,3
PSDC	1	0,9	0	0
MDB	2	1,7	0	0
PMN	3	2,6	0	0
PHS	3	2,6	0	0
PR	2	0,9	0	0
PSDB	7	6	2	12,5
PP	3	2,6	0	0
PRB	1	0,9	2	12,5
PV	2	1,7	1	6,3
Pros	3	2,6	1	6,3
SD	4	3,4	0	0
PSD	2	1,7	0	0
PSOL	3	2,6	0	0
Podemos	8	6	1	6,3
PDT	7	6	0	0
PPS	15	12,8	2	12,5
PT	1	0,9	0	0
Total	117		16	

Fonte: elaboração dos autores a partir de dados das duas organizações analisadas.

A relação dos cargos eletivos pleiteados por essas lideranças evidencia uma dispersão considerável. Dentre os candidatos recrutados pelo *Acredito* e *Renova*⁷, 96,3% e 94% concorreram a cargos no legislativo estadual e nacional, respectivamente. Esses dados reforçam o interesse de ambos os movimentos em recrutar candidatos que almejam ocupar posições elevadas nas estruturas das carreiras políticas.

Tabela 2. Distribuição de cargos eletivos pleiteados

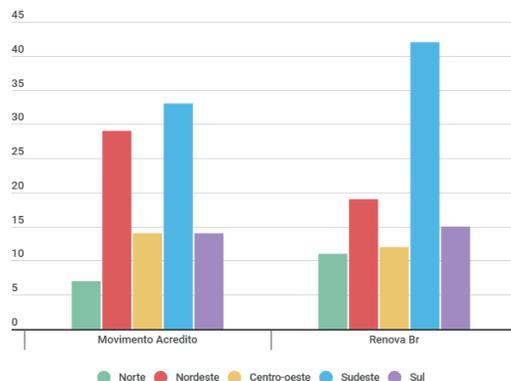
Movimento <i>Acredito</i>				
Cargos eletivos	Geral	Freq. geral (%)	Eleitos(as)	Freq. Eleitos(as) (%)
Deputado(a) estadual	14	51,9	1	25
Deputado(a) federal	12	44,4	2	50
Deputado(a) distrital	0	0	0	0
Senador(a)	1	3,7	1	25
Governador(a)	0	0	0	0
Vice-governador(a)	0	0	0	0
1º Suplente	0	0	0	0
2º Suplente	0	0	0	0
Total	27		4	
Movimento <i>RenovaBR</i>				
Cargos eletivos	Geral	Freq. geral (%)	Eleitos(as)	Freq. eleitos(as) (%)
Deputado(a) estadual	46	39,3	7	41,2
Deputado(a) federal	64	54,7	9	52,9
Deputado(a) distrital	3	2,6	0	0
Senador(a)	3	2,6	1	5,9
Governador(a)	1	0,9	0	0
Vice-governador(a)	0	0	0	0
1º Suplente	0	0	0	0
2º Suplente	0	0	0	0
Total	117		17	

Fonte: elaboração dos autores a partir de dados das duas organizações analisadas.

Os dados referentes à distribuição regional das lideranças selecionadas apontam que, em ambas as seleções, a região norte foi sub-representada. A região sudeste foi a mais representada, com 33,3% e 42,1% dos selecionados, respectivamente.

⁷ Optou-se por analisar apenas o escopo de lideranças que concorreram nas eleições de 2018 (n=117), excluindo da análise os desistentes. A seguinte escolha dar-se-á pela insuficiência de dados referentes a esse grupo na plataforma *DivulgaCand* do TSE.

Gráfico 1. Distribuição regional de lideranças

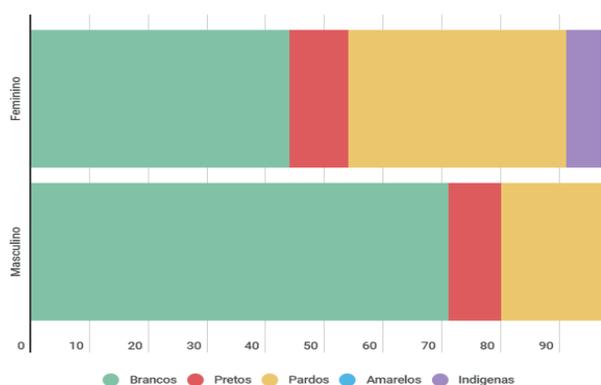


Fonte: elaboração dos autores a partir de dados das duas organizações analisadas.

O baixo percentual de minorias étnicas selecionadas por ambos os movimentos também desperta atenção.⁸ Apenas 9,4% dos candidatos do *RenovaBR* se autodeclararam pretos, frente aos 65% declarados brancos. No movimento *Acredito*, o percentual de pretos é ainda menor: (7,4%), frente a 48,1% de candidatos declarados brancos e 44,4%, pardos.

Ao analisarmos a diversidade de gênero das lideranças recrutadas, identificamos que 63% daqueles que integravam o *Acredito* eram do sexo masculino e apenas 37%, feminino. No *RenovaBR*, esse percentual correspondia a 24,8% do sexo feminino e 75,2% do sexo masculino.

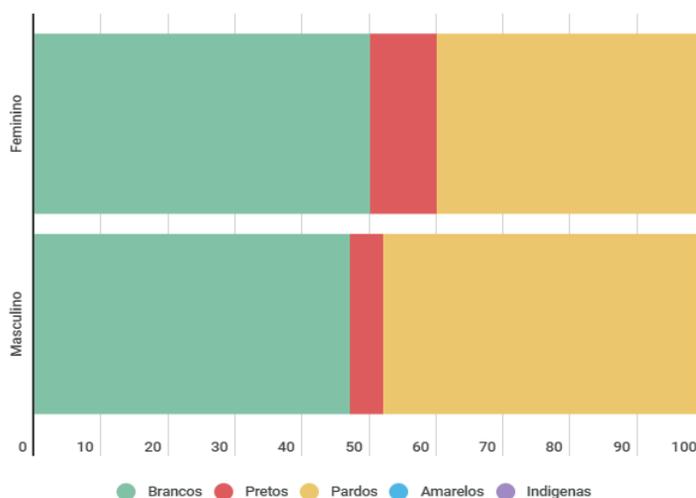
Gráfico 2. Diversidade de gênero em função da identificação racial no movimento *RenovaBR*



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados das duas organizações analisadas.

⁸ Do total de lideranças selecionadas pelo *RenovaBR*, optou-se por avaliar somente a diversidade de gênero e racial daqueles que concorreram a um cargo, excluindo os desistentes. A seguinte escolha dar-se-á pela indisponibilidade de dados referentes a esse grupo na plataforma DivulgaCand do TSE. Cabe destacar que os dados coletados são referentes à autodeclaração dos candidatos.

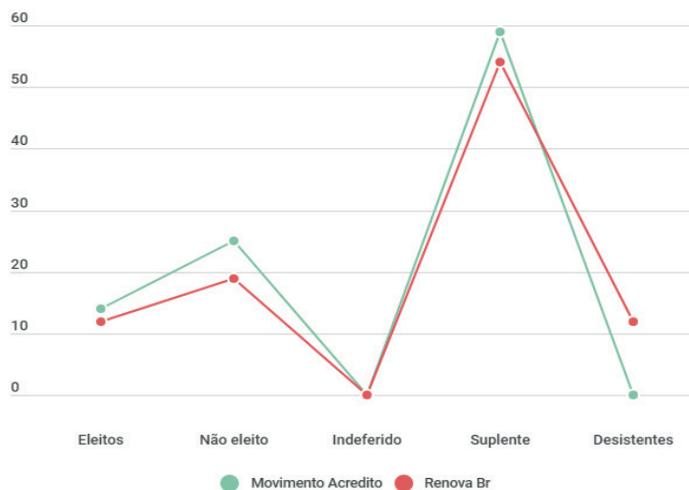
Gráfico 3. Diversidade de gênero em função da identificação racial no movimento *Acredito*



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados das duas organizações analisadas.

O desempenho eleitoral foi o último critério avaliado. Os dados encontrados revelaram que o percentual de candidatas eleitas do movimento *Acredito* (14%) e do *RenovaBR* (12%) foi baixo em relação ao de não eleitas e suplentes. O maior percentual observado em ambas as organizações foi o de suplentes, 59% e 54%, respectivamente.

Gráfico 4. Desempenho eleitoral



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados das duas organizações analisadas.

A partir dos dados apresentados, em suma, pode-se inferir que, embora as seleções para lideranças realizadas por ambos os movimentos atraíam candidatos de todo o Brasil, o sucesso eleitoral dos candidatos recrutados costuma ser baixo. Associado a esse fator, observamos também que o perfil das lideranças recrutadas no ano de 2018 foi pouco diverso no que diz respeito a gênero, raça e localização geográfica. Ademais, embora ambos sejam caracterizados como movimentos suprapartidários, não foi identificada uma variação significativa de legendas partidárias dentre os selecionados.⁹ Pelo contrário, houve forte concentração no Rede Sustentabilidade.

4. Tomada de decisão nos partidos políticos sobre a seleção de candidatos

A seleção dos candidatos é considerada uma das principais funções dos partidos políticos e um processo privilegiado para se observar como ocorre a tomada de decisão intrapartidária. Estudos sobre o tema apontam esse processo como um elemento chave para estimar o quão democrático os partidos são internamente. Rahat e Hazan (2001) propõem avaliar os métodos de seleção partidária com base no grau de inclusão/exclusão. Para analisarmos a democracia interna, elegemos duas dimensões propostas pelos autores, quais sejam: a inclusividade de quem pode se candidatar e de quem seleciona os candidatos. A primeira dimensão diz respeito à inclusividade dos requisitos para as candidaturas. Os mais inclusivos oportunizam qualquer cidadão, que cumpra os requisitos mínimos, a se lançar candidato, enquanto os mais exclusivos impõem maiores restrições às candidaturas. A segunda dimensão, a inclusividade dos selecionadores, varia segundo um *continuum* de abrangência em que, nos mais inclusivos, as definições dos candidatos são realizadas por todos os eleitores (em primárias abertas), enquanto, nos mais exclusivos, as indicações das candidaturas são realizadas por poucos líderes ou por um líder único – em casos de exclusão extrema. Com base nessas dimensões, lançamos mão da análise das regras formais estabelecidas pela legislação e pelos estatutos partidários para avaliarmos os níveis de inclusão/exclusão dos processos de seleção dos candidatos às disputas proporcionais levados a cabo pelos cinco partidos.

Quem pode se tornar candidato?

A primeira dimensão do processo de seleção dos candidatos é estabelecer *quem* pode se tornar um candidato. Institucionalmente, há dois dispositivos que representam o conjunto de regras que determinam quais eleitores estão aptos às candidaturas: a legislação eleitoral e os estatutos partidários. Em relação à legislação eleitoral, a Lei nº 9.504/1997, nos arts. 7º e 9º, determina que:

Art. 7º As normas para a escolha e substituição dos candidatos e para a formação de coligações serão estabelecidas no estatuto do partido, observadas as disposições desta lei.

[...]

⁹ Vale destacar que essa pesquisa é uma análise preliminar do perfil dos líderes cívicos selecionados pelos movimentos *Acredito* e *RenovaBR* no ano de 2018. Espera-se que os dados levantados contribuam de algum modo para a formação de futuras agendas de pesquisa.

Art. 9º Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de seis meses e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo.

O art. 7º estabelece que a seleção de candidatos seja realizada pelos partidos de acordo com seus respectivos estatutos, considerando-se que eles estejam alinhados às demais regulamentações da lei. Em seguida, no art. 9º, duas condições são exigidas para que o candidato possa concorrer às eleições – possuir domicílio eleitoral na circunscrição em que pretende disputar as eleições e estar filiado a um partido seis meses antes do pleito. Pela legislação eleitoral brasileira, a necessidade de filiação partidária faz com que todo cidadão tenha que se tornar membro de partido para que possa concorrer às eleições como candidato. Essa restrição garante aos partidos brasileiros o monopólio da representação política. A legislação também garante que os partidos possam, respeitando as disposições legais, estabelecer suas próprias condições de seleção de candidatos de acordo com suas regras estatutárias, delimitando assim *quais* candidatos podem ser selecionados. Os estatutos, portanto, são importantes para se entender *quem* são os candidatos que os partidos selecionam, quais são os critérios utilizados para tanto e qual é o grau de inclusão ou exclusão durante o processo de seleção.

Em relação ao último ponto, conforme Braga (2008), os partidos brasileiros não podem ser considerados partidos totalmente inclusivos a ponto de selecionar quaisquer eleitores como potenciais candidatos, visto que a legislação eleitoral apenas permite o lançamento de candidaturas que são exercidas por filiados (art. 9º). Assim, o que diferenciaria os partidos seria o grau de restrições, requisitos ou exigências estatutárias durante o processo de seleção de candidatos. Partidos que restringem a seleção de candidatos somente a uma parcela da filiação seriam mais excludentes que partidos que selecionam candidatos considerando toda sua filiação. Estes últimos seriam mais inclusivos, pois não acrescentam, no processo de seleção, novas restrições além das já impostas pela legislação eleitoral. No primeiro caso, em razão das novas exigências, os filiados devem se adequar aos requisitos apresentados, o que não possibilita a todos os membros participarem do processo de seleção. No segundo, a falta de novas exigências permite, por outro lado, a participação de todos os membros. Tendo em vista essa linha de raciocínio, temos:

Tabela 3. Quem pode ser candidato e qual o grau de inclusão/exclusão

Todos os eleitos	Todos os filiados	Filiados que cumpriram com requisitos
	Partidos Brasileiros	

Fonte: adaptado de Braga (2018).

Cabe agora situar os partidos analisados – PT, MDB, PSDB, PP e DEM – nas posições de “filiados” ou “filiados que cumpriram com requisitos”. Para tanto, verificamos os estatutos de cada um deles:

Estatuto do PT (2017):

Art. 140. São pré-requisitos para ser candidato ou candidata do partido:

a) estar filiado ou filiada ao partido, pelo menos, seis meses antes do pleito;

b) estar em dia com a tesouraria do partido;

c) assinar e registrar em Cartório o “Compromisso Partidário do Candidato ou Candidata Petista”, de acordo com modelo aprovado pela instância nacional do partido, até a realização da Convenção Oficial do Partido.

§ 1º A assinatura do “Compromisso Partidário do Candidato ou Candidata Petista” indicará que o candidato ou candidata está previamente de acordo com as normas e resoluções do Partido em relação tanto à campanha como ao exercício do mandato.

§ 2º Quando houver comprovado descumprimento de qualquer uma das cláusulas do “Compromisso Partidário do Candidato ou Candidata Petista”, assegurado o pleno direito de defesa a parte acusada, o candidato ou candidata será passível de punição, que poderá ir da simples advertência até o desligamento do Partido com renúncia obrigatória ao mandato.

Como se pode observar, além da exigência da legislação eleitoral que obriga os candidatos a serem filiados ao partido, o estatuto ainda requisita que os filiados, que pretendem se candidatar, contribuam financeiramente com a organização (item b) e assumam compromissos formalizados com o partido (item c). As normas de seleção do PT fazem com que os candidatos percam parcela de sua autonomia e se tornem mais fiéis e disciplinados à organização e aos seus líderes (“acordo com as normas e resoluções do partido em relação tanto à campanha como ao exercício do mandato”). Caso o candidato desobedeça às cláusulas do *Compromisso partidário do candidato ou candidata petista*, ele fica sujeito às sanções partidárias (“punição que poderá ir da simples advertência até o desligamento do partido com renúncia obrigatória ao mandato”). Esse conjunto maior de requisitos necessários à candidatura diferencia o PT das exigências estatutárias dos demais partidos.

O Estatuto do MDB (2018), art. 8º, § 2º, estabelece que “somente poderá ser candidato a cargo eletivo o filiado que, na data da eleição, contar com no mínimo seis meses de filiação, a contar da data de deferimento da filiação”.

Já o Estatuto do PSDB (2017), art. 14º, § 3º, determina que “nenhum cidadão poderá ser escolhido como candidato do partido a qualquer cargo eletivo se não estiver filiado, pelo menos, um ano antes da data fixada para a realização das eleições, majoritárias ou proporcionais”.¹⁰

¹⁰ Na versão atualizada do TSE, esse trecho se encontra riscado. Em decisão de 18 de dezembro de 2019, o relator do TSE deferiu pedido de substituição do art. 14, § 3º, do estatuto do partido. Provavelmente, o pedido de substituição foi motivado pela redução do tempo de filiação necessário para se concorrer às eleições, segundo o art. 9 da Lei nº 9504/1997, passando de um ano para seis meses. No entanto, no documento disponibilizado no *site* não consta novo inciso ou o mesmo inciso modificado.

O Estatuto do PP (2019) estabelece que:

Art. 5º Na segunda semana dos meses de abril e outubro de cada ano, a Comissão Executiva Municipal deverá remeter, aos juízes eleitorais, para arquivamento, publicação e cumprimento dos prazos de filiação partidária, para efeito de candidatura a cargos eletivos, a relação dos nomes de todos os seus filiados, da qual constará a data de filiação, o número dos títulos eleitorais e das seções em que estão inscritos.

Quanto ao Estatuto do DEM (2018), art. 9º, “para concorrer a cargo eletivo o eleitor deverá estar filiado ao Democratas no prazo estabelecido na legislação eleitoral vigente”.

Como se pode notar, os quatro últimos partidos não exigem, em seus respectivos estatutos, outros requisitos além dos estabelecidos pela legislação eleitoral, o que os torna mais inclusivos aos filiados, quando os comparamos aos requisitos exigidos pelo PT. Dessa maneira, considerando apenas as regras formais¹¹, podemos dispor os partidos da forma demonstrada abaixo.

Tabela 4. Quem pode ser candidato e qual o grau de inclusão/exclusão

Todos os eleitos	Todos os filiados	Filiados que cumpriram com requisitos
	MDB PSDB PP DEM	PT

Fonte: adaptado de Braga (2018).

Como conclusão, observamos que os partidos analisados tendem a ser inclusivos em relação à sua filiação, exceto o PT, que estabelece regras estatutárias mais rígidas e capazes de restringir a seleção de candidatos a uma parcela da filiação. A ausência de partidos que estendem a seleção de candidatos a não membros ocorre menos por uma questão partidária, relacionada às regras estatutárias, mas pelo fato de existirem regras eleitorais externas que proíbem os partidos de selecionarem candidatos dentre os eleitores.

Quem seleciona os candidatos?

No que tange à dimensão de quem seleciona os candidatos, Rahat e Hazan (2001) apontam o *selectorate* como o órgão responsável por selecionar os candidatos. Segundo os autores, sua composição pode variar de acordo com a inclusividade da participação na escolha dos candidatos dentro dos partidos, que pode envolver todo o eleitorado (primárias abertas);

¹¹ Como demonstra Bolognesi (2013), há exigências e requisitos informais que podem impactar na escolha dos candidatos. Questões como *boa reputação* e *prestígio fora da política* tendem a ser diferenciais para a escolha de candidatos à Câmara dos Deputados em partidos como DEM, PMDB e PSDB. Por outro lado, *firmeza ideológica* e *apoio de movimentos sociais de base* se destacam como requisitos informais benquistos no PT.

os filiados partidários (primárias fechadas); os membros do partido (com atribuições nas instâncias partidárias); ou apenas os líderes partidários.

Dentre os cinco partidos aqui analisados, apenas PT e PSDB estipulam a realização de prévias eleitorais, mas somente para escolha dos candidatos a cargos majoritários¹², diferentemente do MDB, PP e DEM, que não preveem a possibilidade de tal dispositivo. Em relação à escolha dos candidatos às eleições proporcionais, os partidos não apresentam grandes diferenças entre si. Em todos, são as convenções partidárias responsáveis por homologar as candidaturas conforme previsto em lei.¹³

As convenções municipais são as únicas com um alto grau de inclusividade, abertas à participação dos filiados com domicílio eleitoral no local – exceto o Estatuto do PP, que não prevê a participação dos filiados nas convenções municipais. Em âmbito estadual, participam das convenções os delegados eleitos nas convenções municipais, membros dos diretórios e detentores de mandatos eletivos. Tal composição favorece a atuação de lideranças com cargos eletivos, que possuem espaço cativo nesses eventos. No PP, ainda é permitido o voto cumulativo¹⁴ cujo membro convencional pode votar na convenção estadual como delegado municipal, deputado federal e líder da Câmara, tendo direito, assim, a três votos (BRAGA, 2008; GUARNIERI, 2004).

Com relação aos selecionadores dos candidatos, Braga (2008) demonstra que, no PP e PFL/DEM, as decisões sobre o lançamento das candidaturas são tomadas pelos dirigentes partidários, por meio de um sistema de nomeação, consubstanciando processo bastante exclusivo. No caso do PSDB e do PMDB/MDB, a autora evidencia que embora as listas também já cheguem montadas pelos dirigentes à convenção, há participação e envolvimento dos delegados na homologação delas, configurando processo relativamente mais inclusivo.

Enquanto o PT adotaria procedimentos mais inclusivos, uma vez que os filiados e membros elegem os delegados para os “encontros” (como são chamadas as convenções petistas) que selecionarão os candidatos do partido. Desde a introdução do novo estatuto petista, em 2001, passou a vigorar o Processo de Eleição Direta (PED), que prevê a eleição dos dirigentes e delegados pelo voto direto dos(das) filiados(as). Assim, o PT possuiria um processo de seleção mais inclusivo, devido à participação dos filiados na escolha dos seletores de candidatos, ficando tal incumbência a cargo de um órgão colegiado do partido.

Ademais, as lideranças partidárias dispõem de outros recursos para manter o controle sobre a formação das listas, como a instauração de comissões provisórias. As comissões provisórias têm sido utilizadas pelos dirigentes partidários para centralizar o controle das legendas, isso porque podem ser nomeadas e destituídas de forma discricionária pelas

¹² Estatuto do PT (2017), art. 147; Estatuto do PSDB (2017), art. 151.

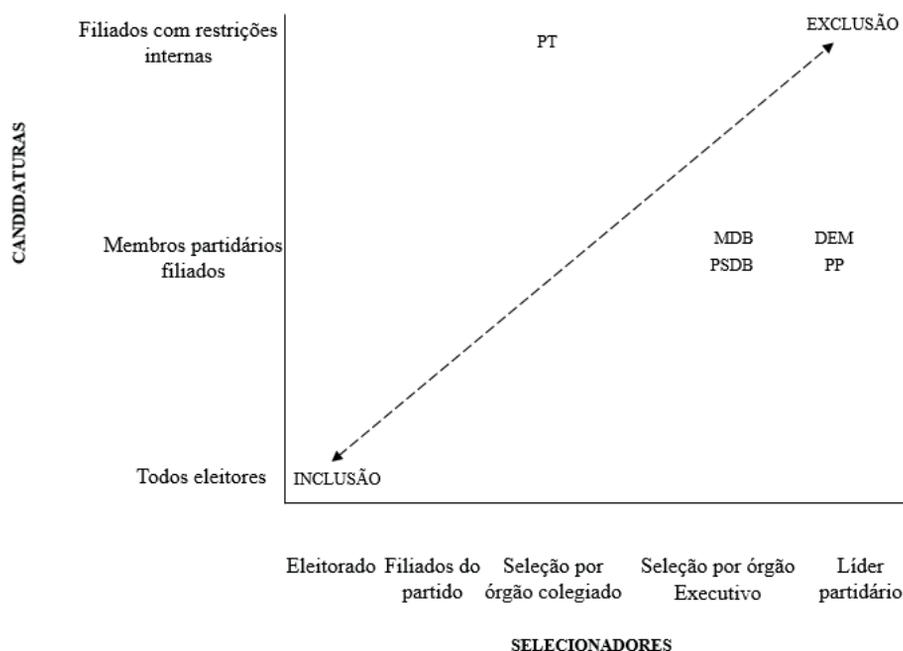
¹³ Lei nº 9.504/1997, art. 7º.

¹⁴ Estatuto do PP (2019), art. 12.

direções hierarquicamente superiores. Assim, quando vigentes em períodos eleitorais, são responsáveis pela escolha dos candidatos, sem a necessidade da realização de convenções (GUARNIERI, 2015).

Portanto, de um modo geral, os processos de seleção dos candidatos permanecem pouco inclusivos, cabendo às lideranças sacramentarem a entrada dos candidatos nas listas partidárias, indicando que os partidos têm controle sob a oferta de candidatos à disputa eleitoral, mas, ao mesmo tempo, minoram a democracia intrapartidária. O Gráfico 5 dispõe os partidos segundo níveis de inclusão/exclusão dos critérios para as candidaturas e para os selecionadores.

Gráfico 5. Distribuição dos partidos conforme critérios de inclusão das candidaturas e dos selecionadores no processo de seleção de candidatos



Fonte: elaboração dos autores a partir de Rahat e Hazan (2001) e Braga (2008).

5. Tomada de decisão dos partidos sobre a distribuição dos recursos de campanha

Para compensar a proibição do financiamento eleitoral por parte de pessoas jurídicas (Lei nº 13.165/2015), em 2017, foi aprovada pelo Congresso Nacional a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) destinado especificamente para custear campanhas eleitorais. Esse recurso foi disponibilizado, pela primeira vez, para as eleições de 2018, com um montante de aproximadamente R\$1,7 bilhão, e se manteve valendo para as eleições de 2020, destinando aproximadamente R\$2 bilhões aos partidos.

As legendas passam a ter acesso ao fundo somente após suas comissões executivas nacionais definirem os critérios de distribuição dos recursos aos seus candidatos¹⁵. Desse modo, à exceção da reserva da cota de 30% de gênero, os critérios para a distribuição do FEFC são uma questão *interna corporis* dos partidos. Com a instituição do fundo, foi dado ainda mais poder aos partidos, atribuindo-lhes plena autonomia para distribuir os recursos aos candidatos, já que a verba é disponibilizada aos diretórios nacionais dos partidos.

Nesse cenário, analisamos as resoluções entregues pelos partidos ao TSE com intuito de verificar quais são os atores envolvidos e como os partidos dividiram o montante. Seguindo as resoluções do TSE¹⁶, em todos os partidos analisados, compete às executivas nacionais fixarem os critérios para a distribuição dos recursos, ou seja, existe uma inequívoca concentração decisória nas cúpulas partidárias, que são responsáveis por gerenciar a distribuição do fundo.

Quanto ao repasse dos recursos para as campanhas, nas eleições de 2018, os partidos utilizaram critérios que foram desde viabilidade eleitoral dos candidatos até votação no Congresso para a destinação dos recursos.

As resoluções apresentadas pelo MDB e PP priorizaram candidaturas à reeleição, estipulando quantia para deputados federais – R\$1,5 milhão para os emedebistas e R\$2 milhões para os pepistas – e senadores – R\$2 milhões para os emedebistas e R\$3 milhões para os pepistas. No caso do PP, os deputados federais que não disputaram as eleições ainda podiam indicar outro candidato a deputado federal para receber a quantia a qual teriam acesso. PT e PSDB não formalizaram uma quantia específica para cada cargo em disputa. No entanto, basta uma olhada rápida nas prestações de contas dos candidatos no *site* do TSE para perceber que esses partidos também privilegiaram políticos já consolidados no rateio intrapartidário. Já o DEM especificou um valor mínimo de R\$500 mil aos candidatos a senador e de R\$2,5 milhões às candidaturas a governador, montantes que poderiam ser incrementados conforme o desempenho dos candidatos ao longo da campanha.

Com relação à obrigatoriedade de aplicação de 30% para as candidaturas femininas, PP e DEM encontraram uma maneira inusitada de realizar o repasse. Deixaram a cargo dos candidatos homens a decisão de indicar quais candidatas seriam beneficiadas. Na resolução enviada ao TSE, o DEM estipulou que os candidatos a governadores e a senadores deveriam indicar as candidatas que receberiam os recursos:

Art. 2º Ao candidato ao cargo de governador de estado ou do Distrito Federal será assegurado, no mínimo, R\$2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais), sendo que 30% (trinta por cento) desse montante serão destinados, pela Comissão Executiva Nacional de Refundação, às candidaturas femininas por ele indicadas (DEM, Resolução nº 496/2018).

¹⁵ Resolução-TSE nº 23.568/2018, art. 6º.

¹⁶ Resolução-TSE nº 23.568/2018; Resolução-TSE nº 23.605/2019.

Isso também se aplica aos candidatos do partido ao Senado.

De modo semelhante ao DEM, a Direção Nacional do PP definiu que os deputados homens indicariam nominalmente as candidatas mulheres para receberem parte da verba a que teriam direito. No caso do PP, outro critério que chama atenção é um bônus acrescido ao valor atribuído a cada candidato para aqueles que votaram conforme a orientação do partido na Câmara. Por outro lado, aqueles que votaram em discordância tiveram um desconto no valor a que teriam direito.¹⁷

Nas eleições municipais de 2020, embora em menor medida, a concentração das decisões se manteve na cúpula nacional dos partidos. Cumprindo com a legislação eleitoral, novamente os partidos tiveram que encaminhar os critérios para a divisão do FEFC ao TSE e, mais uma vez, ficou a cargo das direções nacionais a liberação do dinheiro.

Além disso, os parlamentares do PSDB, MDB e DEM, no Congresso Nacional, puderam decidir sobre a aplicação de uma parcela dos recursos do fundo e, no caso dos do MDB, a competência de gerenciar parte da verba recebida pelos diretórios estaduais direcionando recursos para as candidaturas de prefeito, vices e vereadores.

Contudo, dentre os partidos analisados, o PP registrou extrema concentração decisória na executiva nacional. É isso que dispõe a resolução *in verbis*:

Art. 3º Os recursos serão distribuídos por livre deliberação da Comissão Executiva Nacional, diante das peculiaridades e objetivos da organização do partido nos estados e municípios, mediante critérios políticos, pesquisas eleitorais e potencial eleitoral de candidatos, candidatas ou coligações, conforme o interesse e conveniência partidários (PP, Resolução 04/2020).

O PT (partido que recebeu a maior quantia do Fundo Eleitoral, R\$201 milhões) foi o único partido, entre os analisados, a instituir comitês gestores nacional e estaduais, formados por integrantes definidos pelas respectivas executivas, por parlamentares e secretarias de mulheres.

¹⁷ Art. 2º Aos deputados federais ou aos que tenham exercido o mandato por mais de 30 (trinta) meses, de qualquer gênero, e que sejam candidatos à reeleição, serão destinados a cada um R\$2.000.000,00 (dois milhões de reais).

§ 1º Em homenagem ao instituto da *fidelidade partidária*, sobre o valor discriminado no *caput*, será *acrescido* o equivalente a 2,5%, para cada voto conforme a determinação do partido, nas votações ocorridas no Plenário da Câmara dos Deputados, nos temas que o Partido *fechou questão*, quais sejam: DCR nº 1/2015; PEC nº 241/2016; PL nº 6.789/2017; SIP nº 1/2017; SIP nº 2/2017; e PL nº 8.703/2017.

§ 2º Em homenagem ao instituto da fidelidade partidária, sobre o valor discriminado no *caput*, será *descontado* o equivalente aos seguintes percentuais, para cada voto contrário à determinação do partido, nas votações ocorridas no Plenário da Câmara dos Deputados, nos temas que o partido *fechou questão*, quais sejam:

I - 15% (quinze por cento): DCR nº 1/2015;

II - 5% (cinco por cento): PEC nº 241/2016;

III - 5% (cinco por cento): PL nº 6.789/2017;

IV - 10% (dez por cento): SIP nº 1/2017;

V - 10% (dez por cento): SIP nº 2/2017;

VI - 50% (cinquenta por cento): PL nº 8.703/2017 (PP, Resolução-CEN nº 001/2018).

Coube aos comitês gestores definirem os valores repassados às campanhas municipais. O comitê gestor nacional ficou incumbido de gerenciar os recursos destinados às capitais e cidades com segundo turno, enquanto para os demais municípios, a definição da aplicação dos recursos foi dos comitês gestores estaduais, que deveriam ouvir a direção nacional nos municípios com mais de 200 mil eleitores.

Contudo, mesmo garantindo a participação das secretarias de mulheres – nacional e estaduais – e dos líderes das bancadas nas Assembleias Legislativas – estaduais –, de integrantes da executiva nacional e líderes do partido no Congresso Nacional, também houve participação cativa na escolha das candidaturas que receberam os recursos.

Mediante tais fatos, pudemos apurar que um dos efeitos trazidos pelo Fundo Eleitoral foi o acúmulo de poder nas cúpulas dirigentes dos partidos, constituídas basicamente por dois centros decisórios: as executivas nacionais e os parlamentares nacionais, que preferem investir em políticos já consagrados em detrimento da distribuição mais igualitária entre os candidatos.

6. A composição dos órgãos partidários municipais como uma *proxy* da centralização/descentralização do poder dentro dos partidos

Para um partido político participar do processo eleitoral lançando candidatos, é necessário possuir órgão de direção constituído na circunscrição do pleito. Já quanto ao tipo de estruturação partidária pelos municípios, os partidos podem organizar diretórios ou comissões provisórias. A diferença entre os dois é que os diretórios são órgãos eleitos pelas convenções, com um mandato pré-determinado e cuja intervenção e/ou dissolução deve obedecer às regras estatutárias, enquanto as comissões provisórias são nomeadas pelas instâncias superiores, que podem destituí-las discricionariamente. Devido a isso, o mecanismo de comissões provisórias garante às instâncias superiores o controle dos ramos locais dos partidos para decidir, por exemplo, sobre a seleção dos candidatos e coligações eleitorais. Logo, esse dado reflete a centralização de poder nas decisões intrapartidárias, conforme explica Guarnieri:

Assim a proporção de comissões provisórias em um partido pode ser utilizada como *proxy* do grau de centralização do poder no interior do partido, quanto mais comissões provisórias tem um partido, maior o controle que as lideranças possuem sobre as decisões partidárias (GUARNIERI, 2011, p. 254).

Lançando mão da análise dos órgãos partidários municipais, objetivamos mapear as estruturas organizativas desses partidos no território nacional de acordo com o formato dos seus órgãos municipais – se definitivo ou provisório. A quantidade e o tipo de órgãos locais são indicativos do processo de nacionalização e de gestão descentralizada das organizações. Para tanto, utilizamos dados sobre os órgãos partidários vigentes no ano de 2020, obtidos por meio do Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias (SGIP) do TSE.

No entanto, antes de passarmos à análise das organizações partidárias nos municípios brasileiros, é preciso esclarecer como o dado foi gerado. As informações divulgadas no *site* do TSE sobre os órgãos partidários compreendem: município, tipo de órgão (diretório, comissão provisória, comissão interventora), tempo de vigência e situação da vigência (vigente ou não vigente). Acontece que, em alguns casos, os partidos registraram mais de um órgão vigente no decorrer do mesmo ano em um mesmo município. Para nossos fins, selecionamos apenas um único órgão – aquele com maior vigência durante o ano – para cada município. Desse modo, podemos precisar melhor como cada partido se estrutura sem correremos o risco de tabular mais órgãos do que municípios de determinado estado. Posto isso, passamos à análise da estrutura dos partidos nos municípios brasileiros. Na Tabela 5, vemos a composição dos órgãos partidários municipais dos partidos analisados.

Tabela 5. Órgãos partidários municipais vigentes em 2020

	PT	MDB	PSDB	PP	DEM
Municípios	4.210	4.680	4.032	4.134	3.919
Diretórios	3.498	2.643	2.023	1.063	704
Com. Prov.	712	2.037	2.009	3.071	3.215
Municípios (%)	75,58	84,02	72,39	74,22	70,36
Diretórios (%)	83,09	56,47	50,17	25,71	17,96
Com. Prov. (%)	16,91	43,53	49,83	74,29	82,04
Diretórios/total mun. (%)	62,80	47,45	36,32	19,08	12,64
Com. Prov./total mun. (%)	12,78	36,57	36,07	55,13	57,72

Fonte: elaboração dos autores com dados do SGIP-TSE.

Os indicadores selecionados foram:

- municípios (%) – indica a proporção de municípios em que os partidos possuem órgãos partidários em relação ao total de municípios. É utilizado para medir o grau de penetração e capilaridade dos partidos nos municípios brasileiros;
- diretórios/total mun. (%) – indica a proporção de municípios em que os partidos possuem diretórios em relação ao total de municípios. É utilizado para medir o grau de penetração e capilaridade dos diretórios dos partidos nos municípios brasileiros;
- com. prov./total mun. (%) – indica a proporção de municípios em que os partidos possuem comissões provisórias em relação ao total de municípios. É utilizado para medir o grau de penetração e capilaridade das comissões provisórias dos partidos nos municípios brasileiros;
- diretórios (%) – indica a proporção de diretórios que compõem a estrutura organizacional interna do partido;

- com. prov. (%) – indica a proporção de comissões provisórias que compõem a estrutura organizacional interna do partido.

Os dados mostram diferenças organizacionais relevantes entre os partidos analisados, e, destes, o PT é o mais organizado, com mais de 80% da sua estrutura conformada por órgãos permanentes, além de ser o único partido com diretórios constituídos em mais de 50% dos municípios brasileiros.

Em relação à estrutura interna, MDB e PSDB apresentam dados razoavelmente próximos de modo que podemos agrupá-los. No que se refere à porcentagem de Diretórios, o MDB possui cerca de 56%, enquanto o PSDB é constituído por cerca de 50%. Nesse sentido, a diferença de diretórios entre ambos é de somente 6%, o que indica que os dois partidos possuem grau de organização intermediária, abaixo daqueles apresentados pelo PT e acima dos do PP e do DEM. No entanto, se considerarmos a distribuição de diretórios pelos municípios brasileiros – MDB com cerca de 47% e PSDB com cerca de 36% –, observa-se o aumento da diferença de diretórios entre ambos para cerca de 11%. Além disso, ambos os partidos possuem cifras praticamente equivalentes de comissões provisórias distribuídas pelos municípios – cerca de 36%. Isso reflete a maior ênfase dada pelo MDB em se organizar ao longo do território em torno de órgãos permanentes, enquanto o PSDB adota organização híbrida que atribui pesos iguais aos órgãos permanentes e provisórios. Ainda sobre a presença dos partidos nos municípios, vale a pena notar a maior capilaridade territorial do MDB, único partido que apresenta órgãos partidários em mais de 80% dos municípios.

No caso da estrutura interna do PP e do DEM, há também razoável proximidade entre os dados que nos permitem agrupá-los. É notável a inversão do tipo de órgão partidário que constitui a maior parcela da estrutura de ambos os partidos – enquanto nos três últimos casos há predominância dos diretórios, aqui, observa-se a predominância das comissões provisórias. No que se refere à porcentagem de diretórios, o PP possui cerca de 26%, enquanto o DEM é constituído por cerca de 18%. A diferença da quantidade de diretórios entre os dois partidos é de cerca de 8%, diferença que, apesar de tornar o PP um partido mais bem organizado, o coloca junto ao DEM nas posições de partidos com menor grau de organização. Quando considerada a distribuição de diretórios pelos municípios brasileiros, há queda das porcentagens de ambos os partidos – PP, com cerca de 19%, e DEM, com cerca de 13% – diminuindo a diferença de diretórios para 6%. Além disso, ambos os partidos possuem cifras próximas de comissões provisórias nos municípios – PP, com cerca de 55%, e DEM, com cerca de 58%. Ao enfatizar órgãos provisórios e estreitar a diferença de diretórios, podemos afirmar que os dois partidos se organizam de forma relativamente semelhante ao longo do território brasileiro.

Resumidamente, considerando a análise dos dados, podemos ranquear e classificar os partidos da seguinte forma:

- I. PT – alta organização da estrutura interna do partido; diretórios são os órgãos partidários majoritários nos municípios;

- II. MDB – média organização da estrutura interna do partido; diretórios são os órgãos partidários majoritários nos municípios;
- III. PSDB – média organização da estrutura interna do partido; diretórios e comissões provisórias compartilham o mesmo peso nos órgãos partidários nos municípios;
- IV. PP – baixa organização da estrutura interna do partido; comissões provisórias são os órgãos partidários majoritários nos municípios;
- V. DEM – baixa organização da estrutura interna do partido; comissões provisórias são os órgãos partidários majoritários nos municípios.

Retomando Guarnieri (2011), como as proporções dos órgãos partidários nos municípios – diretórios e comissões provisórias – são *proxy* do grau de centralização e descentralização das decisões eleitorais (seleção de candidatos e coligações) tomadas pelas lideranças partidárias, podemos alocar os partidos entre dois polos:

Descentralização – PT, MDB, PSDB, PP, DEM – Centralização

Próximo ao polo de descentralização, temos o PT como partido mais descentralizado, em que as decisões das lideranças partidárias de instâncias superiores podem ser barradas pelos representantes dos diretórios. Com um número de diretórios municipais menor, mas ainda majoritário, o PT é seguido pelo MDB na descentralização do poder. O grau de controle das lideranças de instâncias superiores, apesar de não ser intenso, sofre menor resistência frente à menor quantidade de diretórios nos municípios. Numa situação intermediária entre descentralização e centralização, encontra-se o PSDB. Com proporções semelhantes de diretórios e comissões provisórias, há um equilíbrio de forças entre as lideranças de órgãos superiores e os mandatários nos diretórios municipais. Por fim, próximo ao polo da centralização, encontram-se o PP e, de forma mais marcante, o DEM. Os dois partidos mais centralizados apresentam baixas proporções de diretórios, o que possibilita com que suas lideranças em instâncias superiores tomem decisões sem grandes resistências, visto que os órgãos municipais são, em sua maioria, comissões provisórias que podem ser discricionariamente dissolvidas caso essas decisões não sejam consideradas.

7. Considerações finais

Neste capítulo, primeiro, buscou-se indicar alguns marcadores teóricos para pensar esse ordenamento da perspectiva dos partidos como organizações. Depois, voltou-se para apontar dilemas e problemas que as organizações partidárias ainda vivenciam. Em seguida, discutiu-se o tema da democratização dos partidos no que diz respeito ao processo de seleção de candidatos, à tomada de decisão sobre a distribuição dos recursos de campanha e quanto ao tipo de estrutura partidária predominante no território nacional. Também foram indicadas

lacunas, efeitos e consequências decorrentes da atual legislação partidária e das novas formas paralelas de representação política. Sugeriu-se, ainda, possíveis dispositivos para minorar problemas não previstos pela elite política.

Dois comentários adicionais ainda se fazem necessários quando o tema é partido político. O primeiro é que, no contexto atual, incluindo o brasileiro, embora diferentes públicos continuem comprometidos com a democracia como um conceito, eles estão cada vez mais cautelosos com os partidos políticos que parecem ainda centrais para a operação das democracias eleitorais. Essa cautela se manifesta tanto como uma rejeição eleitoral dos partidos tradicionais quanto como uma aversão crescente à premissa da política mediada por partidos. Diante desse cenário, é cada vez mais necessário debater essas questões visando contribuir para termos, de fato, uma democracia partidária representativa da diversidade social.

O segundo comentário é que há grande variação na realização das atribuições elencadas nessa avaliação pelas diversas organizações partidárias tendo em vista idade, composição, programas partidários, quantidade de quadros eleitos, entre outros aspectos. É importante salientar que essas organizações precisam ser pensadas em um contexto marcado pelos efeitos de redes sociais e essas novas formas também afetarão esses partidos. Essa extensa variação gera uma pergunta fundamental: até que ponto importa a organização do partido? Em outras palavras, quanto às escolhas internas dos partidos afetam a qualidade da vida democrática ou moldam os resultados políticos? Se as diferenças organizacionais dos partidos afetarem seu desempenho político, essas diferenças poderão se manifestar de várias maneiras. Por exemplo, diferentes abordagens organizacionais podem melhorar alguns partidos na mobilização de seus partidários no momento das eleições ou no recrutamento de líderes vencedores. Determinados tipos de estrutura organizacional podem levar os partidos a favorecer políticas que estão mais ou menos em contato com seu potencial eleitorado. Certas combinações de recursos podem incentivar os partidos a aumentar ou melhorar as disparidades da sociedade.

Responder a essas perguntas sobre o impacto das organizações internas dos partidos pode ajudar a explicar porque partidos estabelecidos foram mais capazes de competir com a mobilização de novos atores políticos e ajudar a identificar quais dos novos partidos políticos terão maior probabilidade de ter sucesso eleitoral a longo prazo. Entender o impacto de abordagens organizacionais específicas também pode fornecer inspiração para os partidos que buscam novas propostas destinadas a fortalecer sua própria legitimidade e seu alcance.

Referências

BOLOGNESI, B. **Caminhos para o poder**: a seleção de candidatos a Deputado Federal nas eleições de 2010. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos (SP), 2013.

BRAGA, M. S. S. Organizações partidárias e seleção de candidatos no Estado de São Paulo. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 2, p. 454-485, nov. 2008.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 jun. de 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017**. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Divulgação de candidaturas e contas eleitorais. **Eleição geral federal 2018**. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2018. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.605, de 17 de dezembro de 2019**. Estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Brasília: TSE, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-605-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 25 ago. 2021.

GUARNIERI, F. **Partidos, seleção de candidatos e comportamento político**. 2004. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2004.

GUARNIERI, F. A força dos partidos “fracos”. **DADOS: revista de ciências sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 235-258, 2011.

GUARNIERI, F. Democracia intrapartidária e reforma política. **Rev. Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 83-106, 2015.

DEMOCRATAS – DEM (Brasil). **Estatuto do DEM**. Disponível em:

MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO – MDB (Brasil). **Estatuto do MDB**. Disponível em:

PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido**: organização e poder nos partidos políticos. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA – PSDB (Brasil). 2017. **Estatuto do PSDB**. Disponível em:

PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT (Brasil). **Alterações ao Estatuto do PT aprovadas de acordo com as normas estatutárias e legais registradas na Ata da reunião do 6. Congresso Nacional do PT de 1, 2 e 3 de junho de 2017**. Disponível em:

PROGRESSISTAS – PP (Brasil). **Estatuto do PP**. 2019. Disponível em:

RAHAT, G.; HAZAN, R. Candidate selection methods an analytical framework. **Party Politics**, [Thousand Oaks, CA], v. 7. n. 3, p. 297-322, 2001.

REDE DE AÇÃO POLÍTICA PELA SUSTENTABILIDADE (RAPS). Relatório processo de seleção 2018. **Processo de seleção 2018**: transformando a política brasileira. Disponível em: <https://www.raps.org.br/biblioteca/relatorio-do-processo-de-selecao-2018/?b=9837>. Acesso em: 25 ago. 2021.

RENOVABR. Nosso país, nossa política. **Relatório anual 2018**. Disponível em: <https://media.renovabr.org/uploads/2020/07/Relat%C3%B3rio-2018.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2021.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1982.

VON DEM BERGE, Benjamin; POGUNTKE, Thomas. Varieties of intra-party democracy: conceptualization and index construction. *In*: SCARROW, Susan E.; WEBB, Paul D.; POGUNTKE, Thomas. **Organizing political parties representation, participation, and power**. Editores Oxford University, 2017.



Partidos políticos e inclusão: candidaturas coletivas, negros, mulheres e indígenas



PARTIDOS POLÍTICOS E INCLUSÃO: CANDIDATURAS COLETIVAS, NEGROS, MULHERES E INDÍGENAS

Carlos Machado¹

Bárbara Lopes Campos²

Ana Carolina Vaz³

Cristiano Rodrigues⁴

Resumo: neste capítulo, abordaremos aspectos relacionados às normas eleitorais que guardam relevância para a inclusão de grupos excluídos ou com restrições significativas quanto ao acesso à representação política. Dessa forma, iremos focar em três aspectos: (a) os avanços e os desafios das candidaturas coletivas; (b) o financiamento público de mulheres e pessoas negras; e (c) a relação entre partidos políticos e candidaturas indígenas. Entendemos a importância de mobilizar uma discussão específica sobre os três aspectos suscitados e a legislação sobre partidos políticos e sua organização. Em todas essas discussões, pesa a necessidade de refletir sobre o grau de autonomia partidária e em que medida ela deve ser compreendida como um princípio absoluto.

Abstract: in this chapter, we will address aspects related to electoral norms that are relevant to the inclusion of excluded groups or groups with significant restrictions regarding access to political representation. Thus, we will focus on three aspects: (a) the advances and challenges of collective candidacies; (b) public financing of women and afro-descendants; and (c) the relationship between political parties and indigenous candidacies. We understand the importance of mobilizing a specific discussion on the three aspects raised and the legislation on political parties and their organization. In all these discussions, the need to reflect on the degree of party autonomy and the extent to which it should be understood as an absolute principle.

Palavras-chave: candidatura coletiva; mandato coletivo; mandato aberto; financiamento público; candidaturas indígenas.

Neste capítulo, abordaremos aspectos relacionados às normas eleitorais que guardam relevância para a inclusão de grupos excluídos ou com restrições significativas quanto ao acesso à representação política. Dessa forma, iremos focar em três aspectos: (a) os avanços e os desafios das candidaturas coletivas; (b) o financiamento público de mulheres e pessoas negras; e (c) a relação entre partidos políticos e candidaturas indígenas.

¹ Professor adjunto da Universidade de Brasília (UnB).

² Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

³ Doutoranda em Ciência Política pela UnB.

⁴ Professor adjunto da UFMG.

Apesar de cada um desses temas apresentar potencial para discussão a partir do enfoque presente em outros eixos da Sistematização das Normas Eleitorais (SNE), entendemos a importância de mobilizar uma discussão específica sobre os três aspectos suscitados e a legislação sobre partidos políticos e sua organização. Em todas essas discussões, pesa a necessidade de refletir sobre o grau de autonomia partidária e em que medida ela deve ser compreendida como um princípio absoluto.

Esse tipo de reflexão não apresenta nenhuma inovação criativa decorrente de novas demandas de inclusão. Um autor seminal para os estudos de partidos políticos, Moisei Ostrogorski (OSTROGORSKI, 1902), ainda no início do século XX, tecia importantes críticas à ideia de autonomia de partidos políticos que operam interesses coletivos, porém privados, a partir de um espaço e de recursos entendidos como públicos. O autor russo percebia com desconfiança a transferência do poder público, decorrente da soberania popular conquistada por meio das revoluções burguesas e depositada nas estruturas de partidos políticos sem haver um controle mais efetivo pela população sobre os procedimentos internos de organização dos partidos. É importante enfatizar que não se trata de uma crítica à autonomia quanto a quais valores deveriam ser defendidos por determinados partidos, mas uma crítica às formas de construção de hierarquias internas dos partidos. A depender do formato de concentração de tomada de decisão no interior do partido, práticas de exclusão são reproduzidas a partir de instâncias apoiadas, mesmo que indiretamente, tanto política quanto economicamente, por setores da população prejudicados por essas práticas.

Tendo em vista a diversidade de aspectos que podem influenciar, na atualidade, as relações de poder no interior dos partidos, este capítulo pretende desenvolver algumas reflexões sobre aspectos pouco abordados pela literatura especializada quanto ao assunto. Dessa forma, serão abordadas as três dimensões enunciadas na introdução deste capítulo, as quais não estão necessariamente relacionadas entre si. Assim, cada seção deste capítulo traz um tema específico, cuja discussão é encerrada na própria seção.

1. Mandatos e candidaturas coletivas

Os estudos sobre mandatos coletivos no Brasil são recentes e englobam um conjunto de experiências que assumem formatos diferentes, seja em termos de candidaturas, seja de práticas assumidas ao longo do mandato político. Fazer política na coletividade pode significar desde a adoção de mecanismos de consulta popular até o compromisso com candidaturas compartilhadas.

É importante estabelecer que as candidaturas e os mandatos coletivos não estão regulamentados no Código Eleitoral (CE/1965) e no processo eleitoral brasileiro, de modo que não estamos tratando de experiências uniformizadas. Assim, os mandatos eleitos operam com base em mecanismos próprios, seja por meio de alternativas mais formais, como a elaboração de estatutos e de compromissos mútuos referendados em cartório, seja por meio de alternativas mais informais, como a experimentação e a confiança mútua entre os membros do mandato.

A regulamentação das candidaturas e dos mandatos coletivos torna-se cada vez mais relevante, haja vista a expansão das experiências nos últimos ciclos eleitorais e as tentativas de interferência jurídica em candidaturas nas eleições de 2020. O levantamento da Rede de Ação Política pela Sustentabilidade (RAPS, 2019; SECCHI, 2019) mostra que as eleições de 2016 e de 2018 trouxeram 89% das candidaturas e 69% dos mandatos que foram identificados nos últimos 24 anos – de um total de 32 mandatos eleitos. Em 2020, no entanto, foi registrado o maior número de modalidades coletivas até então: 313 candidaturas. As candidaturas coletivas representaram, naquele ano, 0,06% das candidaturas e 0,34% dos votos, obtendo – em termos percentuais – um desempenho médio de votos superior ao das candidaturas individuais tradicionais (SECCHI; LEAL, 2020).

Ao mesmo tempo, a tentativa de impugnação da candidatura coletiva da Nossa Cara⁵ pelo Ministério Público do Ceará (MP/CE) e a proibição do registro do nome da candidatura coletiva liderada por Layla Jéssica Pessoa de Andrade⁶ pelo Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE/PE) revelam as incertezas e inseguranças que cercam as experiências na falta de uma regulamentação própria. Além disso, a ausência de regras claras sobre a permanência, troca ou saída de coparlamentares tem levado a possíveis tensões nos mandatos coletivos eleitos em anos recentes⁷, tanto internamente quanto externamente, na relação com seu eleitorado, implicando algumas inconsistências diante de modalidades mais informais.

Entendemos que os mandatos coletivos resultam na construção de experiências políticas coparticipadas, seja por candidaturas compartilhadas ou por candidaturas individuais que construíram campanhas coletivas. A partir da eleição, as iniciativas estruturadas nesse modelo contam com o protagonismo de coparlamentares na gestão dos mandatos, que envolve a incorporação de coparlamentares na equipe do gabinete, sua participação na rotina parlamentar, a definição de dinâmicas decisórias e a distribuição de responsabilidades e deveres políticos entre eles. Acreditamos que o debate sobre a regulamentação dessas experiências seja importante, na tentativa de ampliar as possibilidades no âmbito político-eleitoral, incidindo sobre a democratização da representação política e da dinâmica partidária.

⁵ Candidatura coletiva à vereança de mulheres negras e periféricas filiadas ao Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e eleita em Fortaleza/CE nas eleições municipais de 2020 com 9.824 votos (SILVA, 2020).

⁶ Pré-candidata filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT), do Município de João Alfredo/PE, que teve seu pedido de registro de candidatura negado por ter requerido o uso, na urna eletrônica, do nome *Juntas*.

⁷ Como no caso da saída da Deputada Federal Áurea Carolina da Gabinetona em 2020 (CAROLINA, 2020) e da expulsão da Codeputada Raquel Marques da Mandata Ativista (BANCADA ATIVISTA, 2021).

2. As iniciativas de regulamentação e tipificação das experiências de mandato coletivo

Sobre as iniciativas de regulamentação dessas experiências, desde 2017, está em tramitação no Congresso Nacional uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 379/2017) que busca regulamentar as candidaturas e os mandatos coletivos. A PEC é de autoria da Deputada Federal Renata Abreu, do Podemos (PODE), e aguarda parecer do relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Apesar de pouco detalhista, a proposta insere um parágrafo ao art. 14 da Constituição Federal (CF/1988) – que estabelece o exercício da soberania popular pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto – para possibilitar o mandato coletivo no âmbito do Poder Legislativo (BRASIL, 2017).

Além disso, o Projeto de Lei (PL) nº 4.724/2020 (apensado ao PL nº 4.475/2020), de autoria do Deputado Federal André Figueiredo, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), dispõe sobre o exercício coletivo do mandato eletivo no Poder Legislativo. O art. 1º do PL estabelece que o mandato eletivo poderá ser exercido de forma coletiva, compartilhada, colaborativa, cooperativa ou participativa e receberá a designação de mandato coletivo (BRASIL, 2017). O art. 2º define a estrutura do mandato coletivo e considera:

Art. 2º [...]

I - parlamentar: ator político eleito, que ocupa legalmente o cargo eletivo e que compartilha o poder decisório com os coparlamentares;

II - coparlamentar: cidadão participante de um mandato coletivo cuja posição deve ser consultada para a definição da decisão do parlamentar, no exercício das suas atribuições legislativas;

III - chapa de mandato coletivo: conjunto de pessoas formado pelo candidato a parlamentar e pelos candidatos a coparlamentares, que compõem uma candidatura coletiva;

IV - grupo de mandato coletivo: conjunto de pessoas formado pelo parlamentar e pelos coparlamentares;

V - estatuto do mandato: acordo formal que delimita os elementos fundamentais do vínculo contratual entre o parlamentar e os coparlamentares (BRASIL, 2020, p. 2)

O PL enfatiza a importância do estatuto, a partir do qual o exercício do mandato coletivo deve ocorrer em observância estrita, e no qual devem constar os critérios de ingresso e o tamanho da chapa; assim como as regras para substituição de coparlamentares em caso de renúncia. Durante a campanha eleitoral, torna-se obrigatório que a chapa de mandato coletivo indique o aspecto coletivo da candidatura e explicita, de forma inequívoca, a identidade do parlamentar registrado. De acordo com o PL, fica excluído da modalidade coletiva o exercício participativo do mandato em que não exista quantitativo delimitado de coparlamentares (BRASIL, 2020).

O PL também estabelece que os critérios para composição das chapas cabem ao partido político e que o registro de chapa de mandato coletivo deve ser composto pela documentação do candidato a parlamentar e dos candidatos a coparlamentar integrantes da respectiva chapa,

limitando-se o tamanho da chapa a cinco participantes. Apesar disso e da defesa de que a chapa poderia assumir um nome representativo – uma espécie de *nome social* da candidatura –, o PL afirma que as prerrogativas e as obrigações decorrentes do cargo eletivo serão atribuídas, para todos os fins legais, ao parlamentar eleito (BRASIL, 2020). Assim, ao mesmo tempo em que pode oferecer maior previsibilidade e segurança judicial aos mandatos coletivos, o PL nº 4.724/2020 delimita as experiências à modalidade de mandato compartilhado, atribui autonomia sobre a formação de candidaturas coletivas aos partidos políticos e, ao mesmo tempo, restringe a composição das experiências.

De forma mais abrangente, para Secchi e Cavalheiro (2017), os mandatos coletivos dizem respeito a uma forma de representação legislativa na qual os eleitores mantêm algum tipo de controle sobre os mandatos, por meio de mecanismos de participação direta. Várias democracias já teriam experimentado práticas de mandato coletivo, sendo que há iniciativas que lançaram mão dessa estratégia para fazer campanha eleitoral, para exercer o Poder Legislativo em diferentes sistemas políticos, ou até mesmo para expandir plataformas digitais de participação política direta, como Suécia, Austrália, Estados Unidos, Reino Unido, Espanha, Itália e Argentina.

Para que isso seja possível, nos mandatos coletivos o parlamentar eleito voluntariamente sacrifica sua autonomia para empoderar o eleitorado, o que tornaria o mandato mais responsivo, responsável e favorável à prestação de contas. Nessa dinâmica, políticos e indivíduos podem compartilhar direitos, responsabilidades, custos e benefícios, desde a campanha eleitoral até o exercício do mandato (SECCHI; CAVALHEIRO, 2017).

Assim, para os autores, no mandato coletivo, espera-se que haja um comprometimento com a prestação de contas e uma maior correspondência entre o que o grupo político envolvido quer e o que o parlamentar faz. Desse modo, a partir de uma espécie de representação delegada, os cidadãos participam dos processos de decisão que envolvem as atividades legislativas dos representantes. Para que essa dinâmica aconteça, os mandatos coletivos dependem da existência de um acordo entre representantes políticos e cidadãos que estabeleça o critério cooperativo no exercício do Poder Legislativo. Em outras palavras, “[...] significa que o mandato legislativo não pertence ao partido político ou ao representante em exercício, mas, de facto, a um grupo de cidadãos que partilham do mandato” (SECCHI; CAVALHEIRO, 2017, p. 4).

Secchi e Leal (2020) definem os mandatos coletivos ou compartilhados como formas de exercício do Poder Legislativo por um grupo de cidadãos que têm tarefas de elaboração de projetos de leis, fiscalização do Poder Executivo, representação e posicionamento parlamentar. Esses mandatos seriam liderados por um *porta-voz* que possui o vínculo formal com o partido político e com a Casa Legislativa, mas que assume compromissos políticos com os *coparlamentares*. Para os autores, a diferença entre mandato coletivo ou compartilhado⁸ diz respeito ao número de pessoas envolvidas: enquanto o mandato coletivo possui um *número*

⁸ Apesar de considerar essas diferenças, os autores adotam o termo *mandato coletivo* para se referir ao conjunto dessas experiências.

reduzido de membros e forte alinhamento ideológico, o mandato compartilhado possui um *maior número de pessoas*, e não necessariamente um alinhamento ideológico. Nesse caso, o engajamento do grupo se daria principalmente por meio digital.

Os autores afirmam, ainda, que as candidaturas coletivas se referem às propostas de campanha eleitoral *em vistas de realizar um mandato coletivo*. Nessa proposição, a vinculação jurídica e a filiação partidária estariam a cargo do candidato. A partir de ações conjuntas, na campanha eleitoral e na manutenção das promessas de compartilhamento, a candidatura eleita, então transforma-se em mandato coletivo (SECCHI; LEAL, 2020).

Essa perspectiva contrasta com o PL nº 4.724/2020, uma vez que engloba múltiplos formatos e parece não subordinar os critérios para a criação das candidaturas coletivas aos partidos políticos. Mesmo assim, as propostas aproximam-se na definição dos elementos essenciais para a identificação de mandatos coletivos. Nesse ponto, Secchi e Cavalheiro (2017) citam: (a) parlamentar: ator político que possui o assento legislativo; (b) coparlamentares: grupo de cidadãos que participam do mandato; e (c) estatuto do mandato coletivo: acordo estabelecido, muitas vezes na forma de uma carta de intenção, que define quem participa do mandato, assim como suas atribuições, obrigações e os procedimentos adotados pelo grupo.

Para além da formalização e dos procedimentos burocráticos, para Vieira, Crozatti e Ribeiro (2012), é importante ressaltar que os mandatos coletivos surgem no contexto da criação de grupos que possuem forte identidade ideológica e que prezam pelos valores de participação democrática e comprometimento mútuo. Em relação aos mandatos coletivos no Brasil, entende-se que essas experiências envolvem níveis diferentes de participação e inclusão nos processos deliberativos, sendo que existem mecanismos que permitem o envolvimento de grupos pequenos ou de grupos mais amplos.

Na tentativa de interpretar, do ponto de vista analítico, os mandatos coletivos, o quadro comparativo de Vieira, Crozatti e Ribeiro (2012) contrasta o tipo de mandato individual com o coletivo, com base em seis variáveis. Podemos perceber, a partir do Quadro 1, que os mandatos coletivos possuem responsabilidades compartilhadas com um conselho político, no que diz respeito à proposição da candidatura, ao financiamento de campanha, à assessoria parlamentar, às deliberações sobre voto e sobre a decisão de candidatura à reeleição. Apesar de realizar uma contribuição didática para a compreensão dos mandatos coletivos, o foco na existência de um conselho político, para explicar toda a modalidade, acaba deixando muitas experiências de fora, visto que, na ausência de um regulamento próprio, os mandatos assumem formatos diferentes no Brasil.

Quadro 1: Diferenças entre mandato individual e mandato coletivo

Quesito	Mandato individual	Mandato coletivo
Proposição da candidatura	Depende somente de o indivíduo querer ou não se candidatar. O indivíduo lança seu próprio nome e encontra um partido político que o aceite.	A indicação é matéria exclusiva do conselho político. Nenhum conselheiro tem garantia ou preferência para indicação de seu nome.
Financiamento da campanha	É oriundo do próprio candidato e de quem decida apoiá-lo, o que, neste último caso, acaba por comprometer a autonomia do eleito. Campanha de alto custo.	É oriundo de rateio entre os membros do conselho político e/ou fruto de trabalho coletivo de arrecadação: festas, rifas etc. Campanha de baixo custo.
Assessoria parlamentar	De indicação exclusiva do eleito, o que abre grandes espaços para nepotismo, mesmo que cruzado, e/ou ocupação dos cargos por pessoas não qualificadas e não capacitadas.	De indicação coletiva. Possibilidade ínfima de nepotismo. Indicação de indivíduos mais aptos dentre os conselheiros.
Voto e postura parlamentar	Na prática, depende única e exclusivamente da vontade do eleito, que é a lógica de cidades pequenas.	Depende da vontade do conselho político, detentor do mandato coletivo.
Reeleição	Depende da vontade do indivíduo de ser ou não candidato à reeleição.	Depende do que decidir o conselho político. Portanto, a possibilidade de se autoindicar para a próxima eleição é pequena.
Nível de personalização	O mandato é totalmente personalizado na figura do indivíduo. As pessoas, no geral, votam no indivíduo. É comum a fala “meu mandato”.	O mandato é despersonalizado. O eleito é um mero representante temporário. A fala comum é “nosso mandato”. As pessoas são informadas e estimuladas a votar no mandato coletivo; o nome do eleito aparece porque a lei o exige.

Fonte: adaptado de Vieira, Crozatti e Ribeiro (2012, p. 4).

Já Secchi e Cavalheiro (2017) assumem algumas variáveis e parâmetros em seu modelo analítico desenvolvido no estudo comparado de mandatos coletivos em cinco países. O modelo pode ser visualizado no Quadro 2 e inclui categorias que dizem respeito à origem, ao escopo do grupo, às dinâmicas internas adotadas e aos mecanismos de participação. Nesse caso, os autores abrangem um leque ampliado de experiências coletivas, que podem variar de mandatos compartilhados por duas pessoas a mandatos abertos por meio de mecanismos de participação popular que envolvem centenas de cidadãos. Embora a sistematização de categorias mais amplas seja importante para incorporar diferentes modelos, abarcá-las no grande guarda-chuva de iniciativas coletivas não contribui muito para o entendimento de modalidades específicas, como no caso das experiências compartilhadas que emergem no Brasil a partir de 2016.

Quadro 2: Variações dos mandatos coletivos

Iniciativa	Tamanho do grupo	Quem participa do grupo	Acesso ao grupo	Permanência no grupo
<ul style="list-style-type: none"> • O parlamentar • O partido político • Grupo de cidadãos • Os eleitores 	<ul style="list-style-type: none"> • De dois até milhões de cidadãos 	<ul style="list-style-type: none"> • Limite por associação • Limite por filiação partidária • Limite por idade • Limite por território • Participação é aberta 	<ul style="list-style-type: none"> • Antes do registro da candidatura • Durante a campanha eleitoral • Durante período entre a eleição e a posse • Durante o mandato • Acesso sem limites 	<ul style="list-style-type: none"> • Expulsão por falta de frequência • Expulsão por falta de empenho • Expulsão por falta de desempenho • Expulsão por falta de ética • Sem processo de expulsão
Distribuição de poder	Extensão do poder	Compartilhamento de custos e benefícios	Processo de tomada de decisão	Mecanismo de interação
<ul style="list-style-type: none"> • De 0% a 100% distribuído 	<ul style="list-style-type: none"> • Decidir sobre algumas das propostas que chegam ao plenário • Decidir sobre todas as propostas que chegam ao plenário • Elaborar propostas legislativas 	<ul style="list-style-type: none"> • Nenhum • Parcial • Total 	<ul style="list-style-type: none"> • Voto individual (agregação de preferências) • Deliberação (formação de consenso) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sem interação • Interação <i>online</i> • Interação face a face • Interação mista (<i>online</i> e face a face)

Fonte: adaptado de Secchi e Cavalheiro (2017, p. 10).

3. As experiências de candidaturas coletivas no Brasil

Na tentativa de categorizar as inovações brasileiras, ao analisar os 32 mandatos coletivos mapeados pela Raps/SECCHI, 2019) no Brasil entre as eleições de 1994 e 2018, podemos perceber que eles correspondem a 25 iniciativas *coletivas* de representação política – já que 7 correspondem a mandatos reeleitos. Trataremos das 25 experiências, na tentativa de estabelecer algumas diferenciações.

A primeira experiência coletiva na representação política registrada no Brasil surgiu em Minas Gerais, a partir da eleição do Deputado Estadual Durval Ângelo, do Partido dos Trabalhadores (PT) em 1994. Durval foi eleito para seis mandatos consecutivos e adotou o mecanismo de conselhos políticos, que se reuniam semestralmente em várias regiões do estado. Os membros dos conselhos eram eleitos em assembleias regionais, e suas reuniões possuíam caráter deliberativo (SECCHI, 2019). Assim, como muitas das iniciativas descritas a seguir, consideramos que a iniciativa de Durval representa a eleição de uma candidatura individual que estabeleceu estratégias de mandato aberto à participação popular, no caso, por meio de conselhos políticos.

Passados 18 anos, as eleições municipais de 2012 elegeram 3 experiências no Estado de São Paulo: o mandato do Vereador Caio Cunha, em Mogi das Cruzes; o mandato do Vereador Paulo Camolesi, em Piracicaba – ambos do Partido Verde (PV), e o mandato do Vereador Ronei Costa Martins do PT, em Limeira. Caio Cunha abriu espaço para a participação popular no mandato, atingindo uma rede de 300 participantes, organizados em diferentes temáticas. O ingresso em áreas temáticas de seu interesse permitia ao participante acessar os projetos correspondentes em votação na Câmara Municipal e fazer parte da discussão, junto ao vereador, para decidir seu voto. Já Paulo Camolesi organizou o mandato em torno de 10 grupos de trabalho em áreas específicas de conhecimento técnico, que atuaram por meio de encontros semanais e itinerantes para deliberar sobre a atuação do vereador. Ronei Costa, por sua vez, recorreu à estratégia do Conselho Político, a partir de encontros semanais com cidadãos, em que deliberavam sobre a atuação parlamentar, tendo contribuído com estudos para embasar a elaboração de projetos de lei (SECCHI, 2019). Assim, as três experiências consistiram em candidaturas individuais que adotaram a modalidade de mandatos abertos participativos.

Em 2014, o Deputado Estadual Kelps Lima, do Partido Solidariedade, foi eleito no Rio Grande do Norte e colocou em prática um mandato participativo por meio do aplicativo Decida Meu Voto. Para influenciar o comportamento do deputado na Assembleia Legislativa, seria necessário um mínimo de 20.140 votos nas propostas legislativas em exame, a fim de garantir a legitimidade decisória compartilhada (SECCHI, 2019).

As eleições de 2016 trouxeram 13 novas iniciativas coletivas para o cenário brasileiro: 5 de Santa Catarina, 4 de Minas Gerais, 2 de Pernambuco, 1 de São Paulo, 1 do Rio Grande do Sul e 1 de Goiás.

Antônio Lemos, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), foi eleito vereador em São José/SC e estruturou a atuação do seu mandato a partir do Fórum Cristão de Cidadania – espaço para discussão, mas sem caráter vinculativo, com diversos segmentos cristãos do município. O fórum se reunia em média cinco vezes por ano e potencialmente influenciou o comportamento político do vereador.

Bruno Cunha, eleito vereador em Blumenau/SC pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), prometeu durante a campanha que iria contar com especialistas técnicos para orientar sua posição política em diversas áreas temáticas. Durante o mandato, os especialistas foram intitulados covereadores e participaram de discussões presenciais e *online* com o vereador.

Nícolas Reis foi eleito vereador em Itajaí/SC pelo PDT, mas migrou para o PSB. Decidiu, após as eleições, desenvolver o aplicativo NikLink para que a população sugerisse pautas e projetos de lei. No entanto, nem todas as votações eram apreciadas pelos participantes (SECCHI, 2019).

Já Ricardo Antonello foi eleito em Joaçaba/SC pelo Partido Republicano (PR) com a promessa de incentivar a participação popular no mandato via WhatsApp. A partir da eleição, o vereador criou uma rede de 106 colaboradores, chamados de covereadores, que participaram

da deliberação sobre propostas de conteúdo polêmico e que podiam sugerir projetos de lei. O vereador estimulava espaços para a discussão dos temas e, caso não alcançasse consenso, recorria ao WhatsApp para realizar a votação, acatando o resultado majoritário.

Por fim, apesar de Maikon Costa, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), ter sido eleito em Florianópolis/SC com uma proposta de mandato tradicional, em 2019, o vereador aderiu ao aplicativo Nosso Mandato, por meio do qual passou a compartilhar com o eleitorado suas decisões parlamentares mediante fórum de discussão *online* e de plataforma de votações sobre as pautas legislativas disponíveis no aplicativo (SECCHI, 2019). Assim, mais uma vez, todas as experiências desenvolvidas em Santa Catarina representaram candidaturas individuais que incorporaram no mandato estratégias de participação popular.

Gabriel Azevedo foi eleito vereador pelo Partido Humanista da Solidariedade (PHS) em Belo Horizonte/MG, com a promessa de dividir suas decisões com os eleitores por meio de participação pelo aplicativo Meu Vereador. Nele, os cidadãos puderam acompanhar as pautas em votação, marcar reuniões com o vereador e vocalizar problemas do município.

Gustavo Bonafé foi eleito em Poços de Caldas/MG pelo PSDB e adotou a estratégia da formação de 12 grupos temáticos de trabalho que auxiliariam o vereador na tomada de decisão e poderiam influenciar seu voto. De forma semelhante, o vereador também adotou um aplicativo para compartilhar informações sobre o mandato, promovendo abertura, participação e transparência (SECCHI, 2019).

Ainda em Minas, algo novo surgiu, para além de candidaturas individuais comprometidas com a participação popular. Em 2016, Áurea Carolina e Cida Falabella foram eleitas pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em Belo Horizonte/MG, em coreografia com Bella Gonçalves, do mesmo partido, inaugurando a experiência da Gabinetona na cidade. A eleição foi permeada por uma estratégia de campanha coletiva que contava com 12 candidaturas vinculadas ao movimento Muitas. A partir de um mandato coletivo, compartilhado entre Áurea, Cida e Bella – que chegaram a derrubar as paredes que separavam seus gabinetes na Câmara Municipal –, a Gabinetona também adotou estratégias de mandato aberto, expandindo a participação popular, criando grupos fortalecedores, mapas de lutas, zonas de confluência, dentre outras (MARQUES, 2019). Já em 2018, com a eleição de Áurea para a Câmara dos Deputados e de Andréia de Jesus para a Assembleia Estadual, a Gabinetona expandiu sua atuação e tornou-se o primeiro mandato coletivo e aberto a ocupar 3 esferas legislativas ao mesmo tempo, com uma equipe de mais de 80 integrantes.

Em Pernambuco, Gilmar Santos foi eleito em Petrolina/PE pelo PT e estabeleceu um mandato aberto que se orientou por meio de assembleias mensais com representantes de movimentos sociais convidados pelo vereador.

Wanderson Florêncio foi eleito em Recife/PE pelo Partido Social Cristão (PSC) e passou a adotar uma estrutura de gabinete itinerante, na qual o vereador percorria todas as regiões

da cidade para discutir com os cidadãos sobre demandas, pautas legislativas em votação e sugestões sobre projetos de lei (SECCHI, 2019).

A iniciativa paulista deu-se pela eleição de Eduardo Sallum do PT), em Tatuí/SP, onde atuou a partir de laboratórios temáticos e regionais que alcançaram 150 participantes na cidade, chamados de *covereadores*.

No Rio Grande do Sul, Valdir Pardal foi eleito em Torres/RS pelo PRB, atual Republicanos. Ele utilizou um grupo no Facebook para compartilhar suas propostas legislativas com o eleitorado. Por intermédio do grupo, foi possível realizar enquetes sobre projetos de lei e expressar opiniões (SECCHI, 2019). Todas as candidaturas gaúchas seguiram o formato usual de candidaturas individuais, mas comprometidas com mandatos abertos.

Por fim, as eleições ainda trouxeram a primeira experiência de candidatura compartilhada do país. João Yuji, do Partido Trabalhista Nacional (PTN), atual Podemos (Pode), foi eleito vereador em Alto Paraíso de Goiás/GO com mais cinco *covereadores*. O coletivo foi formado por pessoas de diferentes áreas profissionais: João Yuji, advogado; Ivan Anjo Diniz, jornalista e turismólogo; Luiz Paulo Veiga Nunes, engenheiro; César Adriano de Sousa Barbosa, químico, e Laryssa Galantini – a única mulher do grupo –, bióloga. O mandato contava com um estatuto que estabelecia e distribuía áreas setoriais entre os *covereadores*, e a atuação parlamentar era deliberada pelo grupo. Eles podiam participar das sessões da Câmara e decidiam entre si sobre o posicionamento de votos e a criação de propostas (BORGES, 2015). A prática do mandato, portanto, era mais coletiva, no sentido de ser compartilhado entre os cinco integrantes; e menos aberta, no sentido de incorporar a participação popular.

Nas eleições de 2018, surgiram mais duas experiências de candidaturas compartilhadas, ambas do PSOL, dessa vez nos Estados de Pernambuco e São Paulo: são as candidaturas da *Juntas* e da futura *Mandata Ativista*. Em Pernambuco, o nome *Juntas* foi eleito nas urnas, apesar de a candidatura carregar o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) de Jô Cavalcanti (JUNTAS, 2019). As codeputadas Carol Vergolino, Joelma Carla, Kátia Cunha e Robeyoncé Lima foram vinculadas formalmente ao mandato como assessoras de gabinete. Estratégia parecida foi adotada pela candidatura da *Mônica da Bancada*, com o CPF de Mônica Seixas sendo utilizado para viabilizar a eleição do grupo paulista que originalmente contou com oito codeputados ativistas, vinculados ao gabinete: Anne Rammi, Chirley Pankará, Claudia Visoni, Erika Hilton, Fernando Ferrari, Jesus dos Santos, Paula Aparecida e Raquel Marques (BANCADA ATIVISTA, 2019). Em ambos os casos, foram incorporadas estratégias de mandato coletivo, compartilhado entre codeputados, e de mandato aberto à população.

Ainda em 2018, surgiram mais 2 iniciativas de mandato aberto. O Deputado Felipe Rigoni foi eleito no Espírito Santo pelo PSB, com apoio do Movimento Acredito e do RenovaBR, e utilizou duas estratégias: o aplicativo *Nosso Mandato*, para discutir as pautas parlamentares com os seus eleitores e um conselho político composto por 100 instituições, que teriam poder para influenciar a decisão de voto do deputado. No Rio Grande do Norte, Allyson Bezerra foi

eleito deputado estadual pelo Solidariedade e também adotou o aplicativo Nosso Mandato para deliberar sobre as pautas em votação na Assembleia (SECCHI, 2019).

A partir da exposição descritiva sobre as iniciativas *coletivas* de representação política desenvolvidas no Brasil até 2018, elaboramos o Quadro 3, que oferece uma sistematização dessas inovações, na intenção de categorizá-las em 2 dimensões: modalidades de candidatura e modalidades de mandato. Como podemos perceber, das 25 experiências identificadas, apenas 3 representam candidaturas compartilhadas, que assumiram especificamente o compromisso, durante a campanha eleitoral, de dividir o mandato com um grupo (ou coletivo) previamente definido de coparlamentares: as candidaturas registradas nos nomes de Jô Cavalcanti, Mônica Seixas e João Yuji.

Quadro 3: Iniciativas coletivas na representação política brasileira

Mandato	Modalidade de candidatura	Modalidade de mandato
Mandatos eleitos em 1994		
Deputado Estadual Durval Ângelo (PT/MG) – 1995-2018	Individual	Mandato aberto, por meio de conselhos políticos regionais.
Mandatos eleitos em 2012		
Vereador Caio Cunha (PV/ SP) – 2013-2020	Individual	Mandato aberto, por meio de deliberação em áreas temáticas.
Vereador Paulo Camolesi (PV/SP) – 2013-2020	Individual	Mandato aberto, por meio de deliberação em grupos de trabalho.
Vereador Ronei Costa Martins (PT/SP) – 2013-2020	Individual	Mandato aberto, por meio de Conselho Político local.
Mandatos eleitos em 2014		
Deputado Estadual Kelps Lima (Solidariedade/RN) – 2015-2022	Individual	Mandato aberto, por meio do aplicativo Decida meu voto.
Mandatos eleitos em 2016		
Vereador Gabriel Azevero (PHS/ MG) – 2017-2020	Individual	Mandato aberto, por meio do aplicativo Meu Vereador.
Vereador Gustavo Bonafé (PSDB/ MG) – 2017-2020	Individual	Mandato aberto, por meio de deliberação em grupos de trabalho e aplicativo de celular.
Vereadora Áurea Carolina (PSOL/ MG) – 2017-2018	Individual com campanha coletiva	Mandato aberto e coletivo, por meio de múltiplas estratégias da Gabinetona.
Vereadora Cida Falabella (PSOL/ MG) – 2017-2020	Individual com campanha coletiva	Mandato aberto e coletivo, por meio de múltiplas estratégias da Gabinetona.
Vereador Antônio Lemos (MDB/ SC) – 2017-2020	Individual	Mandato aberto, por meio do fórum cristão de cidadania.
Vereador Bruno Cunha (PSB/SC) – 2017-2020	Individual	Mandato aberto, por meio de deliberação em áreas temáticas.

Mandato	Modalidade de candidatura	Modalidade de mandato
Vereador Nikolas Reis (PDT/ SC) – 2017-2020	Individual	Mandato aberto, por meio do aplicativo NikLink.
Vereador Ricardo Antonello (PR/ SC) – 2017-2020	Individual	Mandato aberto, por meio do WhatsApp.
Vereador Maikon Costa (PSDB/ SC) – 2017-2020	Individual	Mandato aberto, por meio do aplicativo Nosso Mandato.
Vereador Gilmar Santos (PT/PE) – 2017-2020	Individual	Mandato aberto, por meio de deliberação em assembleias.
Vereador Wanderson Florêncio (PSC/PE) – 2017-2020	Individual	Mandato aberto, por meio de gabinete itinerante.
Vereador Eduardo Salllum (PT/ SP) – 2017-2020	Individual	Mandato aberto, por meio de laboratórios temáticos e regionais.
Vereador Valdir Parda (PRB/RS) – 2017-2020	Individual	Mandato aberto, por meio do Facebook.
Vereador João Yuji (PTN/GO) – 2017-2020	Compartilhada com quatro covereadores.	Mandato coletivo, a partir da distribuição de áreas setoriais.
Mandatos eleitos em 2018		
Deputada Estadual Jô Cavalcanti (PSOL/PE) – 2019-2022	Compartilhada com quatro covereadoras.	Mandato aberto e coletivo, por meio de múltiplas estratégias da Juntas.
Deputada Estadual Mônica Seixas (PSOL/SP) – 2019-2022	Compartilhada, com oito codeputados.	Mandato aberto e coletivo, por meio de múltiplas estratégias da Mandata Ativista.
Deputada Estadual Andréia de Jesus (PSOL/MG) – 2019-2022	Individual com campanha coletiva	Mandato aberto e coletivo, por meio de múltiplas estratégias da Gabinetona.
Deputada Federal Áurea Carolina (PSOL/MG) – 2019-2022	Individual, com campanha coletiva	Mandato aberto e coletivo, por meio de múltiplas estratégias da Gabinetona.
Deputado Federal Felipe Rigoni (PSB/ES) – 2019-2022	Individual	Mandato aberto, por meio de Conselho Político e do aplicativo Nosso Mandato.
Deputado Allyson Bezerra (Solidariedade/RN) – 2019-2022	Individual	Mandato aberto, por meio do aplicativo Nosso Mandato.

Fonte: elaboração própria a partir de dados compilados pela Raps (SECCHI, 2019).

Em relação às modalidades de mandato, apenas 7 das 25 experiências fizeram parte de mandatos coletivos compartilhados entre coparlamentares: o mandato coletivo de Alto Paraíso de Goiás/GO e os mandatos da Gabinetona, Juntas e Mandata Ativista. Destes, apenas os mandatos da Gabinetona, Juntas e Mandata Ativista incorporaram, na mesma iniciativa, estratégias de mandato coletivo e aberto⁹. Entendemos que, para serem considerados mandatos coletivos, devem ser exercidos com coparlamentares que integram a equipe do gabinete, participam e ocupam os espaços legislativos institucionais presencialmente, compartilhando responsabilidades e deveres políticos.

⁹ Elas também representam as primeiras experimentações coletivas eleitas filiadas ao PSOL.

Assim, entendemos as candidaturas individuais como sendo o modelo tradicional de candidatura em que o número na urna está ligado a um candidato. Já as candidaturas compartilhadas, apesar de não regulamentadas no país, envolvem o compromisso – na proposição e no registro da candidatura e durante a campanha eleitoral –, de que o número na urna representa um coletivo ou um grupo pré-definido de indivíduos candidatos a coparlamentares. Nesse modelo, o voto na urna deposita confiança política no grupo. No meio do caminho, entre o modelo individual e o compartilhado, estão as candidaturas individuais que recorrem a estratégias de campanhas coletivas, nas quais um conjunto de candidaturas individuais assume o compromisso de atuar de forma colaborativa, seja durante o período eleitoral, ou durante a condução de mandatos eleitos.

Em relação aos mandatos abertos, estes incluem todas as iniciativas de participação popular, seja a direta, via aplicativos de celular ou mídias sociais, passando pela participação colaborativa em grupos de trabalhos, áreas temáticas e gabinetes itinerantes, seja a mais institucionalizada via conselhos políticos de mandatos parlamentares, até as práticas de experimentação e radicalização democrática. Estas práticas se dão por meio de vínculos territoriais permanentes, agentes externos corresponsáveis autogestionados, confluências de lutas sociais, dentre outras (MARQUES, 2019).

Já os mandatos coletivos resultam na construção de experiências políticas coparticipadas, seja por candidaturas compartilhadas, ou por candidaturas individuais que construíram campanhas coletivas. A partir da eleição, as iniciativas estruturadas nesse modelo contam com o protagonismo de coparlamentares na gestão dos mandatos, que, apesar de possuírem formatos e alcances diversos, envolvem a incorporação dos coparlamentares na equipe do gabinete, sua participação na rotina parlamentar, a definição de dinâmicas decisórias entre eles e a distribuição de responsabilidades e deveres políticos. Nesse sentido, esses mandatos são mais despersonalizados e trazem inventividades que rompem com o rito parlamentar tradicional.

4. Considerações sobre as candidaturas coletivas

Retornando às discussões elaboradas anteriormente a respeito dos mandatos coletivos, nosso entendimento aproxima-se da definição encontrada no PL nº 4.724/2020 (BRASIL, 2020), visto que limita o conceito de mandatos coletivos aos mandatos compartilhados entre coparlamentares, apesar de reconhecer que o grau de formalização dessas experiências dependerá de cada caso, no contexto de falta de regulamentação, o que pode resultar em tensões internas e externas na condução do mandato. Até por isso, admitimos que mandatos coletivos podem ser originados de candidaturas individuais tradicionais, desde que compromissos coletivos sejam assumidos na proposição da candidatura e durante a campanha eleitoral.

Ao mesmo tempo, aproximamo-nos do entendimento de Vieira, Crozatti e Ribeiro (2012) sobre o surgimento de mandatos coletivos no contexto da criação de grupos que possuem forte identidade ideológica. De fato, a construção de candidaturas, campanhas e mandatos coletivos

no Brasil não poderia ser compreendida sem o fio condutor da interseccionalidade de lutas sociais diversas e do compromisso com a inclusão e com a radicalização democrática.

Mandatos coletivos podem ser enquadrados como um potencial de inovação para arejar o cenário da representação política, trazendo importantes contribuições democráticas à política; porém, é necessário considerar as interações dessas novas formas de organização com os princípios presentes nas alterações legais mais recentes quanto à dinâmica eleitoral. O fim das coligações proporcionais teve por intuito reduzir o número de partidos políticos, tendo como resultado partidos mais fortes, nos quais as lideranças partidárias poderiam exercer maior controle sobre seus membros. O princípio de mandatos coletivos parte da percepção sobre a necessidade de subverter os arranjos de indicação de candidaturas atualmente em prática pelas instituições partidárias, configurado pelas ações de suas lideranças. A discussão sobre a regulamentação de mandatos coletivos deve ter em conta essa tensão inerente às demandas de maior inclusão mobilizadas esses novos formatos de promoção de candidaturas.

Sendo assim, apontamos algumas recomendações quanto a ideias a serem incorporadas em possíveis legislações:

- a. a possibilidade de estratégias de mandato aberto e de mandato coletivo, de forma clara, pois essas dinâmicas podem ser confundidas no debate público;
- b. a possibilidade, em caso de mandato coletivo com mais de uma candidatura, de que eventuais suplências geradas por um mandato coletivo impliquem a ocupação da suplência pela próxima candidatura mais votada da mesma candidatura coletiva;
- c. necessidade de partidos manifestarem explicitamente a forma como irão tratar internamente mandatos coletivos ou mesmo se irão proibir essa modalidade.

5. Financiamento eleitoral e mulheres negras

Nas eleições de 2020, candidaturas de mulheres negras constituíram 17% do total de postulantes ao cargo de vereador. Considerando as decisões do TSE sobre o financiamento de mulheres negras, seria necessário que igual percentual de recursos fosse destinado a elas. Os dados de prestação das contas eleitorais registrados até o momento evidenciam o não cumprimento dessa medida, pois apenas 11% dos recursos públicos foram alocados em candidaturas de mulheres negras. Mulheres brancas receberam um ponto percentual a menos em relação ao número de suas candidaturas; e homens negros, sete pontos percentuais. Esse é o primeiro dos diversos aspectos atrelados ao financiamento eleitoral de mulheres negras que merecem atenção no debate público.

Apesar da orientação de alocação de recursos públicos, a partir de critérios relacionados a gênero e raça, não foi determinada pelo TSE uma maneira específica de como esses recursos devem ser aplicados pelas instituições partidárias, permitindo ampla liberdade quanto à forma adotada pelos partidos para o cumprimento da reserva de financiamento. Não por acaso, antes

mesmo do final das eleições, já havia solicitações de partidos políticos por anistia pelo não cumprimento dessa medida. Esse problema é agravado pelas dimensões continentais das eleições brasileiras.

A maior quantidade de recursos públicos é alocada em municípios de maior porte, algo evidente devido à distribuição da população. Na Tabela 1, a seguir, é possível constatar que, nos municípios com mais de 200 mil eleitores, alocaram-se 47% de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), apesar de essa faixa constituir 38% do eleitorado.

Tabela 1: Somatório das prestações de contas declaradas por candidaturas ao cargo de vereador nas Eleições 2020, por tamanho do eleitorado

Tamanho do eleitorado	FEFC	Percentual (%)
Até 5 mil eleitores	76.227.792,44	2
De 5.001 a 10 mil	8.674.144,92	2
De 10.001 a 50 mil	42.854.356,30	12
De 50.001 a 100 mil	28.762.888,66	8
De 100.001 a 200 mil	28.426.759,42	8
Mais de 200 mil	165.366.564,15	47
Total	350.312.505,89	100

Fonte: autoras, a partir de dados do TSE, visualizados em 23/3/2021.

Portanto, as eleições, em municípios de menor porte, são proporcionalmente menos subsidiadas. Para além desse aspecto territorial, entre candidaturas também há muita diferença no acesso a esses recursos.

Ainda em relação às candidaturas para as Câmaras de Vereadores, 81% não receberam recurso do FEFC e 14% receberam até 5 mil reais. Os demais, que somam 4,3%, dividiram três quartos de todo o recurso público utilizado nas eleições legislativas municipais. O formato e o histórico da dinâmica das eleições brasileiras estimulam o investimento em candidaturas percebidas pelos partidos como mais viáveis pelas lideranças partidárias. Concentrar recursos em poucas candidaturas é uma estratégia importante para obter vitórias eleitorais.

Dito isso, é crucial compreender a importância do financiamento público para mulheres em geral e, em particular, para mulheres não brancas. Considerando todas as candidaturas, no caso de mulheres brancas e não brancas, os fundos públicos compõem mais de 50% de seus recursos de campanha. Para homens, esse valor chega a 40%. Quando olhamos para o conjunto de vereadoras e vereadores eleitos, o acesso a fundos públicos apresenta um efeito em escada: para mulheres não brancas representou 39% da receita; para mulheres brancas, 29%; para homens não brancos, 23%; e para homens brancos, 15%. Por sua vez, quando observamos

o autofinanciamento, essa ordem se inverte. Ou seja, homens brancos podem prescindir de recursos públicos, pois conseguem acessar mais facilmente redes de financiamento privadas e cujos valores são superiores àqueles disponíveis para mulheres brancas e não brancas.

Nos municípios com mais de 200 mil eleitores, 50% dos recursos captados para campanhas de mulheres negras vem do FEFC. Para homens brancos, no mesmo contexto, este valor significa apenas 26% de seus recursos. Considerando o conjunto de homens brancos, estes obtiveram um total de 232 milhões de reais em recursos de campanha nos maiores municípios, enquanto mulheres não brancas obtiveram 93 milhões de reais e mulheres brancas, 95 milhões.

Feitas essas colocações, a percepção, pela maioria das candidaturas em todo o território brasileiro, de que os recursos não chegaram deve ser vista com cuidado. Isso não significa que a utilização de uma cota de financiamento não surta efeito, mas que, pelas características das eleições municipais, as lideranças partidárias concentram seus recursos nas cidades de maior porte. No entanto, mulheres, em particular mulheres negras, ao disputarem em municípios de maior porte e receberem recursos públicos, conseguiram ampliar suas chances de vitória significativamente.

Dessa forma, é importante cautela ao tentar solucionar os problemas da desigualdade de distribuição de recursos públicos. Uma solução como distribuir igualmente os recursos de um partido entre todas as suas candidaturas pode aumentar ainda mais as desigualdades entre homens e mulheres, entre brancos e não brancos, pois, ao final das contas, poderia anular o potencial que os recursos públicos teriam para reduzir a influência das desigualdades econômicas sobre a política, pois o principal critério para diferenciar as candidaturas seria o acesso a recursos das redes privadas, como exposto anteriormente.

No entanto, é necessário ressaltar a importância de discutir as formas de distribuição dos recursos públicos por parte das lideranças partidárias, tendo em vista o potencial de que essa distribuição ocorra a partir de critérios injustos com relação à distribuição de vantagens e desvantagens indevidas para candidaturas de homens brancos quando comparados a mulheres e pessoas não brancas. Avançar em propostas marcadas por essas reflexões é central para reduzir a reprodução de desigualdades, principalmente a partir de recursos cujos encargos pesam para a população como um todo.

De toda maneira, essas informações evidenciam a importância do financiamento público direcionado a mulheres e à população negra como instrumento crucial para enfrentar as desigualdades atuantes no sistema de financiamento eleitoral vigente no Brasil. A partir desses achados, é possível formular algumas sugestões para enfrentar os desafios de aumentar o potencial de sucesso de candidaturas de mulheres, em especial de mulheres não brancas:

- a. fortalecer e aprimorar a atual política de cota – mirando na ampliação para alcançar a paridade;

- b. promover e fortalecer mecanismos de controle aos partidos – eleitores, entre partidos ou pelo Judiciário:
 - b1. fortalecer mulheres, em particular mulheres negras, nos espaços de poder, nos partidos e no Judiciário;
- c. utilizar critérios regionais, e não nacionais, para distribuir os recursos com base em raça, devido à diversidade da distribuição demográfica da população em torno de critérios raciais;
- d. distinguir recursos para eleições majoritárias e proporcionais, propiciando o direcionamento de recursos para eleições legislativas em municípios de menor porte;
- e. definir tetos de gastos eleitorais distintos para homens e mulheres, estimulando a possibilidade de concentração de recursos em candidaturas femininas;
- f. tornar a distribuição das cotas de financiamento obrigatória em todos os momentos de repasse dos recursos de partidos para candidaturas, ou, ao menos, obrigar que isso seja efetivado na prestação de contas parcial.

6. Participação política indígena e nacionalização partidária

As populações indígenas são, sistematicamente, alvos de marginalização social (FERNANDES; URIBE, 2019). Uma das formas de marginalização sistemática ocorre no âmbito político, com a exclusão desses grupos do espaço de tomada de decisão. Esse subtópico pretende refletir sobre alguns constrangimentos institucionais existentes que podem constituir elementos determinantes para prejudicar a inserção das populações indígenas no sistema político.

No somatório das candidaturas apresentadas para as eleições estaduais e nacionais realizadas em 2014, encontramos 21.787 candidatos. Nesse imenso quantitativo, apenas 74 indivíduos se autodeclararam indígenas¹⁰ (CODATO; LOBATO; CASTRO, 2017). No pleito de 2018, houve aumento de 124 candidatos autodeclarados indígenas¹¹. A maioria das candidaturas indígenas concentram-se na disputa para os cargos de deputado estadual: 65,8% do universo total em 2014 e 68,4% em 2018. Nas eleições municipais, o número de candidaturas indígenas foi mais alto. Nas eleições para prefeito e vereador, foram 1.175 indígenas em 2016¹² e 2.173 em 2020¹³, porém esse número reflete menos de 1% das candidaturas totais em ambos os pleitos.

¹⁰ Esse número inclui candidatos indígenas que estavam como candidatos a vice e como suplentes do cargo de senador.

¹¹ Disponível em: <https://www.poder360.com.br/eleicoes/numero-de-candidatos-indigenas-sobe-46-nestas-eleicoes/> (LIMA, 2017).

¹² Disponível em: <https://www.brasilefato.com.br/2020/11/12/candidaturas-indigenas-crescem-88-em-2020-nao-queremos-ninguem-falando-por-nos> (FERREIRA; REINHOLZ, 2020).

¹³ Disponível em: <http://novacartografiasocial.com.br/indigenas-e-quilombolas-tem-numero-expressivos-de-veredores-e-prefeitos-eleitos-em-2020/> (INDÍGENAS..., 2020).

O baixo número de candidaturas indígenas não deve ser atribuído à falta de mobilização. O movimento indígena brasileiro, desde a década de 1970, constrói uma rede de articulações, organizada com o objetivo de pautar uma agenda coletiva de ampliação de direitos (BANIWA, 2007, p. 129). Se, mesmo com a mobilização indígena, não se observa uma efetiva participação desse grupo no ambiente político, é necessário questionar de que forma as estruturas institucionais impostas atuam para que a participação indígena na política continue reduzida.

Como forma de tornar mais acessível a participação desse grupo na esfera política e de resgatar o proposto no art. 23 do Pacto de San José da Costa Rica, que trata sobre os direitos políticos, é necessário pensar nos obstáculos que a legislação eleitoral impõe para a atuação política de grupos indígenas. O Estado brasileiro reconhece as populações indígenas como coletividades diferenciadas (FUNAI, 2013). Partindo dessa premissa, torna-se necessário pensar que a exigência de nacionalização aos grupos partidários afeta negativamente a participação das populações indígenas no sistema político. Baniwa (2007, p. 143) alerta que a necessidade de uma articulação sociopolítica nacional, para incidir na formulação de políticas, num país enorme como o Brasil, cria dificuldades para a atuação desses grupos políticos, tendo em vista a diversidade cultural intrínseca às experiências indígenas.

Em levantamento inicial realizado pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib)¹⁴, foram identificados 236 candidatos eleitos nas eleições municipais de 2020, sendo a maioria para o cargo de vereador, com 214 indígenas empossados¹⁵. A maioria dos eleitos – seja no pleito majoritário, seja no proporcional – está concentrada nos Estados do Amazonas (46), Paraíba (20), Roraima (17), Pernambuco (17), Rio Grande do Sul (15), Bahia (14), Mato Grosso do Sul (13), Minas Gerais (13), Acre (13) e Mato Grosso (11). A distribuição espacial das populações indígenas não está homoganeamente dividida ao longo do território. As maiores concentrações estão nas Regiões Norte, com 37,4%, e Nordeste, com 25,5%, seguidas pelo Centro-Oeste com 16%.

Se não há distribuição geográfica homogênea ao longo do território, exigir modelos de participação nacional para esses grupos significa ignorar suas cidadanias diferenciadas. Isso implica inviabilizar a povos indígenas a construção de espaços políticos com foco em seus interesses, tendo em vista as suas especificidades, dentre os quais a defesa de seus territórios é um aspecto central.

Em análises sobre os incentivos institucionais para a organização de partidos indígenas, pesquisadores confluem para dar destaque à arena estadual como um ponto importante para a atuação de grupos partidários indígenas (RICE; VAN COTT, 2006; MARTÍ I PUIG, 2008). Martí i Puig (2008) sustenta que, dentre as condições favoráveis à consolidação de grupos indígenas na arena pública, está a existência de circunscrições especiais para eleição de candidaturas indígenas.

¹⁴ Informações em: <https://emergenciaindigena.apiboficial.org/>.

¹⁵ Disponível em: <https://apiboficial.org/2020/11/17/eleicoes-2020-em-contagem-parcial-apib-mapeia-159-candidatos-indigenas-eleitos/> (ELEIÇÕES..., 2020).

Já houve tentativas de institucionalizar uma reserva especial para parlamentares indígenas no sistema político. Dentre esses exemplos, destacamos a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 146/1999, de autoria do Deputado Federal Antonio Feijão (PSDB/AP), que buscava alterar o art. 45 da CF/1988 para garantir um assento legislativo na Câmara dos Deputados para populações indígenas (CÂMARA, 1999). Há também a PEC nº 320/2013, de autoria do Deputado Federal Nilmário Miranda (PT/MG), que aumentava para quatro o número de assentos reservados às populações indígenas em uma circunscrição nacional¹⁶.

Além da reserva obrigatória, Martí i Puig (2008) afirma que a existência de níveis subnacionais passíveis de disputa eleitoral é um fator facilitador da organização étnica. A realização de reformas, como a entrada em jogos locais menos custosa para incentivar a participação de grupos indígenas, foi observada na Bolívia, no Peru, no Equador e na Colômbia. No contexto brasileiro, em debates realizados entre as lideranças indígenas sob organização da Apib, em conjunto com o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc)¹⁷, destacou-se que as disputas municipais, sejam as executivas ou as legislativas, são estratégicas para a atuação indígena (COSTA; VERDUM, 2004).

No caso das comunidades indígenas brasileiras, cuja população concentra-se em determinadas localidades territoriais, é importante pensar em dinâmicas políticas que incluam as particularidades dos grupos indígenas. Em análise sobre a atuação de partidos indígenas, Rice e Van Cott (2006, p. 712) apontaram a importância das arenas subnacionais para a organização desses grupos. Para as autoras, a organização em partidos indígenas é facilitada nos distritos eleitorais onde a população indígena está concentrada, com suas organizações políticas consolidadas e com capacidade de realizar ações mais efetivas. Mesmo os partidos indígenas de alcance nacional tendem a concentrar recursos em regiões particulares.

Elencamos as propostas já apresentadas no Parlamento brasileiro em conjunto com as pesquisas sobre a participação indígena realizada por pesquisadores do tema para resgatar o debate sobre a legislação eleitoral e seu efeito na representação indígena. A compreensão sobre as demandas de inclusão de representantes dessas populações já é conhecida pelos legisladores, mas as normas que regulamentam essas políticas de participação ainda falham em possibilitar a efetiva representação desses grupos. Conforme apresentado, há uma disputa sendo realizada por essas populações dentro do sistema partidário. Os candidatos e parlamentares indígenas eleitos em 2020, apresentados de forma quantificada, estavam distribuídos em mais de 15 partidos políticos. A votação desses parlamentares foi o suficiente para o ganho de cadeiras em eleições municipais em vários estados brasileiros. Mas, ao sairmos da circunscrição municipal para a nacional, é apenas em 2018 que a primeira indígena é eleita para o cargo de deputada federal¹⁸ desde a Assembleia Constituinte.

¹⁶ Esta proposta se assemelha a lógica de distritos virtuais, encontrados em países com diversidade étnica relevante, tendo por exemplo o caso da representação de populações nativas na Nova Zelândia (BRASIL, 2013).

¹⁷ Informações disponíveis em: <https://www.inesc.org.br/>.

¹⁸ Deputada Joenia Wapichana, do partido Rede Sustentabilidade, eleita por Roraima.

É importante resgatar de onde vem a noção de que há uma necessidade de nacionalização dos grupos partidários. São ideias de organização formuladas a partir de como se deu a construção partidária em alguns países europeus. Conforme apresenta Caramani (2004, p. 198), a ideia de necessidade de nacionalização de partidos políticos nasce com a percepção de que houve uma reconfiguração dos conflitos sociais, que deixariam de ser culturais ou territoriais para se configurarem de forma dicotômica, em torno de divisões entre direita e esquerda, mais fáceis de terem seus significados disseminados nacionalmente. Essa ideia é contrária à estruturação dos conflitos existentes dentro do Brasil. No caso das populações indígenas, é importante lembrar que a mobilização política é articulada em torno de demandas e conflitos territoriais e culturais (BRAGATO; BIGOLIN NETO, 2017). Dessa forma, a autorização para organização de partidos com caráter estadual, ou talvez regional, pode ser uma alternativa, dentro das atuais restrições do sistema político brasileiro, e uma das formas de estímulo à efetiva integração das populações indígenas na vida política nacional, considerando as especificidades de suas demandas, em particular devido ao seu evidente caráter territorial.

Referências

BANCADA ATIVISTA. **Bancada Ativista**. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://monicadabancada.com.br/>. Acesso em: 23 fev. 2019.

BANCADA ATIVISTA. **Resumo do posicionamento sobre a decisão da Mandata Ativista de remover a codeputada Raquel Marques do mandato**. [São Paulo], 2 fev. 2021. Instagram: @bancadaativista. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CKzMo3xsqia/>. Acesso em: 30 ago. 2021.

BANIWA, Gersem Luciano. Movimentos e políticas indígenas no Brasil Contemporâneo. **Tellus**, Campo Grande, MS, ano 7, n. 12, p. 127-46, abr. 2007. DOI: <https://doi.org/10.20435/tellus.v0i12.136>.

BORGES, André. Nacionalização partidária e estratégias eleitorais no presidencialismo de coalizão. **Dados**: revista de ciências sociais, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. 651-688, jul./set. 2015. DOI 10.1590/00115258201555.

BRAGATO, Fernanda Frizzo; BIGOLIN NETO, Pedro. Conflitos territoriais indígenas no Brasil: entre risco e prevenção. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 156-195, 2017. DOI: <https://doi.org/10.12957/dep.2017.21350>.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.724, de 2020**. Dispõe sobre o exercício coletivo do mandato eletivo no Poder Legislativo. Autor: André Figueiredo. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1956150&filename=Avulso+-PL+4724/2020. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 146, de 1999**. Altera o art. 45 da Constituição Federal, cria vaga de deputado federal específica às comunidades indígenas e dá outras providências. Autor: Antonio Feijão – PSDB/AP. Apresentação: 03/11/1999. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1999. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14457>. Acesso em: 31 ago. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 320, de 2013**. Dá nova redação ao art. 45 da Constituição Federal, criando vagas especiais de Deputado Federal para as comunidades indígenas e dá outras providências. Autor: Nilmário Miranda - PT/MG. Apresentação: 02/10/2013. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=594512>. Acesso em: 31 ago 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 379, de 2017**. Insere parágrafo ao art. 14 da Constituição Federal para possibilitar o mandato coletivo no âmbito do Poder Legislativo. Autor da proposição: Renata Abreu e outros. Data de apresentação: 09/11/2017. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1625872&filename=Avulso+-PEC+379/2017. Acesso em: 10 mar. 2021.

CARAMANI, Daniele. The dynamic perspective: state formation and mass democratization. *In*: CARAMANI, Daniele. **The nationalization of politics: the formation of national electorates and party systems in Western Europe**. Cambridge: New York: Cambridge University Press, 2004. p. 195-250.

CAROLINA, Áurea. **Após 4 anos de mto trabalho... nosso mandato passa a atuar de forma autônoma e encerra a participação na Gabinetona, colaborando c/ as aliadas q seguirão a experiência**. [S. l.], 22 dez. 2020. Twitter: @aureacarolinax. Disponível em: <https://twitter.com/aureacarolinax/status/1341491625801871360>. Acesso em: 30 ago. 2021.

CODATO, Adriano; LOBATO, Tiemi; CASTRO, Andréa Oliveira. “Vamos lutar, parentes!” As candidaturas indígenas nas eleições de 2014 no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 32, n. 93, fev. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.17666/329302/2017>.

COSTA, Luciana; VERDUM, Ricard (org.). **Índios e parlamentos**. Brasília, DF: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2004.

ELEIÇÕES 2020: número de indígenas eleitos é o maior da história do Brasil. *In*: ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL. **Notícias**. Brasília, DF: APIB, 17 nov. 2020. Disponível em: <https://apiboficial.org/2020/11/17/eleicoes-2020-em-contagem-parcial-apib-mapeia-159-candidatos-indigenas-eleitos/>. Acesso em: 31 ago. 2021.

EMERGÊNCIA indígena. Brasília, DF: APIB - Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, [2020?]. Disponível em: <https://emergenciaindigena.apiboficial.org/>. Acesso em: 24 nov. 2021.

FERNANDES, Fernando Roque; URIBE, Maurício Alejandro Diaz. Movimentos indígenas latino-americanos da segunda metade do século XX: reflexões comparativas sobre processos decoloniais no Brasil e na Colômbia. **Tellus**, Campo Grande, MS, ano 19, n. 39, p. 71-104, maio/ago. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.20435/tellus.v19i39.539>. Disponível em: <https://www.tellus.ucdb.br/tellus/article/view/539/527>. Acesso em: 30 ago. 2021.

FERREIRA; Marcelo; REINHOLZ, Fabiana. Candidaturas indígenas crescem 88% em 2020: "Não queremos ninguém falando por nós". **Brasil de Fato**, Porto Alegre, 12 nov. 2020. Direitos Humanos. Eleições 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/11/12/candidaturas-indigenas-crescem-88-em-2020-nao-queremos-ninguem-falando-por-nos>. Acesso em: 31 ago. 2021.

FUNAI. **Participação indígena na construção de políticas públicas**. Brasília, DF: Fundação Nacional do Índio, 18 nov. 2013. Atualizado em: 20 nov. 2020. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/participacao-indigena-na-construcao-de-politicas-publicas>. Acesso em: 30 jun. 2021.

INDÍGENAS e quilombolas tem número expressivos de vereadores e prefeitos eleitos em 2020. *In*: NOVA CARTOGRAFIA SOCIAL DA AMAZÔNIA. [Notícias], Manaus, 19 nov. 2020. Disponível em: <http://novacartografiasocial.com.br/indigenas-e-quilombolas-tem-numero-expressivos-de-vereadores-e-prefeitos-eleitos-em-2020>. Acesso em: 31 ago. 2021.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Brasília, DF: Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos, [2021]. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/>. Acesso em: 24 nov. 2021.

JUNTAS. **Quem somos nós?** Pernambuco: Assembleia Legislativa de Pernambuco, [2019]. Disponível em: <https://www.juntascodputadas.com.br/>. Acesso em: 23 fev. 2019.

LIMA, Sérgio. Número de candidatos indígenas sobe 46% nestas eleições. **Poder360**, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/eleicoes/numero-de-candidatos-indigenas-sobe-46-nestas-eleicoes/>. Acesso em: 31 ago. 2021.

MARQUES, Gustavo Pessali. **Megafonizar as lutas**: a experiência das Muitas e da Gabinetona em Belo Horizonte. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/31969>. Acesso em: 30 ago. 2021.

MARTÍ I PUIG, Salvador. Las razones de presencia y éxito de los partidos étnicos en América Latina: los casos de Bolívia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú (1990-2005).

Revista Mexicana de Sociología, Ciudad de México, v. 70, n. 4, oct./dic. 2008. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032008000400002&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 31 ago. 2021.

OSTROGORSKI, Moisei. **Democracy and the organization of political parties**. New York: Macmillan Co., 1902.

RAPS. Mandatos coletivos e compartilhados: desafios e possibilidades para a representação legislativa no Século XXI. **Rede de Ação Política pela Sustentabilidade**. São Paulo: RAPS/ Arapyáú/Udesc, 2019.

RICE, Roberta; VAN COTT, Donna Lee. The emergence and performance of indigenous peoples' parties in South America. **Comparative Political Studies**, [Thousand Oaks, CA], v. 39, n. 6, p. 709-732, 2006.

SECCHI, Leonardo; CAVALHEIRO, Ricardo Alves. Delegated representation in the 21st Century: the experimentation of shared mandates. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY (ICPP), 3., Cingapura, 2017. **[Proceedings]**. Vaulx en Velin, France: International Public Policy Association, 2017.

SECCHI, Leonardo (coord.); CAVALHEIRO, Ricardo Alves; SILVA, Willian Quadros da; PAGANELA, Saulo Francisco; ITO, Leticia Elena. **Mandatos coletivos e compartilhados: desafios e possibilidades para a representação legislativa no século XXI**. São Paulo: RAPS Rede de Ação Política pela Sustentabilidade, 2019. Disponível em: https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf. Acesso em: 30 ago. 2021.

SECCHI, Leonardo; LEAL, Leonardo (coord.). **As candidaturas coletivas nas eleições municipais de 2020: análise descritiva e propostas para uma agenda de pesquisa sobre mandatos coletivos no Brasil**. Realização: Universidade do Estado de Santa Catarina, Universidade Federal de Alagoas, Universidade de Brasília, Universidade Federal de Santa Catarina. Brasília, DF: Editora IABS, 2020. 33 p. Relatório de Pesquisa, dezembro 2020. ISBN 978-65-87999-05-0. DOI 10.5281/zenodo.4423739.

SILVA, Vitória Régia da. Anote este nome: Nossa Cara, candidatura coletiva à vereança em Fortaleza, quer ser a primeira eleita para a Câmara Municipal. **Gênero e Número**, Rio de Janeiro, 12 nov. 2020. Disponível em: <https://www.generonumero.media/anote-este-nome-nossa-cara/>. Acesso em: 30 ago. 2021.

VIEIRA, Rui Albuquerque da Costa de; CROZATTI, Jaime; RIBEIRO, Matheus Silva. Mandato coletivo vs mandato individual: análise de custos em campanhas eleitorais para o fortalecimento da democracia brasileira. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 19., Bento Gonçalves, RS. **Anais [...]**. São Leopoldo, RS: Associação Brasileira de Custos, 2012. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/312>. Acesso em: 30 ago. 2021.

O financiamento partidário na nova democracia brasileira: um equilíbrio necessário



O FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO NA NOVA DEMOCRACIA BRASILEIRA: UM EQUILÍBRIO NECESSÁRIO

Silvana Krause¹

Bruno Marques Schaefer²

1. Introdução

O debate sobre a relação entre dinheiro e política é amplo e oferece uma gama de perspectivas na Academia, no Legislativo e na opinião pública. Em termos normativos, o que se destaca, usualmente, é a necessidade de se regular o financiamento da política para que se evitem e/ou amenizem três desafios centrais: (a) controlar/evitar o relacionamento promíscuo entre doadores e agentes políticos; (b) fomentar mecanismos que proporcionem maior igualdade e equilíbrio na disputa eleitoral (SCARROW, 2007); e (c) incentivar formas de financiamento que fortaleçam *links* e ancoragens das legendas com a sociedade e seus eleitores, função da essência dos partidos (KATZ; MAIR, 1995; SCARROW; POGUNTKE; WEBB, 2017; MORLOK; MERTEN, 2018).

É importante ressaltar que a dinâmica do dinheiro na política, tanto na forma das doações para campanhas quanto para partidos, é mediada pela oferta e demanda. De um lado, a regulação se dá pelas fontes que podem ser legalmente empregadas em campanhas e partidos: recursos públicos, empresariais, filiados, pessoas físicas e/ou autofinanciamento (no caso das eleições); e, de outro, a demanda por recursos, ativada pela competição entre candidatos e partidos. No entanto, há ainda uma dimensão que deve ser incorporada na avaliação de um sistema de financiamento da política: o uso e a distribuição dos recursos, que diz respeito não apenas a quem pode financiar (oferta) e a quem recebe os recursos (demanda), mas da forma como a demanda e a oferta são ou não regulamentadas. Ou seja, trata-se de um modelo de intermediação. Nesse caso, os partidos são agentes essenciais no Brasil, pois são – a partir de suas direções nacionais – os depositários dos recursos públicos. E, nessa condição, têm poder discricionário sobre a distribuição desses valores a candidatos e unidades subnacionais da própria organização.

Recursos públicos e privados são ou não ofertados em um dado sistema de financiamento, porém é preciso avaliar como é regulamentado o uso desses recursos por parte da competição entre candidatos de um mesmo partido. Além disso, é preciso observar de que forma, entre as legendas presentes no mercado eleitoral competitivo, tais recursos são distribuídos e, internamente nos partidos, como é regulamentada esta dimensão: quem é beneficiado ou não?

¹ Professora associada da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Contato: krausesilvana@yahoo.com.br

² Professor substituto do Departamento de Ciência Política da UFRGS e doutorando em Ciência Política pela mesma instituição. Contato: brunomschaefer@gmail.com

Recentes escândalos de corrupção incentivaram maior ativismo judicial e legislativo no aspecto da regulação do financiamento de campanhas no Brasil. Hoje, o país possui um modelo com financiamento público (Fundo Especial de Financiamento de Campanhas [FEFC] e Fundo Partidário) e privado (pessoas físicas, filiados e os próprios candidatos). As críticas, neste caso, são diversas. De um lado, defende-se o uso de recursos públicos como forma de insular partidos e candidatos das influências do poder privado; de outro, defende-se que o uso de recursos públicos em abundância pode tornar os partidos cartelizados, ou seja, exclusivamente voltados ao Estado, sem relação com a sociedade (SCHAEFER, 2018).

Este capítulo contém, além desta introdução, discussão sobre as normativas legais que regulam o financiamento eleitoral e partidário no Brasil; apresentação de dados sobre as fontes de recursos dos partidos brasileiros e sua evolução; exposição de dados sobre a distribuição de recursos por meio dos partidos brasileiros; e, nas considerações finais, proposições acerca de mudanças legislativas. Como fontes de dados, consideramos tanto a legislação brasileira e suas transformações recentes, quanto os dados de prestações de contas eleitorais e partidárias disponibilizadas no *site* do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)^{3 4}.

2. Modelo de financiamento partidário e eleitoral no Brasil

2.1 Parâmetros gerais

Antes de avançar na discussão deste capítulo e apresentação dos dados, é necessária uma distinção entre financiamento político e eleitoral. O primeiro caso engloba os recursos que circulam por candidatos e partidos, tanto no momento eleitoral quanto no período sem eleições, para manutenção da estrutura organizacional dos partidos e propaganda programático-ideológica das legendas (financiamento partidário e eleitoral). O segundo engloba somente o dinheiro que é utilizado por partidos e candidatos nas campanhas. Neste capítulo, enfocamos o dinheiro arrecadado e distribuído pelos partidos em anos eleitorais e em anos não eleitorais.

No caso das campanhas, o modelo de financiamento político brasileiro é atualmente fundamentado, em autodoações (recursos próprios), doações de pessoas físicas e recursos públicos (Fundo Partidário e FEFC). Ou seja, baseia-se em recursos públicos e privados, estes últimos limitados a pessoas físicas. No caso dos partidos, os recursos legalmente aceitos são: recursos públicos, doações de pessoas físicas, filiados (simpatizantes) e parlamentares/funcionários comissionados. Dessa forma, é também um modelo misto com base no orçamento do Governo Federal e das contribuições de indivíduos. As doações de empresas para campanhas e partidos, vigentes entre 1993 e 2015, foram proibidas por decisão do Supremo Tribunal

³ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em: 14 abr. 2021.

⁴ Trabalhamos com quatro bancos de dados: (1) orçamentos nacionais dos partidos brasileiros (2007-2018); (2) orçamentos estaduais dos partidos brasileiros (2017); (3) recursos do Fundo Partidário distribuídos (2017); e (4) dados de prestações de contas eleitorais das últimas três eleições gerais brasileiras (2010, 2014 e 2018).

Federal (STF). Até então elas eram, conforme distintos estudos, as principais financiadoras da política brasileira (CERVI, 2020; MANCUSO, 2020; KRAUSE *et al.*, 2019).

A título de comparação, o modelo brasileiro é minoritário no mundo no caso das contribuições de empresas. Conforme dados do Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), para o ano de 2020, apenas 45 países (25%) de 180 analisados tinham proibição de doações empresariais para partidos⁵. No caso das campanhas, esse tipo de proibição valia para 41 países (22,9%). Como veremos a seguir, a questão de empresas contribuírem ou não para campanhas e partidos passa pela regulação da oferta de dinheiro, dado que os limites de doações eram proporcionais à renda, o que acabava dando poder a grandes doadores. Considerando essa mesma base de dados pelo critério das dotações públicas, o Brasil se encontra no grupo de 69,2% dos países que permitem a transferência de recursos públicos para partidos e/ou campanhas (INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, 28)⁶.

2.2 O que diz a Constituição?

A Constituição (BRASIL, 1988) não se pronuncia diretamente sobre as fontes de financiamento de campanhas ou de partidos. No entanto, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650 (BRASIL, 2015), julgada em parte procedente pelo STF, um dos argumentos utilizados para a proibição das doações de pessoas jurídicas seria de que esse tipo de contribuição feria: (a) o princípio da isonomia (BRASIL, 1988), art. 5º, *caput*, e art. 14); (b) o princípio democrático (BRASIL, 1988), art. 1º, *caput* e parágrafo único; art. 14; art. 60, § 4º, II); (c) o princípio republicano (BRASIL, 1988), art. 1º, *caput*); e (d) o princípio da proporcionalidade, em sua dimensão de vedação à proteção insuficiente (*Untermassverbot*⁷). O impacto desse entendimento do STF se deu tanto em relação às campanhas quanto aos partidos, sendo, inclusive, proibidas as doações de empresas para o próprio Fundo Partidário.

2.3 O que diz a Lei dos Partidos nº 9.096/1995 e suas transformações?

O art. 31 da Lei nº 9.096/1995 regula a vedação de fontes de financiamento de campanhas e partidos, enquanto os arts. 38 e 39 regulam as fontes permitidas (BRASIL, 1995). A lei foi aprovada para substituir a antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP – Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971) e garantir o princípio constitucional de autonomia partidária, art. 17º. Foi alterada diversas vezes, mas as alterações mais recentes, no caso do financiamento, se deram pelas leis nºs 13.165, de 2015; 13.488 e 13.487, de 2017; e 13.877, de 2019.

O mencionado art. 31 da Lei dos Partidos Políticos veda doações aos partidos oriundas de entidades ou governos estrangeiros, entes públicos e pessoas jurídicas de qualquer natureza (ressalvadas as dotações referidas no art. 38 desta lei e as provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha), de entidade de classe ou sindical e de pessoas físicas que

⁵ Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/question-view/529>. Acesso em: 7 jun. 2021.

⁶ Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/question-view/548>. Acesso em: 7 jun. 2021.

⁷ Princípio da proibição de proteção deficiente.

exercçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, ou cargo ou emprego público temporário, ressalvados os filiados ao partido político. O art. 38 regula o Fundo Partidário (Fundo de Assistência Financeira aos Partidos Políticos), enquanto o art. 39 regula as doações legais aos partidos. As fontes são, como mencionado anteriormente, recursos públicos (do Fundo Partidário e do FEFC) e privados (doações de filiados e pessoas físicas). É importante pontuar que esse tipo de doações privadas pode ser realizado aos partidos em qualquer nível: municipal, estadual e nacional.

O Fundo Partidário é composto por:

Art. 38. [...]

I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;

II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;

III - doações de pessoa física ou jurídica⁸, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;

IV - 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. (BRASIL, 1995)

A distribuição de recursos entre os partidos é estabelecida por dois critérios: igualitário (5% distribuído entre todos os partidos com direito ao recurso) e proporcional (95% distribuído de acordo com as votações dos partidos na última eleição para a Câmara dos Deputados). É importante mencionar que a cláusula de desempenho, aprovada em 2017 (Emenda Constitucional nº 97), reduziu o número de partidos com acesso ao Fundo. Conforme a norma, a partir do pleito de 2018, teriam direito aos recursos públicos somente os partidos que:

[...]

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; [...] (BRASIL, 2017)

Essa mudança alterou o quadro partidário, incentivando a fusão e incorporação de legendas, mesmo que sem efeito significativo sobre a fragmentação partidária (KRAUSE *et al.*,

⁸ Mesmo as doações de pessoas jurídicas diretamente ao Fundo foram proibidas.

2019). Com os patamares da cláusula aumentando em cada pleito nacional (2% em 2022 e 2,5% em 2026), é esperado que diminua o número de legendas com poder de utilizar o Fundo⁹.

Sobre a distribuição intrapartidos, a lei não é tão clara. A LOPP (BRASIL, 1971) regulamentava que o Fundo Partidário deveria ser distribuído internamente da seguinte forma: 80% para as unidades regionais do partido e 20% para a Direção Nacional. Desses 80%, os partidos nos estados deveriam distribuir 60% para as unidades municipais (RIBEIRO, 2013). O regulamento, nesse sentido, incentiva maior descentralização financeira e, por consequência, organizativa nos níveis estadual e municipal. A Constituição de 1988 e, posteriormente, a Lei dos Partidos Políticos, de 1995, no entanto, deram maior autonomia aos partidos, que poderiam definir em seus estatutos os respectivos percentuais distribuídos da subvenção pública. A única exigência da lei foi a manutenção de 20% do total dos recursos para a fundação do partido, isto é, para sua parte de pesquisa e doutrinação política. Posteriormente, uma nova lei (Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015) (BRASIL, 2015) impôs que mais 5% dos recursos fossem garantidos para políticas de inclusão feminina na política (SCHAEFER, 2018; 2019).

2.4 O que diz a Lei das Eleições nº 9.504/1997 e suas transformações?

A Lei das Eleições (Lei nº 9.504) foi aprovada em 1997 em um contexto de discussão sobre a arquitetura do financiamento eleitoral no Brasil, após escândalos de corrupção (campanha de Fernando Collor de Melo) e lei anterior de 1993 (CAMPOS, 2009). A lei permitia as doações de empresas às campanhas eleitorais no valor de 2% da receita bruta no ano anterior à eleição, doações de pessoas físicas até 10% do rendimento bruto no ano anterior à eleição e o autofinanciamento até o limite do teto que os partidos estabeleciam. Esses dispositivos foram alterados diversas vezes, mas as principais alterações, no caso do financiamento, se deram pelas Leis nºs 13.165, de 2015; 13.487 e 13.488, de 2017; e 13.877, de 2019.

A proibição das doações de empresas se deu pela ADI nº 4.650 e foi consagrada na Lei nº 13.165/2015. As doações de pessoas físicas se mantêm no mesmo patamar (10% dos rendimentos brutos no ano anterior à eleição), apesar de tentativas de mudança. O projeto original da Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017, estabelecia um limite de doações de 10% até 10 salários mínimos. No entanto, esse dispositivo foi vetado (Veto nº 32, de 2017).

O autofinanciamento, uso de recursos próprios nas campanhas, passou por diversas alterações. Em 2015, foi estabelecido que o limite do autofinanciamento não seria definido pelo teto dos partidos, mas pelo teto estabelecido na Lei Eleitoral. Em 2019, há uma nova alteração: um candidato poderia autofinanciar sua campanha em até 10% do teto de gastos estabelecido para o cargo em disputa.

⁹ Em 2020, por exemplo, apenas 23, dos 33 partidos brasileiros com registro no TSE, tinham dotações orçamentárias a receber.

A Lei nº 13.487, também de 6 de outubro de 2017, inclui o art. 16-C à Lei da Eleições, o qual cria o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) (BRASIL, 2017a). O fundo visava substituir as contribuições de empresas. Os recursos, assim como o Fundo Partidário, são distribuídos aos partidos conforme critérios fixos (2% divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no TSE) e proporcionais a sua força eleitoral – 35% divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; 48% divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; 15% divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares. Os recursos ficariam disponíveis após os partidos, por intermédio de seu órgão nacional, divulgarem os critérios de distribuição: quais os cargos em disputa que seriam beneficiados.

Por fim, o teto de gastos das campanhas foi estabelecido a partir de um critério variável (art. 18 da Lei das Eleições). Os limites de gastos de campanha, em cada eleição, são os definidos pelo TSE com base nos parâmetros definidos em lei, em 2015, para os cargos de prefeito e vereador. Em 2019, há a manutenção desse critério (art. 18-C). O limite de gastos nas campanhas dos candidatos às eleições para prefeito e vereador, na respectiva circunscrição, será equivalente ao limite para os respectivos cargos nas eleições de 2016, atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), aferido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir. Para a eleição de 2018, foi adotado um critério fixo (art. 6º e 7º, Lei nº 13.488) (BRASIL, 2017b), conforme tabela abaixo:

Tabela 1: Teto de gastos Eleição 2018 (em R\$)

Cargo	Valor-limite	UF
Presidente	70.000.000,00 ¹⁰	
Governador	2.800.000,00 (Até um milhão de eleitores)	AC, AP, RR
	4.900.000,00 (Entre um e dois milhões de eleitores)	TO, RO, SE, MS
	5.600.000,00 (Entre dois e quatro milhões de eleitores)	DF, AL, MT, PI, AM, RN ES, PB
	9.100.000,00 (Entre quatro e dez milhões de eleitores)	GO, MA, SC, PA, CE, PE, PR, RS
	14.000.000,00 (Entre dez e vinte milhões de eleitores)	BA, RJ, MG
	21.000.000,00 (Mais de vinte milhões de eleitores)	SP
Senador	2.500.000,00 (Até dois milhões de eleitores)	RR, AP, AC, TO, RO, SE, MS
	3.000.000,00 (Entre dois e quatro milhões de eleitores)	DF, AL, MT, PI, AM, RN ES, PB
	3.500.000,00 (Entre quatro e dez milhões de eleitores)	GO, MA, SC, PA, CE, PE, PR, RS
	4.200.000,00 (Entre dez e vinte milhões de eleitores)	BA, RJ, MG
	5.600.000,00 (Mais de vinte milhões de eleitores)	SP
Deputado federal	2.500.000,00	Todos
Deputado estadual	1.000.000,00	Todos

Fonte: TSE.

¹⁰ Para os candidatos a cargos executivos (presidente e governadores), foi permitido, por ocasião da realização do segundo turno, o gasto de 50% a mais do valor do teto inicial.

3. Quais as fontes de recursos dos partidos brasileiros?

Nesta seção, tratamos de avaliar as fontes de recursos dos partidos brasileiros. Para isso, construímos dois bancos de dados originais, considerando as prestações de contas das legendas brasileiras, as quais são realizadas anualmente por cada partido e remetidas ao TSE. O Tribunal julga as contas com base na Res.-TSE nº 23.604/2019 (BRASIL, 2019). Do sítio eletrônico do TSE, coletamos os dados das contas partidárias nacionais para o período de 2007 a 2018¹¹, com o intuito de observar as principais fontes de recursos. Do ano de 2017, extraímos as informações dos orçamentos partidários em nível estadual.

3.1 Recursos públicos

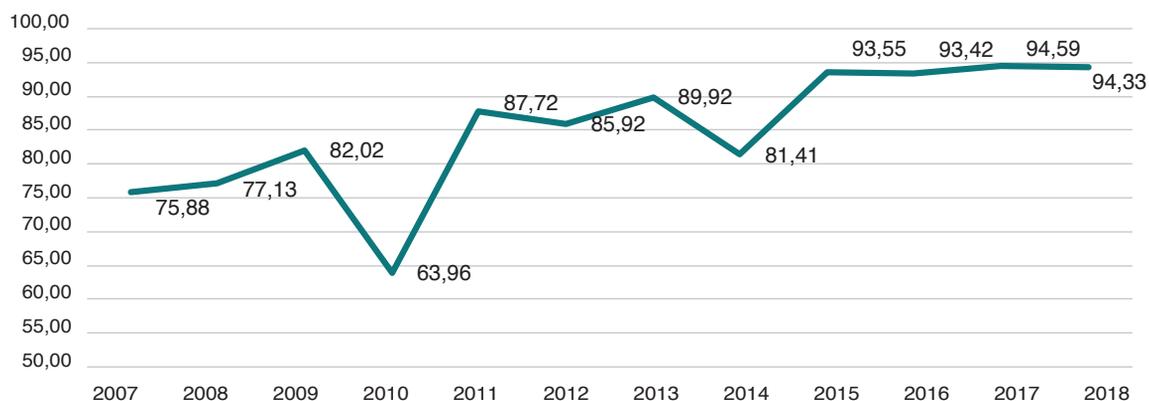
Os recursos públicos compõem a principal parcela dos orçamentos partidários. Essa dependência produz um processo de cartelização dos partidos, engessa a competição política, fragiliza os vínculos sociais e a função intermediadora das legendas. O fenômeno de emergência de “partidos cartéis” (KATZ; MAIR, 1995) com características de aproximação das legendas com o Estado, a crescente regulamentação e dependência das organizações partidárias com o Estado, bem como a perda da função representativa (MAIR, 2003) precisam, no caso brasileiro, ser vistos com certa cautela, especialmente sobre o seu impacto na competição e representação do sistema político. Já foi demonstrado (KRAUSE *et al.*, 2015) que o perfil do financiamento foi altamente concentrado em dois partidos (PT e PSDB) durante a nova democracia, ao menos quando ainda era permitido o financiamento de empresas. As mesmas poucas empresas investiam altos valores nestes dois partidos mais competitivos, e o efeito do fundo público, nesse contexto, indicou a garantia de uma desconcentração do montante de recursos que circulavam no mercado político. Ou seja, possibilitou a entrada de novos partidos e a manutenção de pequenos partidos programático-ideológicos, assegurando maior concorrência no mercado partidário. Se, por um lado, a introdução da cláusula de desempenho tende a diminuir o número de partidos com acesso à verba pública, por outro, a essência da dependência dos partidos em relação ao financiamento público deles não é alterada.

No Gráfico 1, é possível observar que a dependência média dos partidos em relação ao Fundo Partidário e, em 2018, ao FEFC, tem crescido desde a proibição das doações empresariais.

Em 2018, último ano aqui considerado, 94,33% do total de recursos arrecadados pelos partidos provinham do Estado. Durante todo o período, o valor médio desse tipo de recurso foi de 84%. A tendência de aumento ao longo do período era contrabalanceada em anos de eleições gerais (2010 e 2014) pelo aporte de recursos de empresas.

¹¹ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/prestacao-de-contas/contas-anuais/prestacao-de-contas-partidarias>. Acesso em: 7 jun. 2021.

Gráfico 1: Peso dos recursos públicos nos orçamentos partidários (por ano – 2007-2018)



Fonte: TSE.

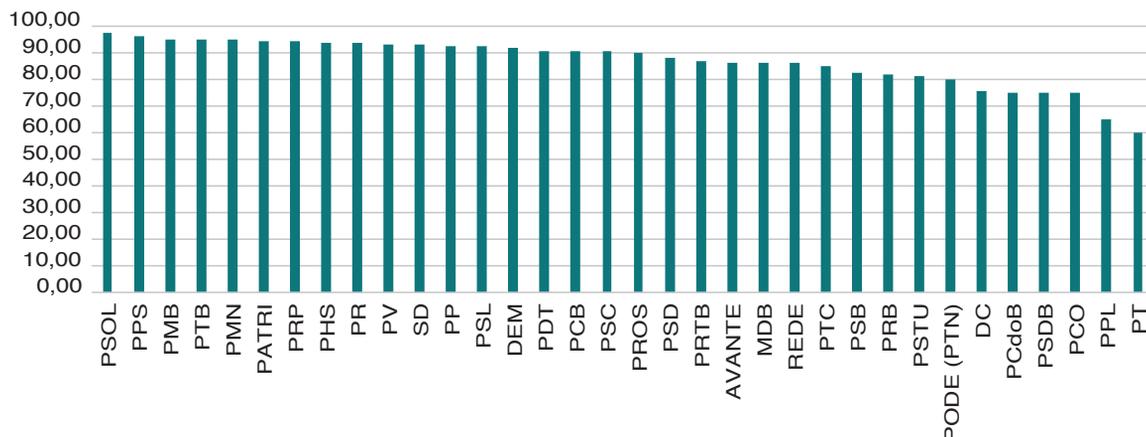
No caso de outras democracias, como demonstram Poguntke *et al.* (2016), os orçamentos partidários são, em média, 57,5% provenientes de fundos públicos. Os dados são apresentados a partir de estudo sobre 113 partidos em 19 países (Political Party Database Project – PPDP)¹². Os países que mais se aproximam do Brasil nesse quesito foram: Hungria (81,63%), Israel (81,24%) e Áustria (79,88%). É preciso mencionar que esses dados não são diretamente comparáveis, uma vez que o PPDP não analisa todos os partidos de cada um dos países, mas apenas daqueles com maior relevância eleitoral. Logo, consideram-se aqui as informações dos partidos brasileiros com as maiores bancadas na Câmara dos Deputados antes da eleição de 2018: PT, MDB e PSDB. Dentre eles, a dependência de recursos públicos no período foi, em média, de 73%, mais próxima dos resultados de países economicamente mais avançados.

O Gráfico 2 expõe os resultados médios da dependência dos recursos públicos por partido, considerando a série histórica¹³. Os orçamentos dos partidos brasileiros são compostos quase que exclusivamente por recursos públicos. Os números mais elevados são de PSOL (97,81%), PPS, atual Cidadania (96,08%), PMB (95,22%), PTB (94,74%) e PMN (94,71%). No entanto, deve-se considerar que metade dos partidos analisados ultrapassa o patamar de 90% de dependência. Ou seja, de cada R\$10 arrecadados, R\$9 são oriundos do orçamento da União. É importante também pontuar que, após a eleição de 2018, com a cláusula de desempenho em vigor, 14 partidos perderam acesso aos recursos do Fundo Partidário (KRAUSE *et al.*, 2019).

¹² Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, República Tcheca, Dinamarca, França, Alemanha, Hungria, Irlanda, Israel, Itália, Holanda, Noruega, Polônia, Portugal, Espanha, Suécia e Reino Unido.

¹³ O Partido Novo não está no gráfico, pois não se utiliza de recursos públicos.

Gráfico 2: Peso dos recursos públicos nos orçamentos partidários (por partido – 2007-2018)

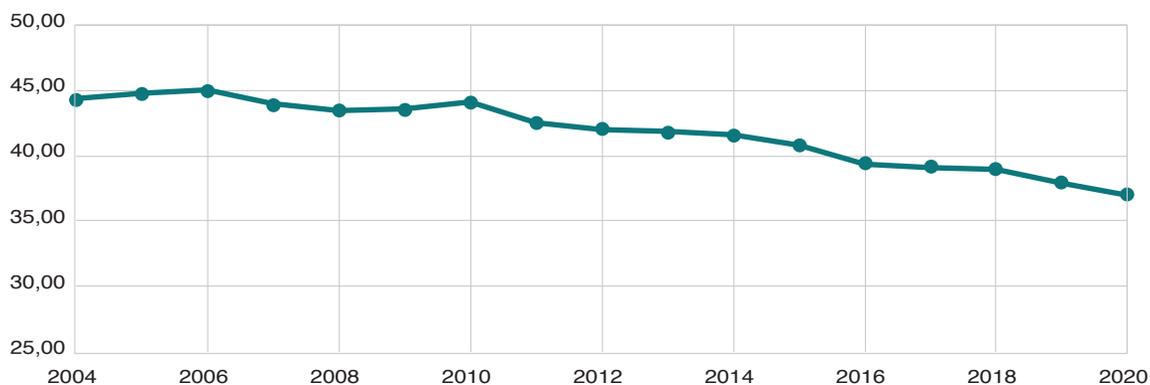


Fonte: TSE.

Nos partidos brasileiros, há uma dependência crescente do orçamento federal, associada ao aumento do volume desse suporte financeiro nos anos recentes. Conforme argumentado por Cervi (2020), os recursos do Fundo Partidário crescem acima da inflação e do patamar mínimo de R\$0,35 por eleitor desde 2015. Apesar de não ser possível o estabelecimento de uma relação causal, é necessário considerar que a maior dependência do Estado vem acompanhada dos níveis mais baixos de confiança nos partidos. A diminuição de filiados e militantes na participação da vida partidária e a concomitante queda de filiados é um fenômeno observado nas democracias maduras (VAN BIEZEN; MAIR; POGUNTKE, 2012), impactando na contribuição financeira e no peso desse recurso para a manutenção e garantia da existência organizacional das agremiações. Como veremos adiante, no caso brasileiro, é também sem dúvida um indicativo de um processo de cartelização. Partidos esvaziados em sua participação de filiados e crescentemente dependentes do recurso público privilegiam a aproximação com o Estado e as funções de governo (MAIR, 2003). Os quatro principais partidos brasileiros na nova democracia, ao menos até 2018 (PMDB-MDB, PSDB, PT e PFL-DEM), tiveram uma perda significativa de filiados em relação ao eleitorado. Em 2004, 44,4% dos eleitores brasileiros filiados pertenciam a essas agremiações, já em 2020, apenas 37,02%¹⁴.

¹⁴ Como veremos adiante, há um pequeno aumento de percentual de eleitores filiados nos últimos anos, fruto de formação de novos partidos. As taxas são consideravelmente altas se comparadas com padrões de muitas democracias maduras (VAN BIEZEN; MAIR; POGUNTKE, 2012).

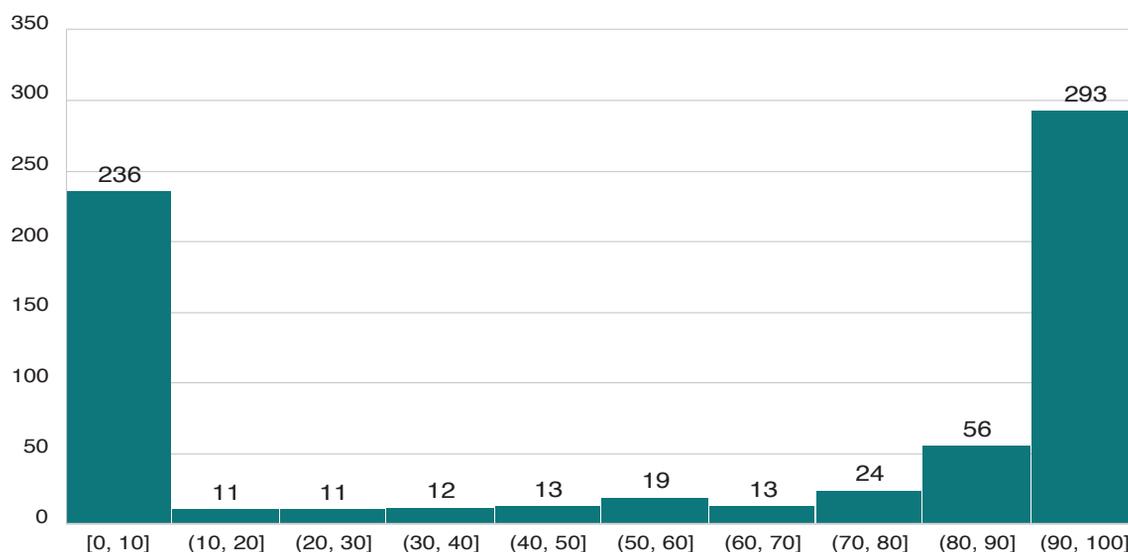
Gráfico 3: Evolução de filiados dos principais partidos (PT, DEM, PMDB/MDB, PSDB) em relação ao total de eleitores brasileiros (%)



Fonte: TSE e Cervi *et al.* (2021).

No nível estadual, os partidos tendem a depender também de recursos públicos, distribuídos pelas respectivas direções nacionais. Em média, os órgãos estaduais dos partidos brasileiros arrecadam R\$300 mil (dados de 2017), dos quais 56% provêm das direções nacionais. No Gráfico 4, fica claro que 373 órgãos estaduais (dos 688 com informações disponíveis, ou 54% do total), têm seus orçamentos 70% dependentes de repasses das direções nacionais, dos quais 293 são totalmente dependentes.

Gráfico 4: Dependência dos órgãos estaduais de repasses das direções nacionais em 2017 (%)

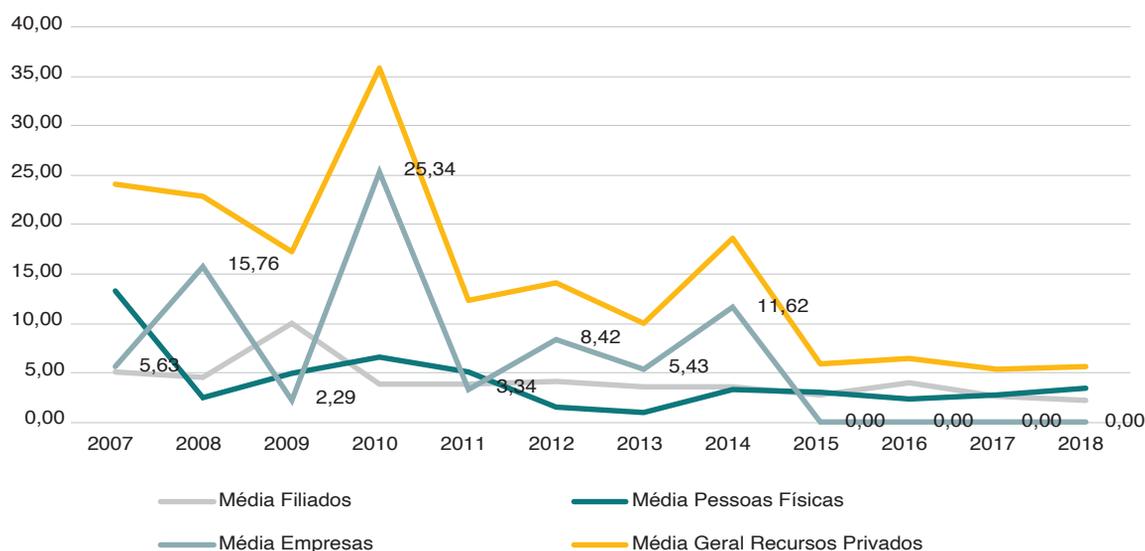


Fonte: TSE.

3.2 Recursos de pessoas físicas, filiados e proibição de doações jurídicas

Como citado anteriormente, o modelo de financiamento partidário brasileiro é centrado em recursos de duas fontes: públicas e privadas. Nessa segunda dimensão, a partir de 2015, os recursos são oriundos de pessoas físicas, filiados, simpatizantes, parlamentares e cargos comissionados. Conforme demonstrado por Krause, Rebello e Silva (2015), essas fontes não representavam, ao menos nos principais partidos brasileiros, parte significativa dos recursos. As empresas, por sua vez, tinham um papel importante, até a decisão do STF, essencialmente nos anos eleitorais. As companhias contribuíam com os partidos que repassavam os recursos posteriormente aos candidatos (CARAZZA, 2018). No Gráfico 5, é possível observar que o percentual médio das doações de filiados teve pico em 2009 (representou 10% do total arrecadado) e depois se estagnou em menos de 5% da média¹⁵. As doações de pessoas físicas representaram 14% em 2007 e depois caíram a patamares menores nos anos seguintes. As doações empresariais, por sua vez, foram mais significativas em anos eleitorais, alcançando os maiores valores em 2008, 2010 e 2014.

Gráfico 5: Peso dos recursos privados nos orçamentos partidários (por ano)

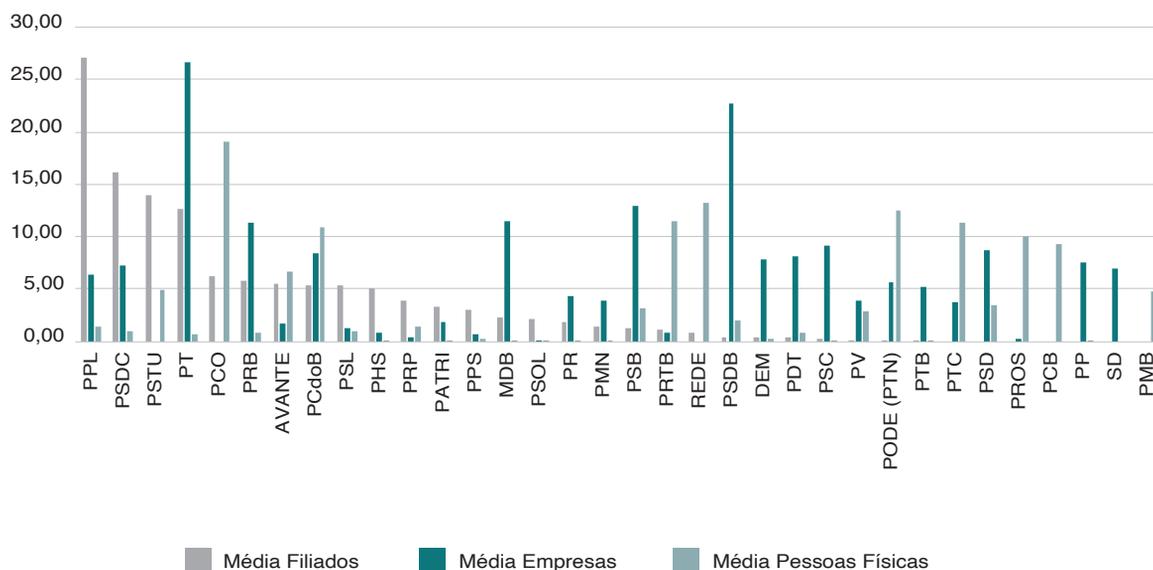


Fonte: TSE.

Em relação aos partidos, como consta no Gráfico 4, os recursos privados possuem, em média, pouco peso. Os recursos de filiados representam valores mais significativos em partidos pequenos como o PPL (atualmente incorporado ao PCdoB), PSDC (atual DC) e PSTU. O único partido de maior porte para o qual as contribuições de filiados representaram mais de 10% da receita total no período analisado foi o PT. As empresas, por sua vez, compunham parte importante dos orçamentos até 2015, principalmente nos maiores partidos.

¹⁵ Aqui se considera como doações de filiados aqueles recursos oriundos de contribuições de parlamentares, dirigentes, cargos comissionados e filiados aos partidos.

Gráfico 6: Peso dos recursos privados nos orçamentos partidários (por partido – 2007-2018)



Fonte: TSE.

Na Tabela 2, é realizado um exercício de projeção, levando em conta as contribuições financeiras e o total de filiados no Brasil. São considerados os orçamentos dos partidos em nível nacional. Como se pode observar, o número de eleitores filiados aos partidos no Brasil era de 12 milhões e 400 mil em 2007 (9,75% do eleitorado total) e passa a quase 17 milhões em 2018 (11,5%). As contribuições dos filiados oscilam entre pouco mais de R\$8 milhões até o máximo de R\$36,6 milhões em 2013. Em média, esse valor é de R\$1,35.

Pondera-se aqui uma projeção de contribuição anual dos filiados no valor de R\$10,00 e a diferença entre o valor dessa doação e os valores reais. Essa diferença ultrapassa a cifra de R\$100 milhões em todos os anos considerados. Ou seja, há um “mercado” de recursos financeiros não explorados pelos partidos. Em relação à última coluna da tabela (projeção geral por cento), é possível ver que mesmo os partidos exigindo, nacionalmente, uma contribuição mínima de R\$10,00 para seus filiados, a fatia desse tipo de recurso sobre os orçamentos diminuiria ano a ano. E por que isso? Basicamente, porque o valor de recursos públicos cresce muito mais do que o número de eleitores filiados a partidos.

Tabela 2: Recursos de filiados disponibilizados aos partidos: real e projetado (2007-2018)

Ano	Eleitores filiados	Contribuições filiados real	Total orçamento partidos	Contribuição anual de R\$10	Diferença real e projeção	Projeção (%) geral
2007	12.423.725	9.613.414,52	172.779.043,84	124.237.250,00	-114.623.835,48	71,91
2008	12.464.429	8.125.488,78	331.004.393,05	124.644.290,00	-116.518.801,22	37,66
2009	11.970.296	9.187.511,48	211.112.745,41	119.702.960,00	-110.515.448,52	56,70
2010	13.881.972	8.731.575,21	445.160.780,34	138.819.720,00	-130.088.144,79	31,18

(Continuação)

Ano	Eleitores filiados	Contribuições filiados real	Total orçamento partidos	Contribuição anual de R\$10	Diferença real e projeção	Projeção (%) geral
2011	14.913.969	11.755.527,74	349.091.805,65	149.139.690,00	-137.384.162,26	42,72
2012	15.126.364	16.637.715,36	441.613.138,50	151.263.640,00	-134.625.924,64	34,25
2013	15.261.688	36.672.710,80	534.171.168,77	152.616.880,00	-115.944.169,20	28,57
2014	15.320.151	35.827.671,97	628.864.962,82	153.201.510,00	-117.373.838,03	24,36
2015	15.842.525	34.638.999,70	995.739.320,40	158.425.250,00	-123.786.250,30	15,91
2016	16.623.411	31.707.553,90	782.917.325,76	166.234.110,00	-134.526.556,10	21,23
2017	16.704.182	22.781.980,00	725.378.704,41	167.041.820,00	-144.259.840,00	23,03
2018	16.803.089	21.791.384,00	2.593.565.760,00	168.030.890,00	-146.239.506,00	6,48

Fonte: TSE.

O financiamento dos partidos por filiados é um dos indicadores de que essas organizações possuem *links* com a sociedade (CERVI, 2020; KRAUSE; REBELLO; SILVA, 2015). Legendas que se baseiam exclusivamente no Estado não têm incentivo de buscar novos simpatizantes e isso, por sua vez, pode representar engessamento da competição interna. Como colocado anteriormente, são as direções nacionais dos partidos que fazem a distribuição dos recursos. Sem competição interna, essas elites podem destinar os recursos como forma de sua própria retroalimentação (BOLOGNESI *et al.*, 2020; SCHAEFER, 2018, 2019; BOTÁSSIO, 2017). Essa questão é abordada na próxima seção. Outro ponto, levantado por Cervi *et al.* (2021), é a própria natureza da filiação partidária no Brasil. Conforme os autores:

Municípios mais desenvolvidos econômica e socialmente, menos vulneráveis socialmente e com maior contingente populacional tendem a apresentar menor relação formal com partidos políticos do que municípios pequenos, com baixo desenvolvimento social e com perfil econômico rural no início do século XXI. No Brasil, a filiação partidária tende a ocorrer mais nos rincões. Isso nos permite afirmar que existe uma possibilidade grande de termos no Brasil uma filiação não por motivos ideológicos, mas uma filiação instrumental (CERVI *et al.*, 2021, p. 516).

Em outras palavras, a “filiação instrumental”, como modo de acesso a cargos públicos, em municípios pequenos, pode explicar a pequena fatia de recursos oriundos dos filiados aos partidos no país. Comparando novamente os dados apresentados aqui com as informações de Poguntke *et al.* (2016), o Brasil fica atrás apenas da Áustria no quesito percentual de filiados a partidos políticos em relação ao total do eleitorado nacional (11,5%¹⁶ contra 13,35%), mas há níveis de engajamento financeiro dos membros muito mais baixos.

¹⁶ Dados de 2011.

4. Como os partidos distribuem os recursos públicos?

Consideramos, nesta seção, dados de distribuição do Fundo Partidário realizados pelos partidos no ano de 2017 (dado que não é um ano eleitoral), bem como as prestações de contas eleitorais de candidatos nas últimas três eleições gerais brasileiras.

4.1 Centralização de recursos do Fundo Partidário

No caso brasileiro, partidos são autônomos para administrar a competição interna entre seus candidatos e unidades subnacionais, ou seja, quais candidatos e diretórios irão se beneficiar dos recursos. E aqui partidos leia-se as direções nacionais das legendas. Conforme Campos (2009, p. 186):

[...] fica a critério dos órgãos de direção nacional dos partidos o repasse de recursos provenientes do Fundo Partidário aos diretórios regionais e aos candidatos de sua escolha. Assim também acontece com a distribuição dos espaços midiáticos a que têm direito os partidos. Uma vez que não há previsão estatutária (em nenhum partido) de como proceder no repasse do recurso midiático, o critério recai sobre a direção partidária. Ora, se os recursos são destinados aos partidos ou aos candidatos individualmente, os efeitos são distintos. No primeiro caso, ficam fortalecidos os partidos como instituições; no segundo, amplia-se a margem de autonomia dos candidatos em relação ao aparato partidário.

Não se trata aqui dos recursos midiáticos, mas do dinheiro proveniente do Fundo Partidário e do FEFC. Utilizamos as informações mais recentes disponíveis, considerando os valores do Fundo Partidário utilizados no ano de 2017, e os recursos do FEFC na eleição de 2018. Conforme colocado anteriormente, a Lei nº 9.096/1995 prevê que apenas 20% do Fundo Partidário fica obrigatoriamente para fundações partidárias¹⁷. Os demais recursos podem tanto permanecer com a direção nacional ou serem repassados a diretórios ou candidatos.

Fica aqui uma reflexão sobre a natureza, o alcance e os limites da autonomia das organizações partidárias na aplicação de recursos recebidos e que são de natureza pública. O efeito conhecido é a concentração desse financiamento nas organizações partidárias nacionais (SCHAEFER, 2019). Sendo um recurso público, não seria indicada uma regulamentação que desconcentrasse o poder financeiro nas direções nacionais e que ainda estabelecesse critérios orientadores de distribuição dessa fonte? Isso não poderia ser uma ferramenta que dificulta a formação e consolidação de oligarquias partidárias (MICHELS, 1982) e, ao mesmo tempo, aprimora o princípio republicano do uso da verba pública? Não estimularia a formação de lideranças novas nas legendas que são comumente não acopladas às oligarquias partidárias? A Tabela 3 ilustra o grau de concentração dessa distribuição nos partidos para o ano de 2017, último com dados consolidados.

¹⁷ E 5% para políticas de inclusão feminina na política. No entanto, esses recursos podem ser retirados da própria fundação.

Tabela 3: Valores totais recebidos pelos partidos e total da descentralização (2017)

Partido	Total distribuído nacional Multa + Duodécimo	Total nacional – Excluídos os valores das fundações e da política para mulheres	Total Distribuído Nacionalmente (%)	Total distribuído regional (R\$)	Descentralização (%)
PSD	44.256.439,31	33.192.329,48	5,97	25.681.500,00	58,03
MDB (PMDB)	79.167.878,79	59.375.909,09	10,67	38.213.026,61	48,27
Solidariedade	20.528.057,36	15.396.043,02	2,77	8.233.182,56	40,11
PSDB	81.194.421,19	60.895.815,89	10,95	29.735.691,25	36,62
PP	47.596.117,52	35.697.088,14	6,42	14.554.650,00	30,58
DEM	30.627.816,54	22.970.862,41	4,13	8.408.924,77	27,46
PT	98.521.543,55	73.891.157,66	13,28	26.692.373,43	27,09
PSOL	13.694.215,71	10.270.661,78	1,85	3.355.546,45	24,50
PR	41.846.752,96	31.385.064,72	5,64	9.957.816,95	23,80
PSB	46.424.963,42	34.818.722,57	6,26	10.349.453,38	22,29
Rede	4.453.468,93	3.340.101,70	0,60	655.147,95	14,71
PMB	1.086.362,87	814.772,15	0,15	145.657,78	13,41
PV	15.565.081,65	11.673.811,24	2,10	1.841.213,66	11,83
PSC	19.302.084,35	14.476.563,26	2,60	2.072.250,00	10,74
Avante (PTdoB)	7.058.610,85	5.293.958,14	0,95	717.377,00	10,16
PTB	29.387.732,68	22.040.799,51	3,96	2.752.285,71	9,37
PTC	3.506.344,81	2.629.758,61	0,47	238.800,00	6,81
Pode (PTN)	6.293.980,05	4.720.485,04	0,85	384.400,00	6,11
Patriota (PEN)	5.894.837,96	4.421.128,47	0,79	234.000,00	3,97
Pros	14.944.350,24	11.208.262,68	2,01	421.145,69	2,82
PHS	7.885.636,09	5.914.227,07	1,06	167.000,00	2,12
PCdoB	13.531.955,06	10.148.966,30	1,82	111.800,00	0,83
PRB	33.087.987,69	24.815.990,77	4,46	29.394,11	0,09
PDT	26.593.235,39	19.944.926,54	3,59	20.000,00	0,08
PPS	14.248.513,41	10.686.385,06	1,92	8.000,00	0,06
PSTU	2.423.910,16	1.817.932,62	0,33	0,00	0,00
PSL	6.911.681,00	5.183.760,75	0,93	0,00	0,00
PCB	1.544.477,15	1.158.357,86	0,21	0,00	0,00
DC (PSDC)	4.749.504,55	3.562.128,41	0,64	0,00	0,00
PRTB	4.347.270,02	3.260.452,52	0,59	0,00	0,00
PCO	1.153.526,40	865.144,80	0,16	0,00	0,00
Novo ¹⁸	1.059.650,44	794.737,83	0,14	0,00	0,00
PMN	4.449.731,35	3.337.298,51	0,60	0,00	0,00
PRP	6.303.767,58	4.727.825,69	0,85	0,00	0,00
PPL	2.082.115,96	1.561.586,97	0,28	0,00	0,00

Fonte: TSE.

Como se pode observar pelos dados, os partidos tendem a distribuir pequenas parcelas de recursos para suas unidades subnacionais. Apenas o PSD, no ano de 2017, distribuiu mais de 50% de seus recursos de maneira descentralizada. Schaefer (2019) aponta que, entre 2010 e 2016, a média de recursos distribuídos pelos órgãos nacionais dos partidos aos estados foi de 15%, com maior destaque para organizações como MDB, PSD e PP. Ainda conforme o autor, partidos

¹⁸ O partido não utiliza os recursos do Fundo Partidário.

com maior representação na Câmara dos Deputados, e, por consequência, com mais acesso a recursos do Fundo Partidário, tendem a ser mais descentralizados. Outro ponto a se considerar é o critério de distribuição desses recursos: quais diretórios estaduais são mais beneficiados por cada organização. Trabalhos como o de Botássio (2017) e Schaefer (2018) demonstram que a decisão de distribuição de recursos, pela executiva nacional, tende a favorecer estados onde há membros do órgão e de acordo com a população no estado e representação política (percentual de deputados federais no estado em comparação com o total de deputados do partido). Nesse sentido, há uma lógica de retroalimentação das elites partidárias (Tabela 4).

Na Tabela 4, é possível observar a correlação entre a distribuição de recursos do Fundo Partidário para as unidades subnacionais e uma série de variáveis que mensuram a força eleitoral e a organizacional dos partidos. Quanto mais próximo de 1, maior a correlação positiva entre as duas variáveis; e quanto mais próximo de -1, mais forte a correlação negativa¹⁹. Consideramos a distribuição de recursos em termos relativos: ou seja, se o partido distribuiu R\$100 mil para os estados e R\$90 mil foram para somente um, o valor deste é 90%. O mesmo raciocínio se aplica aos valores das variáveis: votos para a Câmara dos Deputados na eleição anterior, filiados, diretórios e eleitorado. Nesse caso, por exemplo, São Paulo representa 22,7% do eleitorado nacional. Se uma direção nacional distribuísse 22,7% do total de seus recursos descentralizados para o diretório em São Paulo, teríamos uma correlação perfeita.

Os partidos com a maior correlação entre distribuição dos recursos e demais variáveis foram: PT, PV, PSDB, SD e PSOL. Em média, os partidos brasileiros tendem a distribuir os recursos do Fundo Partidário de acordo com a força eleitoral (percentual de votos). Essa é uma lógica defensiva: investimento de acordo com o desempenho anterior. É importante considerar, no entanto, que aqui se está avaliando apenas um ano. Estudos com escopo temporal mais amplo devem ser realizados para identificar se esta lógica se mantém. Em alguns partidos, também, apesar de a correlação ser positiva entre força eleitoral e distribuição de recursos, a força dessa relação é fraca, o que denota possíveis variações nos critérios das elites partidárias nacionais.

Tabela 4: Correlação entre percentual de recursos distribuídos para cada estado em 2017 e percentual de votos na eleição para a Câmara dos Deputados em 2014, filiados, diretórios e eleitorado em 2017

Partido	Votos Câmara	Filiados	Diretórios	Eleitorado	Correlação média
PT	0,890	0,915	0,424	0,924	0,79
PV	0,939	0,948	0,220	0,885	0,75
PSDB	0,899	0,867	0,311	0,860	0,73
Solidariedade	0,930	0,884	0,078	0,936	0,71
PSOL	0,858	0,939	0,252	0,727	0,69

¹⁹ Para ver mais sobre a correlação de Pearson, ler Figueiredo Filho *et al.* (2009).

(Continuação)

Partido	Votos Câmara	Filiados	Diretórios	Eleitorado	Correlação média
MDB	0,799	0,720	0,181	0,788	0,62
PSC	0,568	0,705	0,417	0,738	0,61
PSD	0,707	0,618	0,038	0,865	0,56
Patriota	0,639	0,788	-0,240	0,826	0,50
Avante	0,950	0,387	0,221	0,306	0,47
PCdoB	0,561	0,449	0,260	0,387	0,41
PR	0,504	0,433	0,022	0,466	0,36
PP	0,417	0,354	0,483	0,041	0,32
DEM	0,516	0,306	0,242	0,209	0,32
PTB	0,413	0,268	0,081	0,276	0,26
Pros	0,836	0,002	-0,040	0,122	0,23
PTC	0,267	0,360	-0,156	0,433	0,23
Pode	0,048	0,032	0,274	0,054	0,10
PHS	0,194	0,090	-0,032	0,006	0,06
PDT	0,062	-0,070	0,113	-0,029	0,02
PSB	0,257	-0,174	-0,070	-0,211	-0,05
PPS	-0,024	-0,130	-0,131	-0,100	-0,10
PRB	-0,085	-0,177	-0,084	-0,153	-0,12
Geral	0,385	0,248	0,058	0,242	0,23

Fonte: TSE.

Outro ponto a ser considerado é o de que, além de muitos partidos distribuírem poucos recursos para suas unidades subnacionais, as legendas concentram os recursos em poucos estados: em 2017, por exemplo, Avante, PDT e PPS concentraram toda a verba pública em apenas um diretório estadual. Apesar da obrigatoriedade de os partidos serem nacionais, as organizações não são nacionalizadas no que concerne ao desempenho eleitoral (BORGES, 2015), bem como na distribuição de recursos (SCHAEFER, 2018, p. 95). Ou seja, não há uma distribuição uniforme no território dos votos quanto aos recursos. Em 2014, por exemplo, apenas dois partidos (PT e PSD) contemplaram todas as direções estaduais com algum recurso do Fundo Partidário. Em 2017, apenas quatro (MDB, PP, PSDB e PT). As distribuições também variam muito. Naquele mesmo ano, alguns partidos declararam ter repassado aos diretórios estaduais R\$3 mil (como o PCdoB para os diretórios estaduais do Ceará, do Distrito Federal e de Santa Catarina), até o máximo de R\$7 milhões e 400 mil (PSD para seu diretório em São Paulo). Esses números díspares se explicam tanto pelo estoque total de recursos (quanto mais acesso ao Fundo, maior a distribuição), quanto por escolhas específicas. Algumas organizações, por exemplo, acabam repassando recursos para unidades onde o desempenho eleitoral não foi elevado, mas havia presença de membros da executiva nacional (SCHAEFER, 2018).

É necessário considerar, também, que como os órgãos estaduais dos partidos dependem de repasses da direção nacional, a escolha dessa última é importante para o funcionamento dos partidos em nível subnacional.

4.2 Recursos e eleições

No caso das eleições, a proibição das doações empresariais foi contrabalanceada com a adoção de recursos públicos, principalmente com a criação do FEFC (SCHAEFER, 2018). Se, até 2014, as empresas representavam cerca de 75% do valor que circulava nas campanhas eleitorais (MANCUSO, 2020), o valor de recursos públicos representou cerca de 67% das campanhas em 2018 (para os cargos de governador, senador, deputado estadual e deputado federal). Essa mudança deve ser lida de diversos modos: por um lado, o aumento de recursos públicos incrementou a presença de mulheres e candidaturas negras nas eleições de 2018 (BARBIERI; RAMOS, 2019)²⁰; por outro, é necessário observar que os partidos possuem uma lógica de distribuição de recursos que favorece candidatos já inseridos no campo político. Conforme Bolognesi *et al* (2020, p. 55), sobre as eleições de 2014:

À exceção do PCO, todas as agremiações agem da mesma forma, o que sinaliza para a pouca utilidade prática de se reduzir o financiamento privado como medida de redução das assimetrias, especialmente as internas, sem que isso venha acompanhado de dispositivos institucionais que obriguem os partidos a distribuir seus recursos de maneira mais equitativa.

Em outras palavras, os partidos tendem a realizar uma distribuição interna de recursos que mantém a desigualdade nas disputas, fazendo, na prática, listas fechadas de candidatos (SCHAEFER; BARBOSA, 2017). Iniciativas recentes do STF e do TSE visam minorar as desigualdades obrigando os partidos a investirem mais dinheiro público em campanhas de minorias políticas (negros, mulheres). No entanto, há necessidade de que se criem mecanismos de maior controle sobre a distribuição desses recursos públicos.

Na Tabela 5, comparamos os recursos distribuídos pelos partidos (tanto aqueles doados por pessoas físicas e empresas e depois repassados para os candidatos quanto os recursos públicos), os recursos próprios, as doações de pessoas físicas e empresas e o *status* de candidatos nas últimas três eleições para a Câmara dos Deputados. Consideramos candidatos mandatários aqueles com mandato em cargos estaduais e nacionais; e desafiantes aqueles sem mandato ou políticos em nível local. É possível perceber que, apesar de os políticos profissionais serem apenas 5% do total de candidatos em 2018, recebem 37% do total de recursos distribuídos pelos

²⁰ Conforme as autoras (2019, p. 67), no caso da disputa para a Câmara dos Deputados: “O montante de recursos à disposição dos candidatos caiu, em valores reais, entre os dois anos analisados. Passou de R\$1,9 bilhão para R\$1,2 bilhão. Apesar dessa ligeira queda, as mulheres tiveram acesso a mais recursos para financiar suas campanhas em 2018 do que em 2014. A receita total delas foi superior a R\$270 milhões, contra R\$182 milhões na eleição anterior (um aumento significativo de 50%)”. Ou seja, mesmo em um contexto de queda geral da arrecadação, as candidatas conseguiram mais recursos. Muito explicado pelo incremento de recursos públicos e a decisão de distribuição proporcional. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27646>. Acesso em: 13 jun. 2021.

partidos: uma diferença de 33%. Em 2010, essa diferença foi de 41% e, em 2014, de 43%. Ou seja, apesar do descompasso entre o número de candidatos mandatários e o valor por eles apropriado, há tendência de queda na diferença ao longo do tempo, com maior aporte de recursos públicos. É interessante considerar também que o descompasso nas doações diretas de empresas e partidos é semelhante.

Tabela 5: Relação entre *status* dos candidatos e recursos distribuídos pelos partidos

Desafiante				Mandatário		
Ano	Fonte	Soma recursos (%)	Soma candidatos (%)	Soma recursos (%)	Soma candidatos (%)	Diferença
2010	Próprios	66,97	93,89	33,03	6,11	26,91
	Partidos	52,29	93,89	47,71	6,11	41,60
	Indivíduos	69,22	93,89	30,78	6,11	24,66
	Empresas	53,29	93,89	46,71	6,11	40,60
2014	Próprios	74,00	95,03	26,00	4,97	21,03
	Partidos	51,08	95,03	48,92	4,97	43,95
	Indivíduos	70,20	95,03	29,80	4,97	24,83
	Empresas	58,42	95,03	41,58	4,97	36,61
2018	Próprios	75,11	95,50	24,89	4,50	20,39
	Partidos	62,06	95,50	37,94	4,50	33,44
	Indivíduos	71,79	95,50	28,21	4,50	23,71

Fonte: TSE.

Se a dependência de recursos empresariais por partidos e candidatos pode gerar resultados ruins, em termos da competição eleitoral e do exercício do governo (CARAZZA, 2018), a exclusiva dependência de recursos públicos ainda não minorou desigualdades, além do que pode representar maior afastamento dos partidos em relação à sociedade. Em 2018, por exemplo, mais de 94% dos orçamentos partidários eram compostos exclusivamente por fundos públicos. Mecanismos que favoreçam organizações que se baseiem em filiados deveriam ser fortalecidas. De outro lado, não existem mecanismos regulatórios que atuem sobre a distribuição de recursos públicos em termos federativos (direção nacional e unidades subnacionais), bem como entre candidatos de um mesmo partido. Nesses dois casos, as regras têm sido o investimento em diretórios onde o partido já é forte eleitoralmente e os candidatos já inseridos no campo político.

5. Considerações finais e propostas

Neste capítulo, optamos por um olhar panorâmico sobre o financiamento partidário no Brasil, em nível nacional e subnacional, em momentos eleitorais e não eleitorais. Algumas considerações são necessárias antes da apresentação das propostas de reforma.

Os partidos brasileiros, em *nível nacional e subnacional*, são dependentes quase que exclusivamente de recursos públicos. No caso dos orçamentos nacionais das legendas, a dependência estatal média de 84% coloca o Brasil longe da maioria das democracias maduras do mundo, nas quais os orçamentos partidários são mais diversificados, com maiores níveis de contribuição de filiados e simpatizantes.

Em nível estadual, os partidos brasileiros são, em grande parte, dependentes de repasses das direções nacionais. Para mais da metade desses órgãos, em 2017, a cada R\$10,00 arrecadados, R\$7,00 provinham da direção nacional. Esse resultado indica a necessidade de observar quais critérios são empregados pelas executivas nacionais dos partidos no momento de descentralizar recursos. Com poder discricionário garantido pela legislação, elas tendem a repassar recursos de acordo com resultados eleitorais anteriores e/ou de acordo com o arranjo regional da própria executiva – uma lógica de retroalimentação.

A distribuição de recursos por partidos nas eleições não é muito distinta da lógica de doadores privados, como as empresas, qual seja: o investimento em candidatos já inseridos no campo político. Essa estratégia é racional do ponto de vista eleitoral, dado que mandatários têm maior probabilidade de serem eleitos (BARBOSA; SCHAEFER, 2019). No entanto, do ponto de vista da igualdade da competição e da inclusão de minorias, há um caminho longo a ser trilhado (BARBIERI; RAMOS, 2019). Iniciativas do TSE e do STF no sentido de dar maior proporcionalidade na distribuição de recursos, considerando marcadores sociais como raça e gênero, precisam ser, de fato, fiscalizadas e reforçadas.

É importante alertar sobre a necessidade de uma perspectiva parcimoniosa quanto a efeitos esperados de qualquer mudança de legislação. A inserção de novas normas é acompanhada por reações no comportamento dos atores, fundamentadas especialmente por um movimento de adaptação e sobrevivência ao novo ambiente criado (PANEBIANCO, 2005). Acrescido a esse alerta, destacamos a importância de um olhar integrado. Modificações em uma ou mais de uma ferramenta da engenharia institucional estão inseridas em uma engrenagem sistêmica, em que ajustes de algumas “peças” podem indesejavelmente produzir efeitos não esperados. Elas estão “em funcionamento” com conexões e associações de distintas e diversas “partes” condutoras do sistema político.

No entanto, consideramos aqui possíveis sugestões de revisão, de modo a se avaliarem quatro dimensões: (1) composição do Fundo Partidário; (2) composição dos orçamentos partidários; (3) distribuição de recursos pelos partidos para unidades subnacionais e candidatos; bem como (4) maior igualdade na disputa eleitoral.

6. Composição do Fundo Partidário

No Gráfico 7, está exposto o valor total do Fundo Partidário, em dotações orçamentárias, em comparação com o valor mínimo por eleitor (R\$0,35). Consideramos o índice IPCA de 1995, de modo que esse valor mínimo, em 2020, era de R\$1,52. É possível notar que, a partir de 2011,

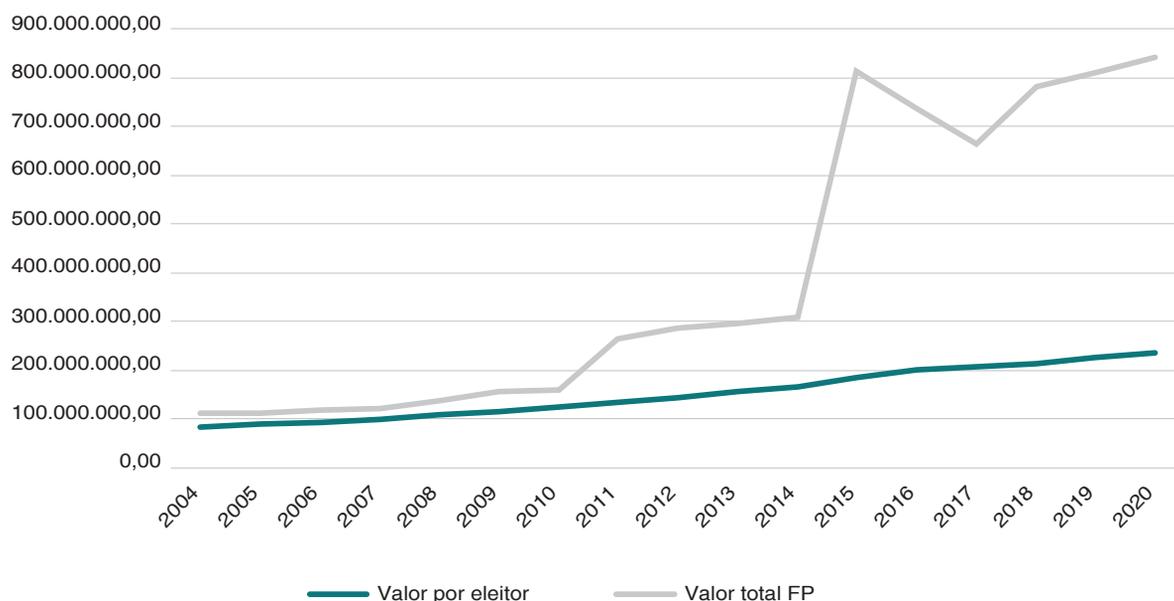
há um descolamento, que se acentua em 2015, entre os valores reais do Fundo e os valores mínimos por eleitor. Em 2020, a diferença entre ambos foi de mais de R\$600 milhões. O Fundo Partidário, é importante afirmar, não é composto exclusivamente pelo critério de R\$0,35 por eleitor, mas também por, conforme a Lei nº 9.096/1995:

Art. 38. [...]

I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;

Pessoas jurídicas (proibidas de doar em 2015) e pessoas físicas, no entanto, nunca representaram uma fatia representativa de recursos. Faz-se mister, nesse sentido, pensar em incentivos para doações privadas diretas ao Fundo, dado que seus critérios de distribuição obedecem a fatores igualitários (5% para todos os partidos com direito ao recurso) e proporcionais (95% de acordo com os resultados da última eleição para a Câmara de Deputados). Desse modo, não haveria uma relação de ingerência direta de empresas ou indivíduos aos partidos e candidatos. Esse tipo de permissão, bem como a redução geral do Fundo Partidário, são medidas importantes em um contexto de restrições fiscais. Pontuamos aqui que o repasse de recursos públicos aos partidos é importante por diversos fatores, e é prática internacional, logo, o objetivo não é o fim de tal subsídio direto, mas sua racionalização.

Gráfico 7: Valor total do Fundo Partidário e valor por eleitor (R\$0,35) de 2004 a 2020



Fonte: TSE.

7. Equilíbrio entre financiamento público e privado

Há natural tensão entre dependência de financiamento privado (seja pessoa jurídica ou física) ou público (estatal) tanto das legendas, quanto dos sistemas partidários. O desafio é a construção de ferramentas capazes de estabelecer equilíbrio entre as diferentes fontes financiadoras e bloquear elementos concentradores de financiamento. Alguns países, como a Alemanha²¹, possuem mecanismos que objetivam evitar a sobreposição do dinheiro público sobre doações privadas. A intenção é, assim, incentivar os partidos a buscarem conexões com filiados, simpatizantes, mandatários e empresas. A distribuição do montante do dinheiro público disponível aos partidos obedece a dois limites: um absoluto e outro relativo. O primeiro diz respeito a um valor fixado anualmente, disponível considerando um teto. O limite relativo, por sua vez, é estabelecido da seguinte forma: não pode o montante público disponível ao partido superar a sua arrecadação privada. Assim, caso o valor de arrecadação de recursos privados seja menor do que o valor que lhe seria concedido pela modalidade de financiamento público, este último será, em observância ao limite relativo, diminuído. Esse valor retirado será redistribuído proporcionalmente entre as demais legendas. Sem dúvida, é necessário amadurecer um modelo com esses princípios para adoção do caso brasileiro, dado que poderia incentivar um processo de descartelização do sistema partidário.

Pensamos que, no caso brasileiro, é necessário maior racionalização na distribuição do recurso público, de modo que haja incentivo para que as legendas busquem outras formas de financiamento. Consideramos uma proposta que leve em conta, como no caso alemão, o teto no recebimento de valores do Erário público, bem como maior proporcionalidade nas fontes do financiamento. No primeiro caso, poderia ser um valor relativo ao número de votos conquistados na última eleição para a Câmara dos Deputados (semelhante à Lei dos Partidos Políticos). No segundo caso, o montante que exceder o total deve ser compensado por outras fontes. Na Tabela 6, é realizado um exercício de comparação, considerando os valores de 2017.

Tabela 6: Recursos do Fundo Partidário distribuídos aos partidos políticos (real e projetado)

Partido	Votos em 2014	Total distribuído projetado*	Total distribuído nacional real	Diferença real – projeção
Avante (PTdoB)	812.497	2.274.991,60	7.058.610,85	4.783.619,25
DC (PSDC)	509.936	1.427.820,80	4.749.504,55	3.321.683,75
DEM	4.085.487	11.439.363,60	30.627.816,54	19.188.452,94
MDB (PMDB)	10.791.949	30.217.457,20	79.167.878,79	48.950.421,59
Patriota (PEN)	667.983	1.870.352,40	5.894.837,96	4.024.485,56
PCB	66.979	187.541,20	1.544.477,15	1.356.935,95

²¹ Agradecemos à Ana Sophia Isleib Krause por nos auxiliar na interpretação jurídica da legislação alemã.

(Continuação)

Partido	Votos em 2014	Total distribuído projetado*	Total distribuído nacional real	Diferença real – projeção
PCdoB	1.913.015	5.356.442,00	13.531.955,06	8.175.513,06
PCO	12.969	36.313,20	1.153.526,40	1.117.213,20
PDT	3.469.168	9.713.670,40	26.593.235,39	16.879.564,99
PHS	926.664	2.594.659,20	7.885.636,09	5.290.976,89
PMB	0	0,00	1.086.362,87	1.086.362,87
PMN	467.777	1.309.775,60	4.449.731,35	3.139.955,75
Pode (PTN)	723.182	2.024.909,60	6.293.980,05	4.269.070,45
PP	6.429.791	18.003.414,80	47.596.117,52	29.592.702,72
PPL	141.254	395.511,20	2.082.115,96	1.686.604,76
PPS	1.955.689	5.475.929,20	14.248.513,41	8.772.584,21
PR	5.635.519	15.779.453,20	41.846.752,96	26.067.299,76
PRB	4.423.993	12.387.180,40	33.087.987,69	20.700.807,29
Pros	1.977.117	5.535.927,60	14.944.350,24	9.408.422,64
PRP	724.825	2.029.510,00	6.303.767,58	4.274.257,58
PRTB	454.190	1.271.732,00	4.347.270,02	3.075.538,02
PSB	6.267.878	17.550.058,40	46.424.963,42	28.874.905,02
PSC	2.520.421	7.057.178,80	19.302.084,35	12.244.905,55
PSD	5.967.953	16.710.268,40	44.256.439,31	27.546.170,91
PSDB	11.073.631	31.006.166,80	81.194.421,19	50.188.254,39
PSL	808.710	2.264.388,00	6.911.681,00	4.647.293,00
PSOL	1.745.470	4.887.316,00	13.694.215,71	8.806.899,71
PSTU	188.473	527.724,40	2.423.910,16	1.896.185,76
PT	13.554.166	37.951.664,80	98.521.543,55	60.569.878,75
PTB	3.914.193	10.959.740,40	29.387.732,68	18.427.992,28
PTC	338.117	946.727,60	3.506.344,81	2.559.617,21
PV	2.004.464	5.612.499,20	15.565.081,65	9.952.582,45
Rede	0	0,00	4.453.468,93	4.453.468,93
Solidariedade	2.689.701	7.531.162,80	20.528.057,36	12.996.894,56

* R\$0,70 em 1995, ajustado pela inflação igual a R\$2,80.

Fonte: TSE.

Como se pode notar, a diferença entre recursos distribuídos para os partidos em 2017 e o valor considerando um teto (projetado) é significativa. Segundo esta proposta, a ser amadurecida, o valor excedente poderia ser (no mínimo 50%) compensado com outras fontes.

Por exemplo, o Pros, em 2017, recebeu quase R\$15 milhões do Fundo Partidário. A diferença entre esse valor e o critério do teto foi de R\$9,4 milhões. O partido, nesse sentido, deveria arrecadar ao menos R\$4,7 milhões de outras fontes (pessoas físicas, filiados, simpatizantes, parlamentares, pessoas jurídicas – caso fosse permitido), de modo que o orçamento não fosse composto exclusivamente de recursos públicos.

Entendemos que o desafio não é a mera proibição do financiamento de empresas, a simples diminuição ou eliminação do recurso público, ou a adoção do financiamento público exclusivo para alcançar um equilíbrio razoável. Fundamental é um sistema de financiamento partidário que esteja em permanente vigilância e aperfeiçoamento. Estar alerta para que as diferentes fontes do financiamento partidário estejam sistemicamente equilibradas, tanto do ponto de vista do sistema partidário como um todo, como do ponto de vista da vida financeira individual dos partidos. Evitar dependência e concentração de um perfil de financiamento, seja de recurso público, seja de empresas, seja de grupos sociais específicos. Em outras palavras, que o sistema de financiamento não produza desequilíbrios na dimensão da competição política, mantenha vínculos dos partidos com diferentes grupos sociais e evite sobreposição do financiamento público. Com essa preocupação, um processo de cartelização em curso poderia ser amenizado, o descolamento dos partidos com grupos sociais contido e a função representativa dos partidos qualificada.

8. Uso de recursos públicos

A utilização de indicadores de capilaridade nacional do partido como um critério a ser utilizado na distribuição dos recursos públicos. As legendas devem obedecer a critérios. Ao receberem o fundo, deveriam produzir um equilíbrio maior no uso desses recursos. É um importante incentivo para desconcentração de poder interno nas legendas. Por um lado, cria dificuldades para o fortalecimento de oligarquias partidárias e, por outro, mobiliza novas lideranças fora do círculo oligárquico. Ao mesmo tempo, também fortalece a democracia interna partidária. Cabe ressaltar que não se trata de alterar a normativa, já em vigor, dos critérios da distribuição do montante do Fundo Partidário entre os partidos que têm acesso ao Fundo, mas normas de distribuição que as legendas devem seguir sobre o valor que já recebem de direito. A lei, por exemplo, aponta a necessidade de que 20% do total dos recursos recebidos sejam destinados à fundação do partido. Poder-se-ia acrescentar um valor mínimo de 30% a ser distribuído às unidades regionais.

Apresentamos alguns indicadores a serem aprimorados para regulamentar a distribuição do dinheiro do Fundo Partidário nas legendas:

- a. quantidade de filiados nas unidades federativas;
- b. representação de diretórios municipais nas unidades federativas;
- c. votação ou representação na Câmara e nas Assembleias Legislativas.

Tais indicadores devem estar em plena conformidade constitucional, que tem como preceito o caráter nacional dos partidos e já estabelece critérios de exigência mínima de votos válidos nas unidades da Federação para aquisição do Fundo Partidário (Cap. IV, art. 17, § 3º, da CF/1988).

A normatização e exigência de critérios internos estariam atingindo o direito constitucional da autonomia partidária? Acreditamos que não. De acordo com a Constituição (Cap. V, art. 17, § 1º), é assegurado 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 [...]”. O princípio da autonomia constitucional é quanto à dimensão estrutural e organizativa das legendas. Entendemos que a norma do direito de acesso ao Fundo Partidário está claramente assegurada na Constituição e que, sendo um recurso público e de dimensão de natureza não organizativa, não parece haver incompatibilidade em uma regulamentação sobre o tema.

9. Doações de pessoas físicas

Um aspecto importante seria estabelecer valores nominais das doações individuais e ajustados de acordo com a inflação. Além disso, evitar que aqueles de maior renda sejam os que obtenham os maiores benefícios fiscais para perseguir suas preferências políticas. Em outras palavras, garantir que a taxa de isenção fiscal nas doações seja tratada diferenciadamente de acordo com a renda em valores nominais apresentados pelo doador. A implementação do benefício fiscal (pessoa física) poderia ser feita com o teto máximo do valor doado.

10. Doações empresariais

Em vez de proibir as doações empresariais, deveria ser considerada, na legislação, a adoção de limites nominais claros nesses donativos (para qualquer doador privado), e não percentuais. Esse tipo de alteração tornaria mais transparente o financiamento das campanhas.

11. Autofinanciamento

O autofinanciamento tem sido regulado de forma mais destacada nos últimos anos, mas poderiam ocorrer avanços no que concerne à transparência das prestações de contas e informações dos candidatos. Um ponto a se destacar é a diferença entre rendimentos e patrimônio. Candidatos declaram o patrimônio, e não a renda, o que torna muito mais difícil que o controle dos limites – legalmente permitidos hoje – seja, de fato, cumprido. Alterações nesse sentido e fiscalização (a partir de amostras) poderiam garantir mais sanções aos descumpridores.

12. Teto de gastos

A questão aqui é observar limites mais claros para o caso de prefeitos e vereadores, por faixa de população, como se dá no caso de eleições gerais. A regra estipulada em 2015 levava

em conta o máximo de gastos na eleição municipal anterior (2012), o que leva a distorções. O estabelecimento de teto por faixa de população pode representar maior controle e transparência na disputa.

Referências

BARBIERI, Catarina Helena Cortada; RAMOS, Luciana de Oliveira (coord.). **Democracia e representação nas eleições de 2018: campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero: relatório final (2018-2019)**. São Paulo: FGV Direito SP, 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/themes/Mirage2/pages/pdfjs/web/viewer.html?file=https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/27646/RELAT%c3%93RIO%20FINAL%202018-2019.pdf?sequence=5&isAllowed=y>. Acesso em: 3 set. 2021.

BARBOSA, Tiago Alexandre Leme; SCHAEFER, Bruno Marques. Successful and unsuccessful candidates to State Representatives in Brazil: where will go the political representation? (1998-2018). **Revista E-Legis**, Brasília, DF, v. 12, n. 30, p. 90-114, set./dez. 2019.

BOLOGNESI, Bruno *et al.* Como os partidos distribuem o dinheiro. Estrutura organizacional e recursos eleitorais em 2014 no Brasil. **Colombia Internacional**, [s. l.], n. 104, p. 33-62, 2020.

BORGES, André. Nacionalização partidária e estratégias eleitorais no presidencialismo de coalizão. Dados: revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. 651-688, jul./set. 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/7499>. Acesso em: 2 set. 2021.

BOTÁSSIO, Bárbara. A dinâmica interna dos partidos brasileiros na alocação de recursos do fundo partidário. **Agenda Política: revista de discentes de ciência política da UFSCAR**, São Carlos, v. 5, n.3, p. 193-215, 2017. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/150>. Acesso em: 2 set. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm. Acesso em: 1º set. 2021.

BRASIL. Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jul. 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/15682.htm. Acesso em: 1º set. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 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, DF, 20 set. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm. Acesso em: 1º set. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 set. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm. Acesso em: 1º set. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 out. 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113487.htm. Acesso em: 1º set. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 out. 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm. Acesso em: 1º set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF. Rel. Min. Luiz Fux. 17 set. 2015. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 24 fev. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>. Acesso em: 1º set. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Partidos. Contas partidárias. Consulta da prestação de contas. Contas anuais**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/prestacao-de-contas/contas-anuais/prestacao-de-contas-partidarias>. Acesso em: 2 set. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.604**, de 17 de dezembro de 2019. Regulamenta o disposto no Título III - Das Finanças e Contabilidade dos Partidos – da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-604-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 1º set. 2021.

CAMPOS, Mauro Macedo. **Democracia, partidos e eleições**: os custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil. 2009. 237 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia

e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-89HGUM>. Acesso em: 1º set. 2021.

CARAZZA, Bruno. **Dinheiro, eleições e poder**: as engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

CERVI, Emerson Urizzi. Financiamento da política no Brasil entre 2011 e 2020: uma década de aumento de recursos estatais e redução do contato entre representantes e representados *In*: SANTANO, Ana Claudia (org.) *et al.* **Proposições para o Congresso Nacional**: reforma política [recurso eletrônico]. Brasília, DF: Transparência Eleitoral, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/8081>. Acesso em: 31 ago. 2021.

CERVI, Emerson Urizzi; TERRON, Sonia; SOARES, Glaucio Ary Dillon. Filiação partidária: uma importante variável esquecida no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 26, p. 494-521, 2021.

DESCHAMPS, Jacques Paul *et al.* Dinheiro e sucesso eleitoral em 2008, 2012 e 2016 no Brasil. **Brazilian Journal of Public Administration**, s.l. 2020.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Brito; SILVA JUNIOR., José Alexandre. Desvendando os mistérios da correlação de Pearson (r). **Revista Política Hoje**, Recife, v. 18, n. 1, p. 115-146, 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3852>. Acesso em: 2 set. 2021.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. 3. Is there a ban on corporate donations to political parties? Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/question-view/529>. Acesso em: 7 jun. 2021.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. 28. Are there provisions for direct public funding to political parties? Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/question-view/548>. Acesso em: 7 jun. 2021.

KATZ, R. S.; MAIR, P. Changing models of party organization and party democracy. the emerging of the cartel party. **Party Politics**, Belfast, v. 1, n. 1, p. 5-28, 1995.

KRAUSE, Silvana *et al.* Die brasilianische Präsidentschaftswahl 2018: Ein neues Paradigma der Finanzierung, Anti-Politik und Soziale Netzwerke. **Zeitschrift für Parteienwissenschaften**, Düsseldorf, n. 1, p. 94-110, 2019. DOI: <https://doi.org/10.25838/oaj-mip-201994-110>. Disponível em: <https://mip.pruf.hhu.de/article/view/71>. Acesso em: 31 ago. 2021.

KRAUSE, Silvana; REBELLO, Maurício Michel; SILVA, Josimar Gonçalves da. O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): o que as tipologias dizem? **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, n. 16, f. 247-272, jan./abr. 2015.

MAIR, P. Os partidos políticos e a democracia. **Análise Social**, Lisboa, v. 28, n. 167, p. 277-293, 2003.

MANCUSO, Wagner Pralon. The incomplete transition: a review of the recent changes in Brazil's electoral financing model. In: POHLMANN, Markus; DANNECKER, Gerhard. VALARINI, Elizangela (coord.). **Bribery, fraud, cheating: how to Explain and to Avoid Organizational Wrongdoing**. Cham, Switzerland: Springer, 2020. p. 121-144.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1982.

MORLOK, M.; MERTEN, H. **Parteienrecht**. Düsseldorf: Mohr Siebeck, 2018.

PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido: organização e poder nos partidos**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

POGUNTKE, Thomas et al. Party rules, party resources and the politics of parliamentary democracies: how parties organize in the 21st century. **Party Politics**, Belfast, v. 22, n. 6, p. 661-678, 2016.

REIS, B. P. W.; EDUARDO, F. L. A distância entre intenção e gesto: consequências da proibição de doações eleitorais por pessoas jurídicas nas eleições municipais de 2016. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, DF, v. 21, p. 67-76, 2019.

RIBEIRO, Pedro F. Organização e poder nos partidos brasileiros: uma análise dos estatutos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. 225-265, 2013.

SAMUELS, David. Money, elections, and democracy in Brazil. **Latin American Politics and Society**, Miami, v. 43, n. 2, p. 27-48, 2001.

SCARROW, Susan E. Political finance in comparative perspective. **Annual Review of Political Science**, Estados Unidos, v. 10, p. 193-210, 15 jun. 2007. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.080505.100115>. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/full/10.1146/annurev.polisci.10.080505.100115>. Acesso em: 30 ago. 2021.

SCARROW, Susan. E.; POGUNTKE, T.; WEBB, P. D. (ed.). **Organizing political parties: representation, participation, and power**. Oxford: Oxford University Press, 2017.

SCHAEFER, Bruno Marques. **As lógicas de distribuição do fundo partidário: centralização e nacionalização dos partidos brasileiros (2011-2015)**. 2018. Dissertação. (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/178174>. Acesso em: 2 set. 2021.

SCHAEFER, Bruno Marques. Centralização nos partidos brasileiros: evidências a partir da distribuição do fundo partidário (2010-2016). **Teoria & Pesquisa**: revista de ciência política, São Carlos, v. 28, n. 2, p. 47-70, 2019. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/6494/2019_schaefer_centralizacao_partidos_brasileiros.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 2 set. 2021.

SCHAEFER, Bruno Marques; BARBOSA, Tiago Alexandre Leme. “A opção pelos insiders”: o financiamento como variável para o entendimento do campo político. **Conversas & Controvérsias**, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 28-48, 31 out. 2017.

VAN BIEZEN, I.; MAIR, P.; POGUNTKE, T. Going, going,...gone? The decline of party membership in contemporary Europe. **European Journal of Political Research**, Amsterdam, v. 51, p. 24-56, 2012.



Coligações proporcionais: apontamentos sobre seus efeitos e proibição



COLIGAÇÕES PROPORCIONAIS: APONTAMENTOS SOBRE SEUS EFEITOS E PROIBIÇÃO

Silvana Krause¹

Carlos Melo Machado²

Tiago Alexandre Leme Barbosa³

Luiza Aikawa⁴

Bruno Marques Schaefer⁵

Guilherme Goulart⁶

1. Introdução

Pelo desenho institucional das eleições brasileiras, os partidos políticos possuem autonomia para decidir como disputar as eleições nas três esferas da Federação, em particular com relação à composição de suas coligações. No entanto, já houve intervenção nessa autonomia partidária no passado, *vide* o caso da verticalização⁷ e, recentemente, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 97/2017, as coligações proporcionais estão proibidas desde as eleições municipais de 2020.

A literatura recente sobre o tema enfatiza o efeito das coligações na fragmentação partidária (FREITAS; MESQUITA, 2010; KRAUSE; BARBOSA; FAGUNDES, 2020; LIMONGI; VASSELAI, 2018; MIGUEL; ASSIS, 2016), no cálculo dos atores políticos (MIRANDA, 2013) e no perfil da representação política (MIGUEL, 2017). Em outras palavras, elas são elemento estruturante da competição política no país. Com isso, as organizações partidárias estão obrigadas a buscar novas estratégias políticas, em particular para pequenos partidos, visto que as coligações proporcionais eram uma moeda de troca para sua sobrevivência (MIGUEL, 2017).

Os impactos das mudanças na legislação ainda serão sentidos ao longo do tempo. Neste texto, exploramos os resultados de 2020, comparando quais foram os ganhos e as perdas das

¹ Professora associada da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

² Professor adjunto da Universidade de Brasília (UnB).

³ Doutorando em Ciência Política pela UFRGS.

⁴ Mestranda em Ciência Política pela UnB.

⁵ Professor substituto do Departamento de Ciência Política da UFRGS e doutorando em Ciência Política pela mesma instituição.

⁶ Mestrando em Ciência Política pela UFRGS.

⁷ Ver MARCHETTI, 2010.

legendas⁸ e quais mudanças ocorreram na conformação dos sistemas partidários locais. Para contribuir com a discussão sobre possíveis efeitos nas eleições de 2022, trazemos simulações. Com base nos dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), observamos que as novas regras impactaram diferentemente as agremiações, bem como, a depender do tamanho dos municípios, o efeito sobre o número de partidos foi distinto, no sentido de ampliar a quantidade de partidos nos municípios de maior porte e de reduzir drasticamente nos municípios de menor porte. No entanto, essas mudanças não afetaram profundamente o quadro geral sobre quais partidos políticos possuem acesso à representação eleitoral.

Para abordar essas questões, iniciamos o capítulo com breve resumo sobre a literatura relativa a coligações eleitorais, com ênfase nos achados mais recentes. Em seguida, será apresentado o cenário geral quanto ao uso de coligações nas eleições de 2014, 2016 e 2018. A partir dessas informações, apresentaremos o cenário de 2020 e possíveis efeitos para as eleições de 2022 a partir do impacto da proibição de coligações proporcionais. Por fim, debateremos os resultados com sugestões para avançar na discussão sobre normas eleitorais relativas às coligações no Brasil.

2. Os estudos sobre coligações: pressupostos

A pesquisa sobre coligações eleitorais no Brasil tem um longo caminho. Ela inicia especialmente nos textos clássicos de Gláucio Ary Dillon Soares (1964), Maria do Carmo Campello de Souza (1976), Isabel Oliveira (1973), Olavo Brasil de Lima Jr. (1983) e Antônio Lavareda (1991) e, hoje, autores afirmam que há uma das literaturas mais vastas da ciência política nesse campo de investigação no país (LIMONGI; VASSELAI, 2018). Machado (2017) lembra que, entre 1960 e 2000, na revisão feita por Schmitt (1999, 2005), encontravam-se 13 publicações sobre a temática. Desde o começo do século XXI, o número de textos, incluindo teses, dissertações e *papers*, somam mais de 40. A explicação para o aumento no volume das publicações recaem na disponibilidade dos dados divulgados pelo TSE, que foram “facilitando sobremaneira a pesquisa acerca do assunto” (MACHADO, 2017, p. 39).

De fato, as publicações envolvendo a temática têm aumentado desde os anos 2000, e a obra de Krause e Schmitt (2005) é um esforço inaugural de congregar a revisão sobre o que havia sido pesquisado até então. Além de contar com textos que abordam o fenômeno, a publicação expressa diferentes perspectivas que existem no estudo da temática.⁹ Uma possível forma de organizar essa literatura é a partir de qual pergunta de pesquisa buscam responder. Nesse sentido, é possível definir três grandes perguntas que orientam as investigações: (i) quais razões as motivam? (ii) em quais circunstâncias são bem-sucedidas? e (iii) quais os impactos sobre os partidos e o sistema político como um todo?

⁸ Importante destacar que é preciso distinguir a mera presença de pequenos partidos na representação política e seus efeitos sobre a maior fragmentação partidária. Não é a simples quantidade de representação de pequenas agremiações que produz a fragmentação. O ponto nevrálgico é o tamanho que muitas legendas conquistam nas instituições legislativas. Ou seja, muitos partidos com força representativa suficiente para impactar no jogo da cooperação ou paralisia decisória.

⁹ No mesmo espírito da obra de Krause e Schmitt (2005), os livros publicados posteriormente de Krause *et al.* (2010 e 2017).

No que tange ao primeiro ponto, os estudos concordam na avaliação de que as coligações constituem estratégia para maximizar as chances de conquista de cadeiras e de que são uma tendência geral no país (SILVA, 2020). A explicação para o fenômeno deriva da engenharia do sistema político brasileiro, com suas características multinível, devido ao formato federalista adotado, e das desigualdades da distribuição da força eleitoral entre os partidos políticos, com diferentes situações de dispersão territorial.

É do interesse de um partido político ampliar o seu total de eleitos, o que permite exercer mais controle sobre a agenda política. Contudo, há uma diferença de qualidade entre os diversos cargos eletivos. Cargos executivos possuem prerrogativas com maior potencial de influir sobre o resultado político, e são, portanto, mais cobiçados. Partidos em posição de angariar votos suficientes para ser uma das forças eleitorais predominantes em um distrito eleitoral serão estimulados a concentrar recursos em disputas para o Executivo, portanto. Em particular, essa concentração de recursos decorre da representação majoritária, na qual há apenas um vencedor no distrito em disputa. No entanto, concomitantemente, são realizadas eleições parlamentares, nas quais raramente o partido capaz de ganhar a eleição para o cargo executivo no distrito eleitoral também obtém votação suficiente para obter a totalidade das cadeiras do parlamento. Apesar de possuírem menor impacto na agenda política, cargos legislativos carregam relevância ao definirem quais partidos estarão presente no espaço de negociação política com o Poder Executivo do distrito eleitoral em questão. Desse aspecto emana o caráter multipartidário necessário para evitar a concentração de poder.

Historicamente, a eleição legislativa esteve de forma intrinsecamente ligada aos incentivos da autorização de coligações. Até 2018, para um partido político eleger seus candidatos era necessário ultrapassar o valor do quociente eleitoral, seja ao acessar uma vaga por meio da primeira distribuição, seja ao acessar as sobras eleitorais, pois o quociente eleitoral também funcionava como um patamar mínimo de votos para participar dessa segunda distribuição de cadeiras. Essa norma torna muito difícil que partidos ainda não consolidados em determinado distrito obtenham representação parlamentar. Contudo, esse efeito é amenizado ou burlado, a depender da interpretação, pela possibilidade de se realizar coligação entre partidos, em que a votação das agremiações envolvidas é considerada como a votação de um único partido. No caso de partidos cuja votação recebida seria insuficiente para ultrapassar o quociente eleitoral, o recurso à coligação pode permitir que consigam alcançar os valores necessários à partilha de cadeiras.

Portanto, a motivação para se coligar é mais evidente para agremiações incapazes de ultrapassar o quociente eleitoral. Para estas, caso busquem ganhar cadeiras, restam duas alternativas. Um caminho é promover aliança com outros partidos de pequeno porte, em quantidade suficiente para coletivamente ultrapassar o quociente eleitoral e, em seguida, concentrar recursos em poucas candidaturas para algum entres os seus conseguir ocupar as primeiras posições na lista da coligação. A outra forma de partidos de menor porte obterem cadeiras demanda se aliar a partidos de maior porte, visto que os último são aqueles capazes de ultrapassar o valor do quociente eleitoral sem depender de votos de outros partidos. Nesse caso, ainda permanece relevante a mesma estratégia anterior de concentrar esforços para ao

menos uma candidatura do partido em desvantagem eleitoral conseguir uma posição na lista de candidaturas da coligação que permita eleição.

No entanto, qual seria o motivo para partidos de maior porte aceitarem esse pacto? Nesse caso, a explicação está nas eleições para prefeituras, governos estaduais e governo federal. O auxílio de um partido de grande porte ao compor chapa legislativa com um partido de pequeno porte está na troca de apoio para as disputas ao Executivo. Em eleições nacionais, estaduais ou em municípios de maior porte, a coligação com outros partidos é uma estratégia para aumentar o tempo de televisão¹⁰ (LIMONGI; VASSELAI, 2018). Para além desse aspecto, a partir das considerações de Lima Jr. (1983) e Lavareda (1991), todo apoio recebido pelo partido cabeça de chapa em uma disputa majoritária não apenas acrescenta recursos e apoio de eleitores vinculados a outros partidos, como impede que os mesmos recursos sejam cooptados por outro partido com cabeça de chapa na disputa. Uma vez que eleições majoritárias apresentam um único vencedor, o acúmulo de apoio político eleitoral é mais crucial quando comparado ao contexto de eleições proporcionais. Partidos de maior porte participam de coligações para cargos proporcionais no intuito de cooptar o apoio de seus parceiros de menor porte nessa disputa para a composição da coligação de cargos majoritários.

No entanto, essa estrutura de incentivos passa por reformulações. Como antecipado, a partir da Lei nº 13.488/2017, deixou de ser necessário ultrapassar o quociente eleitoral para participar da distribuição das sobras eleitorais. Isso reduz os estímulos para partidos de pequeno porte – talvez entre médio e pequeno porte – necessitem adentrar coligações para as eleições de 2018, quando as coligações proporcionais ainda foram permitidas. Essa alteração produziria um contexto de cálculos políticos extremamente complexo, principalmente na necessidade de antever quais coligações seriam apresentadas por outros partidos, para definir a necessidade de participar de coligação. No entanto, a proibição das coligações a partir de 2020 torna essa discussão desnecessária para o momento. Os efeitos dessas mudanças serão analisados mais à frente.

Contudo, esse cálculo de ganhos eleitorais imediatos abordado até o momento conta apenas uma parcela da história quanto ao recurso a coligações. A decisão de participar ou não de uma eleição, em aliança ou isoladamente, depende de cálculos sobre ganhos políticos futuros (COX, 1997) que podem considerar outras dimensões. Para além de obter cargos eletivos, as escolhas de participar ou não de alianças eleitorais podem ter a ver com pressionar por cargos não eletivos, com fortalecer posição para eleições futuras ou com a disputa de outros cargos ou mesmo para agradar a militância partidária, trazendo ganhos organizativos internos aos partidos. Isso traz à luz a complexidade derivada da decisão de participar ou não de coligações, a qual não se trata de uma decisão sujeita exclusivamente a cálculos eleitorais imediatistas ou a uma validação moralista sobre quais aliados são válidos para parcerias eleitorais.

¹⁰ É importante recordar que apenas uma parcela dos municípios possui cobertura própria de rádio ou televisão.

3. Uso de coligações eleitorais

A utilização de coligações já é registrada como um modo predominante de apresentação em eleições desde o estudo inicial da área (Soares, 1964), e as eleições mais recentes reiteram esses achados. Para o cargo de deputado federal, durante as eleições de 2014, observou-se 76% das candidaturas apresentadas mediante coligações. Nas eleições de 2018, quando os incentivos ao uso de coligações eram menores, houve declínio. No entanto, o recurso às mesmas se manteve elevado, pois 65% das postulações à Câmara dos Deputados ocorreram por meio de alianças eleitorais. Quando consideramos as eleições municipais, 85% das candidaturas à vereança em 2016 ocorreram por meio de coligações. O fim das coligações efetivamente retira um aspecto central da prática de partidos políticos tanto nas disputas nacionais como locais.

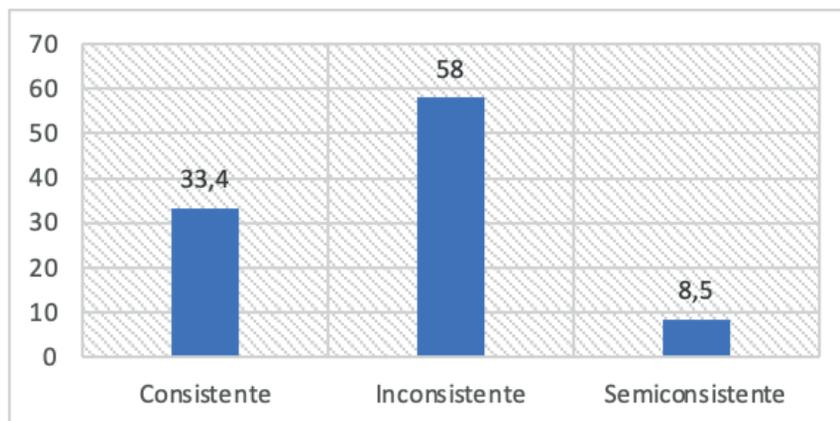
O motivo para isso tem a ver com ganhos eleitorais supostos pela teoria, pois, quando observamos as candidaturas vencedoras, aquelas apresentadas a partir de coligação, elas são mais bem-sucedidas em comparação àquelas nas quais partidos concorrem isoladamente. Nas eleições para as Câmaras Municipais, 91% das candidaturas vitoriosas em 2016 são provenientes de coligações. Para a Câmara dos Deputados, os valores para 2014 e 2018 são 89% e 80%, respectivamente. Porém, como é possível caracterizar a composição das coligações apresentadas aos eleitores?

Uma análise crítica frequentemente produzida sobre o formato das coligações se refere à variação relativa a aspectos programático-ideológicos. A literatura (CARREIRÃO, 2006; CARREIRÃO; NASCIMENTO, 2010; MACHADO, 2005; OLIVEIRA, 1973; SCHMITT, 1999) recorrentemente utiliza a análise da composição das coligações com base na consistência ideológica da sua conformação, a partir de três categorias:¹¹ (i) consistentes: aquelas em que apenas partidos do mesmo bloco ideológico estão coligados, ou seja, só partidos de esquerda ou só partidos de direita ou, ainda, só partidos de centro; (ii) semiconsistentes: aquelas em que partidos de centro estão coligados com agremiações de esquerda ou em que partidos de centro estão em aliança com os de direita; (iii) inconsistentes: são aquelas em que partidos situados em blocos distintos do espectro ideológico se coligam, ou seja, são as coligações em que a esquerda e a direita estão juntas, mesmo que tenha algum partido de centro na chapa, por exemplo: PT, DEM e MDB.

Com base nessa abordagem, considerando apenas os partidos que se coligaram, isto é, deixando de lado da análise os casos de partidos que concorreram isoladamente no pleito de 2018, o Gráfico 1 evidencia que as alianças entre a esquerda e a direita foram a regra do pleito para o cargo de deputado federal em 2018.

¹¹ As críticas a esse modelo podem ser encontradas em Machado (2007; 2012); Miguel e Machado (2007); Soares (2001).

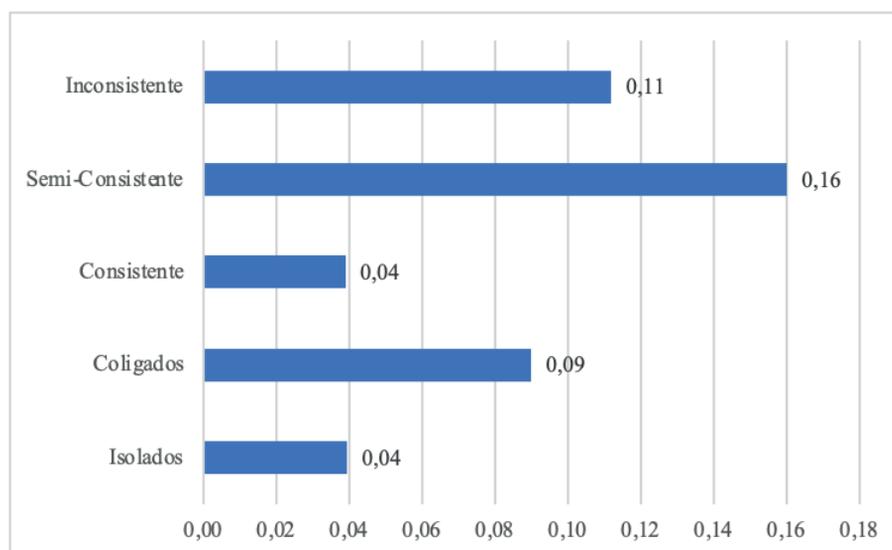
Gráfico 1. Perfil por proximidade programático-ideológica das coligações para deputado federal em 2018 (%)



Fonte: elaboração própria dos autores, a partir de dados do TSE.

Observando mais detalhadamente as taxas de sucesso das candidaturas dos deputados federais (Gráfico 2), calculadas pela divisão do total de candidaturas eleitas pelo total de candidaturas não eleitas em cada categoria apresentada a seguir, notamos que estar coligado sem dúvida alcança maior sucesso do que lançar candidatura isolada. Por sua vez, dentro do universo das candidaturas coligadas, as alianças inconsistentes e semiconsistentes atingem maior sucesso eleitoral do que as consistentes.

Gráfico 2. Taxas de sucesso por perfil das coligações (Deputado Federal – 2018)



Taxa de sucesso (%) = Total de eleitos (por tipo) dividido pelo total de candidatos (por tipo).

Fonte: elaboração própria dos autores, a partir de dados do TSE.

4. Efeito de coligações proporcionais no sistema político

O efeito das coligações até 2018 foi largamente interpretado como negativo pela área, seja por seu impacto na sobrevivência da representação de partidos de menor porte, seja por suas distorções na representação política, no que se refere às bases ideológicas ou partidárias. Diversos trabalhos abordam simulações sobre o que poderia acontecer no caso de não existirem as coligações (DALMORO; FLEISCHER, 2005; GEYS, 2006; MESQUITA; CAMPOS, 2019; KRAUSE *et al.*, 2020; LIMONGI; VASSELAI, 2018; MIGUEL; ASSIS, 2016; NICOLAU, 1997), cujos achados são iluminados com os recentes estudos sobre o impacto da proibição das alianças nas eleições para as câmaras municipais, ao precisar as especulações elaboradas a partir de simulações.

A fragmentação do sistema partidário surge como enorme desafio à democracia brasileira. O elevado número de partidos com relevância política aumenta os custos de negociação do Executivo com o Legislativo, mas também torna mais árdua a tarefa do eleitor em se informar quanto às distinções entre as legendas que disputam cargos eletivos. A Tabela 1 apresenta a evolução da fragmentação na Câmara dos Deputados entre 1986 e 2018. Ao simular o Número Efetivo de Partidos (NEP) a partir dos resultados da eleição de 2018, observamos que a impossibilidade de firmar coligações reduziu em duas unidades esse indicador, de 16,4 para 14,3 no caso da simulação, valor acima daquele observado nas eleições de 2014. Ou seja, a variação registrada na simulação é irrelevante ao considerar o atual grau de fragmentação parlamentar observada. Contudo, é possível que outras variáveis estejam atuando de forma sistêmica na evolução da fragmentação do sistema partidário, além do pleito de 2018 ter sido, de fato, atípico. No entanto, como observado na Tabela 1, é evidente o padrão de crescimento desde 2002, sendo que a atipicidade das eleições de 2018 já estaria presente nas eleições de 2014, que é o aumento da desconfiança do eleitorado em partidos políticos, em particular naqueles mais estabelecidos, levando o eleitor a optar por alternativas fora dos partidos políticos mais tradicionais em seus distritos eleitorais.

Tabela 1. Evolução do número de partidos na Câmara dos Deputados

	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
Número de partidos eleitos	9	19	18	18	19	21	22	28	30
Número efetivo de partidos¹²	3,2	8,38	8,15	7,36	8,4	9,3	10,8	13,27	16,40

Fonte: elaboração própria dos autores, a partir de dados do TSE.

É importante notar que, quando comparadas as eleições de 2018 com as de 2014, como abordado anteriormente, houve redução de candidaturas apresentadas em coligação e redução no percentual de candidaturas vitoriosas que se utilizaram de coligações. É necessário cautela,

¹² NEP: Número efetivo de partidos baseado em índice de fragmentação de Laakso e Taagepera (1979).

portanto, com a interpretação de que as coligações são o principal aspecto que estimula a proliferação da fragmentação partidária.

Quanto às distorções da representação, estudos já demonstraram que uma mudança no critério do cálculo de distribuição das cadeiras (FREITAS; MESQUITA, 2010; NICOLAU, 1997) entre os partidos pertencentes a uma mesma coligação nos pleitos proporcionais poderia ter contribuído para amenizar o potencial de distorção do voto do eleitor.

Um aspecto importante da distorção é gerado pelo critério do cálculo de distribuição das cadeiras entre os partidos coligados. Por um lado, o voto de legenda é distorcido com o procedimento do quociente eleitoral, que considerava a votação da coligação como um todo e não do partido na distribuição dos mandatos. Ou seja, as coligações são tratadas como partidos na hora de distribuição dos mandatos conquistados, e o voto do eleitor na legenda específica entra no cômputo da aliança. A coligação para as eleições proporcionais com lista aberta e a opção oferecida ao eleitor de também poder votar somente na legenda de sua preferência cria distorções da vontade do eleitor tanto para aquele que tem identificação com um partido quanto para aquele que orienta seu voto baseado em critérios das características pessoais do candidato. Seguidamente, o efeito é perverso, pois a legenda mais bem votada dentro de uma coligação não tem a garantia que terá o maior “naco” dos mandatos conquistados pela aliança. Isso porque a votação de “puxadores de votos”, baseada fundamentalmente em votos personalizados, pode estar concentrada em partidos satélites, inexpressivos, mas com votação de peso em certos candidatos. Por outro lado, além dessa possibilidade de distorção, o tratamento da distribuição dos mandatos dado às coligações também cria situações recorrentes em que um candidato de um partido muito bem votado acaba elegendo candidatos de outra agremiação da aliança. Ou seja, esse eleitor que votou motivado pela simpatia por um candidato específico pode, indiretamente eleger outro, que, talvez, nem tenha alguma identificação ou simpatia. Isso ocorre quando a votação recebida por uma candidatura supera o quociente eleitoral e sua votação excedente beneficia outros concorrentes (SANTOS; RADUAN MIGUEL, 2008). Nesse sentido, o voto pessoal, da forma como entra no cômputo da distribuição dos mandatos na coligação, não assegura que a vontade do voto personalizado do eleitor esteja sendo ponderada de forma consistente.

Essas reflexões demonstram como existem contradições entre os estímulos presentes na legislação eleitoral e na autonomia dos partidos políticos em perseguir estratégias que considerem mais adequadas e entre as expectativas de analistas e da opinião pública sobre qual deveria ser o formato ideal de interação entre partidos. Afinal, qual critério deve ser valorizado: a intenção do eleitor em sua forma pura, o fortalecimento do partido ou a decisão estratégica tomada pelas lideranças partidárias? O recurso à coligação favorece o melhor aproveitamento dos votos para direcionar a distribuição de cadeiras. O problema não decorre, portanto, da instituição da coligação, mesmo no formato brasileiro, mas da escolha de parceiros eleitorais sem critérios relacionados a questões programáticas. Dentro do formato eleitoral liberal no qual nos encontramos, a liberdade de apresentação de candidaturas e de autonomia do eleitor em escolher quais candidaturas apoiar forma a base do sistema. Há espaço para a crítica em

relação aos efeitos perversos de assumir acriticamente os pressupostos quanto à liberdade apresentados acima, porém eles dizem respeito a interpretações sobre a necessidade de controles sociais mais intensos e relevantes, algo que foge à leitura liberal em voga. Para além desses aspectos, ainda cabe observar que a proibição de coligações proporcionais não apenas reduz o aproveitamento de votos como também promove aumento da desproporcionalidade do sistema (DALMORO; FLEISCHER, 2005). Esse último efeito é reduzido, pois o fim do quociente eleitoral serve como cláusula de exclusão para a distribuição das sobras eleitorais.

Para além da fragmentação, outra agenda de pesquisa sobre coligações com longa tradição de estudos no Brasil reside na interpretação de que coligações contribuem para distorções na representação política, produzindo mazelas tanto para os partidos políticos quanto para o funcionamento do sistema político como um todo. Luis Felipe Miguel é exemplar nessa linha de pesquisa ao afirmar que coligações “falham em encontrar algo que permita sustentar normativamente a sua existência” (2017, p. 37). O autor vai mais longe e ressalta o fato de que “elas não servem ao aprimoramento da representação política” (*idem*).

No entanto, essa interpretação concentra esforços em uma perspectiva idealista sobre a representação política e sobrestima os efeitos das normas institucionais para induzir comportamentos políticos. Nesse sentido, é importante destacar que as interpretações sobre os efeitos das coligações não conversam diretamente entre si. Por um lado, coligações produziriam o aumento no número de partidos políticos representados. Esse argumento não leva em consideração que o principal estímulo para esse aspecto não é a mera existência das coligações, mas a combinação com a norma eleitoral sobre a necessidade de ultrapassar o quociente eleitoral para obter representação. Como iremos abordar mais à frente, a mudança nessa regra torna o efeito multiplicador de coligações nulo, de tal forma que o fim das coligações pode não produzir o efeito redutor de partidos inicialmente imaginado. O problema apontado por essa literatura está diretamente relacionado ao desafio decorrente da governabilidade e da negociação política.

O segundo sentido das interpretações sobre os deméritos das coligações está na interpretação de que as coligações falseiam a representação política, ao permitir que políticos de um campo do espectro político-ideológico sejam eleitos com votos do outro campo. Ao centrar esforços no mecanismo da coligação, não se atenta para o contexto no qual a promoção de alianças entre partidos de distintos campos é firmada, a partir dos interesses locais de lideranças partidárias. A eliminação da coligação não trará fim à negociação e à interação entre grupos políticos compreendidos pelos analistas ou pelos eleitores como antagônicos. Os motivos para essas interações passam preponderantemente pela ausência de participação e pelo acompanhamento dos partidos políticos pelos meios de comunicação e por eleitores, segundo os quais caberia ao conjunto de militantes internos aos partidos o processo de cobrança sobre a qualidade das alianças eleitorais. O fim das coligações retira esse grau de complexidade do sistema político brasileiro, tornando mais fácil para o eleitorado, uma vez que esse deixa de ser um aspecto a impactar o resultado eleitoral.

5. Mudanças da legislação sobre coligações

As regras eleitorais e seus impactos sobre o funcionamento do sistema político brasileiro são objeto de uma farta literatura da Ciência Política (MAINWARING, 1999; NICOLAU, 1997, 2006; RIBEIRO, 2014). Desde a retomada da democracia, eleições têm sido disputadas com constantes mudanças na legislação eleitoral. As alterações em termos de legislação eleitoral na temática sobre as coligações já estavam na experiência eleitoral de 1945-1964. Um resumo dessas constantes mudanças, assinala Miranda (2013), lembrando que:

Elas foram permitidas nas eleições de 1950 a 1962, proibidas pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos, de 1971, e liberadas a partir das eleições de 1986. De 1986 a 1998, os partidos foram proibidos de constituir coligações incongruentes para a Câmara dos Deputados, em relação às firmadas para as governorias. Nas eleições de 2002 e 2006, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) instituiu a verticalização: os partidos que integrassem coligações presidenciais adversárias não poderiam coligar-se nas disputas para os outros cargos (federais ou estaduais). (MIRANDA, 2013, p. 69)

Como se observa, a legislação sobre coligações sofreu, ao longo do tempo, alterações (KRAUSE *et al.*, 2020; MARCHETTI, 2010; MIRANDA, 2013). Um olhar mais detalhado sobre as Leis nº 9.504/97¹³ e nº 13.165/2015¹⁴ mostra que essas peças legais estabeleciam algumas normativas sobre como se processavam as coligações¹⁵. Tudo isso é modificado a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 97/2017. Com a emenda, a nova redação da Carta Magna estabeleceu o fim das coligações em cargos proporcionais:

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.

A EC nº 97/2017 não estabeleceu apenas o fim das coligações para os cargos proporcionais. Ela também instituiu uma cláusula de desempenho progressiva que os partidos políticos devem atingir para ter acesso ao Fundo Partidário e ao tempo de televisão. Como, no Brasil, as contribuições de filiados são relativamente pequenas, as legendas estão cada vez mais dependentes do Estado, e os resultados da emenda já podem ser percebidos pela fusão de agremiações como o PPL no PCdoB.

¹³ Em seu art. 6º, estabelecia como sendo uma faculdade dos partidos políticos firmarem coligações para eleições majoritárias e proporcionais, as quais poderão ser concretizadas dentro da circunscrição de abrangência da eleição a ser disputada.

¹⁴ Previa algumas situações de regulamentação (prazos de escolhas de candidaturas nas coligações, formas e regras de campanha das coligações).

¹⁵ A Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995) não apresentava nenhuma normativa sobre a temática.

Essa alteração na legislação não significa que atores políticos ignoram as dificuldades e o impacto do fim das coligações para a sobrevivência dos partidos menores. No mesmo ano de aprovação da EC nº 97/2017, também foi alterado o Código Eleitoral através da Lei nº 13.488/2017, que modificou o art. 109, autorizando a “concorrer à distribuição dos lugares todos os partidos e coligações que participaram do pleito”, quando se define a possibilidade de disputar as sobras eleitorais. Dessa forma, os legisladores impediram o efeito mais relevante para tornar a proibição de coligações um fator de efetiva redução do número de partidos com representação.

6. Efeitos do fim das coligações eleitorais

Já há indícios sobre os efeitos do fim das coligações na Câmara dos Deputados baseados em exercícios de simulação (MESQUITA; CAMPOS, 2019). Evidentemente, há limites numa simulação, pois os atores, em uma regra nova hipotética, podem atuar de forma distinta. Segundo o autor, alguns partidos, na simulação com a proibição da coligação, ganhariam representação (PT, PSL, PSD, MDB, PR, PSDB, PSOL, NOVO), 14 legendas perderiam (PP, PSB, PRB, DEM, PDT, SD, PODEMOS, PTB, PC do B, PPS, PHS, PRP, PMN, PTC), sete permaneceriam com a mesma quantidade de cadeiras e um ficaria sem representação (PPL).

Ou seja, potencialmente o efeito do fim das coligações sobre a conformação geral do sistema partidário brasileiro tende a ser bastante reduzido quanto à capacidade de redução de partidos políticos.¹⁶ O motivo para isso decorre de que partidos políticos não se encontram com igual peso e relevância em todo o território nacional, havendo inclusive variação quanto ao caráter ideológico. Considerando as eleições municipais, partidos em um mesmo registro ideológico, tal como PFL/DEM ou PPB/PP, por exemplo, concentram-se em regiões distintas: o primeiro é mais relevante na região Nordeste, enquanto o segundo é mais capilarizado na região Sul (MACHADO, 2007). Não há partido brasileiro com capilaridade e capacidade organizativa para abarcar a totalidade do território nacional. Alguns partidos entendidos como de pequeno porte, tal como Novo ou PSOL, estão concentrados em poucos distritos eleitorais, mas com capacidade de angariar votos suficientes para possivelmente persistirem no sistema político com as novas regras, tornando o efeito do fim das coligações irrelevante para eles.¹⁷

O efeito do fim das coligações ainda deve ser objeto de avaliações futuras, e o pleito municipal de 2020¹⁸ permite avançar em algumas questões. Como apresentado anteriormente, as críticas feitas às coligações sempre estiveram ligadas a dois critérios principais. Por um lado, a permissão de coligações possibilitou a eleição de partidos de pequeno porte, inflando o sistema partidário brasileiro. O outro aspecto se refere a um problema de desvio da orientação

¹⁶ Cabe destacar que outras normas podem impactar mais intensamente na redução de partidos, tal como a adoção de desempenho para permitir acesso a recursos dos fundos públicos ou do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE).

¹⁷ É importante notar que, em ambos os casos, trata-se de partidos que apresentam, em anos anteriores, baixo uso de coligações.

¹⁸ Uma primeira análise panorâmica e com perspectiva positiva de seu efeito sobre a fragmentação no sistema partidário: *vide* Viana e Carlomagno, 2021.

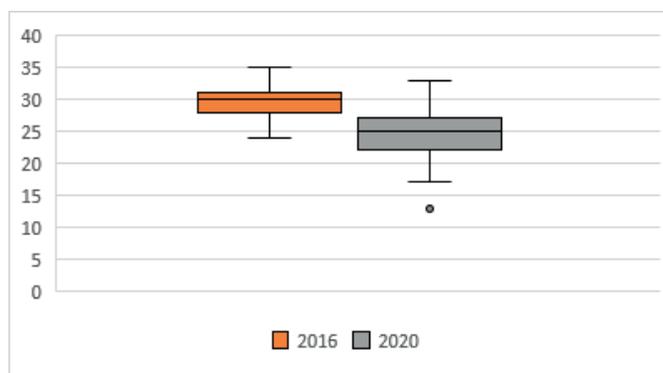
ideológico-partidária quanto à expectativa de representação por parte do eleitorado, ou seja, o voto dado a um partido político poderia eleger um candidato de outro partido político. O fim das coligações proporcionais de fato acaba com o segundo dilema, pois o desvio de votação entre partidos deixa de ser uma questão. Porém, o primeiro pode não ser solucionado, e podemos enfrentar outros problemas em um futuro não muito distante.

A expectativa dessa mudança sempre esteve ligada à ideia de redução no número de partidos, pois as coligações em eleições proporcionais sempre foram entendidas como recurso para partidos de menor porte conseguirem obter cadeiras, devido às restrições na distribuição das sobras eleitorais para partidos ou coligações que não ultrapassassem o valor do quociente eleitoral. Contudo, como tratamos na seção anterior, no mesmo ano em que as coligações proporcionais foram proibidas, o dispositivo com efeito de cláusula de exclusão também foi retirado. É importante ressaltar que a ampliação de partidos decorrente das coligações advinha da possibilidade de um partido participar de coligação para burlar a regra efetivamente redutora do número de partidos: a obrigatoriedade de ultrapassar o quociente eleitoral para ter candidaturas eleitas. Retirada essa regra, o efeito da proibição de coligações passa a ser mais psicológico, do ponto de vista da decisão das lideranças anteciparem derrotas, do que mecânico, devido a um efeito da aplicação das regras eleitorais. Dito isso, os resultados das eleições para as Câmaras Municipais em 2020 apontam para questões preocupantes em relação aos dois aspectos.

Do ponto de vista da apresentação de candidaturas, houve recuo na quantidade de partidos por município entre 2016 e 2020, em todas as faixas do eleitorado. Vemos na Figura 1 a confirmação desses dados para municípios com mais de 200 mil eleitores – a mediana saiu de 30 partidos para 25. Em municípios com menos de 100 mil eleitores, a mediana variou entre cinco e dez partidos. Houve, portanto, forte antecipação das elites partidárias para evitar participar das eleições legislativas de 2020.¹⁹

¹⁹ Os motivos para isso ainda necessitam de maior exploração, porém alguns caminhos para a explicação podem ser a reorganização dos quadros políticos locais e migração para partidos melhor estabelecidos em cada âmbito dos distritos em disputa local ou a coordenação nacional de concentrar recursos eleitorais apenas em regiões e distritos com maiores chances de sucesso eleitoral de forma autônoma.

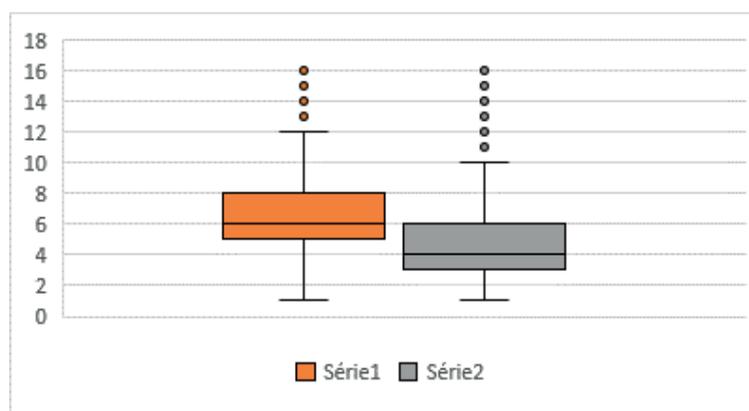
Figura 1. *Boxplot* do somatório de partidos que lançaram candidatura em municípios acima de 200 mil eleitores, por ano de eleição



Fonte: elaboração própria dos autores, a partir de dados do TSE.

O efeito das mudanças no resultado eleitoral variou entre os municípios, a depender de seu porte. Municípios com menos de 200 mil eleitores perceberam redução efetiva no quantitativo de partidos representados, como observado na Figura 2, a seguir. Em 2016, a mediana do número de partidos com representação nas Câmaras de Vereadores era seis; em 2020, observamos redução da mediana para quatro partidos. Isso também ocorreu com uma redução tanto no primeiro quanto no terceiro quartil, indicando evidente retração no quantitativo de partidos representados.²⁰

Figura 2. *Boxplot* do somatório de partidos eleitos em municípios abaixo de 200 mil eleitores, por ano de eleição

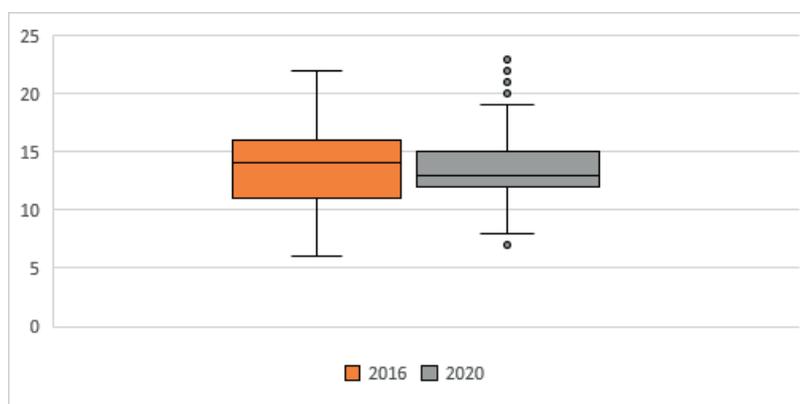


Fonte: elaboração própria dos autores, a partir de dados do TSE.

²⁰ Esses dados são apenas exploratórios. O mais adequado é o trabalho com indicadores como a fragmentação para permitir a comparação entre Câmaras de Vereadores com tamanhos distintos. No entanto, o intuito dessa análise é apenas atestar em que medida houve redução de partidos. Foram produzidos *boxplot* para diferentes cortes de categoria de tamanho do município. No entanto, foi observado um padrão idêntico entre os municípios abaixo de 200 mil eleitores, que difere do padrão daquele com mais de 200 mil eleitores, o que justifica a forma como os dados estão apresentados.

Os efeitos em municípios com mais de 200 mil eleitores possuem algumas nuances, como é possível depreender da Figura 3, a seguir. Apesar da redução da mediana em 2018 e da diminuição de 14 para 13 em 2020, é importante notar que ainda se encontra bastante acima do valor 9 registrado em 2012.

Figura 3. Boxplot do somatório de partidos eleitos em municípios acima de 200 mil eleitores, por ano de eleição

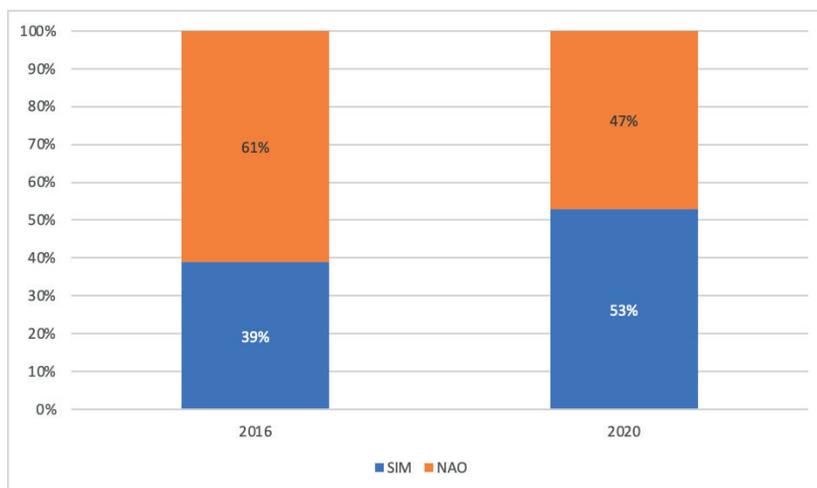


Fonte: elaboração própria dos autores, a partir de dados do TSE.

Em 2020, houve um achatamento do segundo e do terceiro quartil, implicando aumento de partidos no último e redução no segundo. O patamar mínimo de seis partidos em 2016 subiu para um *outlier* com sete, de tal forma que o primeiro quartil se inicia em 8. Ao mesmo tempo, observamos uma redução do quarto quartil. No entanto, os *outliers* registrados em 2020 apresentam valores até mesmo superiores ao extremo superior de 2016. Talvez os valores da média e da mediana escondam crescimentos quanto ao número de partidos em 2020 entre os municípios de maior porte.

A redução da representação ao final das contas já poderia ser antecipada independentemente do resultado eleitoral e do efeito do fim das coligações em si, pois já havia ocorrido uma coordenação partidária em torno da desistência de participar de eleições na comparação entre 2016 e 2020, como exemplificado pela Figura 1. No caso dos municípios de menor porte, ainda cabe discutir o grau de concentração política que foi observado. O Gráfico 3 apresenta a proporção de municípios, entre aqueles com menos de 200 mil eleitores, nos quais o partido do prefeito é o maior na Câmara de Vereadores. Se em 2016 apenas 39% das casas legislativas municipais tinham predomínio do partido do prefeito, esse cenário salta para 53% das Câmaras de Vereadores em 2020. Isso pode favorecer a governabilidade local, reduzindo os custos de negociação com os legislativos locais. No entanto, é necessário estar atento quanto à possibilidade de ampliação de cenários de redução drástica das condições de existência de grupos de oposição nesses espaços, no intuito de atuar na fiscalização e no controle dos chefes do Executivo local.

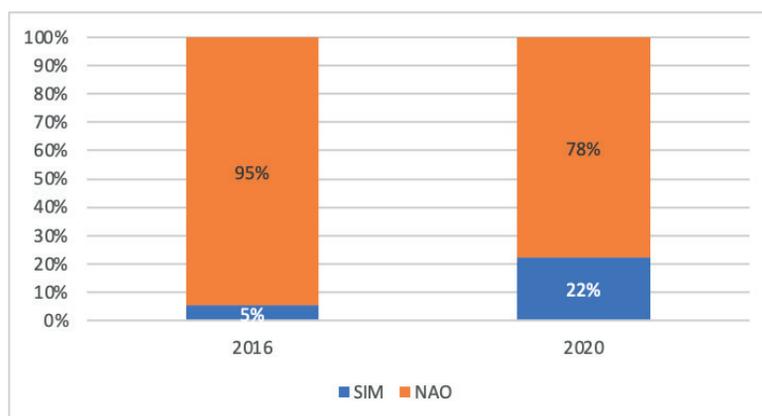
Gráfico 3. Proporção de municípios com menos de 200 mil eleitores em que o partido do prefeito é o maior na Câmara de Vereadores



Fonte: elaboração própria dos autores, a partir de dados do TSE.

Nesse sentido, o Gráfico 4 informa a proporção de municípios abaixo de 200 mil eleitores que apresentam um partido majoritário, ou seja, que alcança mais de 50% das cadeiras da Câmara de Vereadores. Se apenas 5% das Câmaras de Vereadores apresentavam esse cenário, em 2020 o valor alcança a marca de 22% dos casos. Se a dispersão de forças políticas é um efeito a ser reduzido em favor da possibilidade de organização da disputa política, a concentração de poder nos termos apontados pelo gráfico abaixo também deve acender alertas sobre as condições de persistência de grupos diversos na disputa política local em condições de afetar a formulação da agenda política local.

Gráfico 4. Proporção de municípios com menos de 200 mil eleitores em que há um partido com mais de 50% das cadeiras na Câmara de Vereadores



Fonte: elaboração própria dos autores, a partir de dados do TSE.

Em meio a esses achados iniciais sobre os resultados de 2020, é importante atentar para esses diferentes efeitos de redução e expansão que podem ser observados nas eleições municipais, cuja proibição de coligações pode ter afetado. Para além dessas reflexões, cabe ter em mente que os distritos eleitorais nas eleições de 2022 apresentarão cenários de maior magnitude, algo que coincide com os cenários dos municípios de maior porte apresentados através das Figuras 1 e 3, de forma a permitir a especulação de não haver uma redução do número de partidos na contabilização nacional tão intensa quanto frequentemente é tratado ao se relacionar o fim das coligações com a possibilidade de redução no número de partidos políticos representados.²¹

7. Propostas de legislação

Sugerimos que o efeito da proibição das coligações proporcionais seja avaliado com um maior tempo de atuação da regra. Nos próximos pleitos, poderão ser observados, de forma mais minuciosa, efeitos conjuntos, sendo especialmente importante promover análises isolando os efeitos da cláusula de desempenho para a redução do número de partidos.

Achados importantes (AMORIM NETO; COX, 1997, GEYZ, 2006; ORDESHOOK; SHVETSOVA, 1994) evidenciaram que: (i) a mera presença de composições institucionais incentivadoras e permissivas não é suficiente para esclarecer a fragmentação de um sistema partidário; (ii) clivagens sociais e regionais robustas não produzem *per se* uma dispersão no sistema partidário; (iii) a heterogeneidade socioeconômica produz maior fragmentação em distritos de maior magnitude; e (iv) a formação de um sistema multipartidário fragmentado depende de um conjunto de interações das variáveis de heterogeneidade social com as de permissividade institucional.

Existe espaço para debater a proibição de alianças majoritárias (presidente, governadores e prefeitos). Do ponto de vista da eleição presidencial, as alianças eleitorais, em um primeiro turno, são um elemento dificultador de coesão de candidaturas. Elas promovem disputas desnecessárias entre candidatos com proximidades no eixo programático e ideológico. Com uma proibição de alianças, os partidos ficariam mais à vontade para lançar suas candidaturas e se evita o desgaste inicial. No entanto, isso pode estimular a proliferação de candidaturas, pois os recursos, em especial de tempo de propaganda eleitoral, não seriam utilizados caso um partido não apresente candidatura ao cargo majoritário. Ainda com relação à proibição de alianças para governadores, poderia haver uma ferramenta que evite constrangimentos de “casamentos” nacionais e regionais com parceiros que disputam em planos distintos, nos moldes da verticalização.

No caso de um retorno de alianças em eleições proporcionais, sugerimos a adoção da criação de “federações partidárias”. Federações com atuação no legislativo de mesma amplitude

²¹ É sempre importante recordar as reflexões de Dalmoro e Fleischer (2005) para quem os efeitos de acomodação da negociação eleitoral e o potencial resultado redutor de regras eleitorais ocorrem no âmbito do distrito eleitoral.

e direito de representação de cargos, fundamentada na regulamentação de que os partidos devem seguir nos regimentos internos dos legislativos.

Nessa perspectiva, é importante a elaboração de dispositivos constrangedores para que as “uniões eleitorais feitas” permaneçam durante a atuação dos mandatos. Alguns dispositivos de punição, como perdas no financiamento público em caso de não cumprimento da federação de legendas e perda de acesso a cargos nas comissões de trabalho no Poder Legislativo, são indicadas.

8. Considerações finais

Partidos políticos são instituições que se adaptam ao contexto institucional em que estão inseridos. As regras do jogo são fatores chaves para entender o comportamento dos atores políticos. As organizações partidárias possuem estruturas diferenciadas, mais ou menos nacionalizadas e com maior ou menor relevância. O que os resultados de 2020 nos mostram é que essa diversidade em termos de estrutura organizacional impacta para a sobrevivência dos partidos. Os nossos resultados exploram os resultados das eleições de 2020 em comparação com o pleito de 2016.

A análise exploratória indicou que alguns partidos aumentaram o volume de candidaturas, chegando aos casos de quase dobrar essas taxas, como foi o caso do PSL. Os resultados também mostraram que alguns partidos não tinham nas coligações uma estratégia dominante, como foram os casos do Novo e do PSTU. Os achados também indicam que, mesmo elegendo candidatos por coligações, a proibição das coligações não diminuiu o número de eleitos para partidos como o PTdoB, PRB e PSL.

Alertamos sobre a importância de um olhar sistêmico, integrado e parcimonioso para uma avaliação dos efeitos da proibição das coligações proporcionais. As “mazelas” das coligações, tradicionalmente assim apontadas por pesquisadores da área e no debate público, ainda precisam ser observadas com maior atenção. No que tange aos impactos apontados como negativos, responsabilizando-as como indutoras da fragmentação do sistema partidário e também pela frágil qualidade da representação política, ainda é necessário maior tempo para uma análise consistente. Cabe ter em mente que outras variáveis precisam ser analisadas de forma associada e interativa para uma apreciação mais precisa dos seus impactos sobre a diminuição de partidos representados e fragmentação partidária. A cláusula de desempenho foi adotada de forma progressiva²², com impacto direto na distribuição do Fundo Partidário e horário de propaganda eleitoral, fundamentais para estratégias de sobrevivência das organizações partidárias. A inauguração da norma em 2018 indicou a tendência, retirando 14 partidos com direito a esses recursos públicos. A mudança da regra de acesso às sobras eleitorais também precisa ser observada com acuidade, pois, sem dúvida, altera as estratégias

²² Em 2018, 1,5%; em 2022, 2%; em 2026, 2,5%. Os percentuais devem ser distribuídos em: a) pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% 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

de pequenos partidos, abrindo possivelmente um “contra-efeito”. Ou seja, se pequenas legendas viam maiores chances eleitorais com as coligações, agora, com a introdução dessa regra, a compensação pode ser “recuperada” por essa via.

Quanto às críticas sobre “casamentos indesejados” entre parceiros sem identidades próximas, a dimensão fica reduzida em um julgamento normativo. Nesse sentido, apenas buscamos confirmar os diagnósticos já elaborados nas pesquisas da área que demonstraram a lógica que permaneceu na última eleição anterior à proibição das alianças.

Referências

AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary. W. Electoral institutions, cleavage structures and the number of parties. **American Journal of Political Science**, Texas, v. 41, n.1, p.149-174, Jan. 1997. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4479996/mod_resource/content/1/Amorim%20and%20Cox%201997.pdf. Acesso em: 1º set. 2021.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 91, de 18 de fevereiro de 2016**. Altera a Constituição Federal para estabelecer a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc91.htm. Acesso em: 1º set. 2021.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017**. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm. Acesso em: 1º set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>. Acesso em: 1º set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em: 1º set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 1º set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017**. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm. Acesso em: 31 ago. 2021.

CARREIRÃO, Yan de Souza. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. **Opinião Pública**, Campinas, v. 12, n. 1, p. 136-163, abr./maio 2006. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3542>. Acesso em: 31 ago. 2021.

CARREIRÃO, Yan de Souza; NASCIMENTO, Fernanda Paula do. As coligações nas eleições para os cargos de governador, senador, deputado federal e deputado estadual no Brasil (1986/2006). **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, v. 4, p. 75-104, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3213>. Acesso em: 31 ago. 2021.

COX, G. W. **Making votes count**: strategic coordination in the world's electoral systems. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

DALMORO, J.; FLEISCHER, D. Eleição proporcional: os efeitos das coligações e o problema da proporcionalidade. In: KRAUSE, Silvana.; SCHMITT, Rogério (org.). **Partidos e coligações eleitorais no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Unesp, 2005. p. 85-113.

FREITAS, Andréia; MESQUITA, Lara. Coligações em eleições proporcionais: quem ganha com isso? **Revista On-line Liberdade e Cidadania**, [s. l.], v. 2, n. 7, p. 1-21, jan./mar. 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/268688121_Coligacoes_em_Eleicoes_Proporcionais_Quem_ganha_com_isso. Acesso em: 30 ago. 2021.

GEYS, B. Distric magnitude, social heterogeneity and local party system fragmentation. **Party Politics**, [s. l.], v. 12, n. 2, p. 281-297, mar. 2006.

KRAUSE, Silvana.; SCHMITT, Rogério (org.). **Partidos e coligações eleitorais no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Unesp, 2005.

KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (org.). **Coligações partidárias na nova democracia brasileira**: perfis e tendências. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Unesp, 2010.

KRAUSE, Silvana; Machado, Carlos; MIGUEL, Luis Felipe (org.). **Coligações e disputas eleitorais na Nova República**: aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso. 1. ed. São Paulo:Unesp, 2017.

KRAUSE, Silvana; BARBOSA, Tiago Alexandre Leme; FAGUNDES, Liliane Gobetti. Novos partidos nas capitais brasileiras: o que pode significar o fim das coligações proporcionais? **Cadernos Adenauer**, São Paulo, ano 21, n. 2, p. 119-146, 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/342259452_Novos_partidos_nas_capitais_brasileiras_o_que_pode_significar_o_fim_das_coligacoes_proporcionais. Acesso em: 30 ago. 2021.

LAAKSO, M; TAAGEPERA, R. Effective number of parties: a measure with application to Western Europe. **Comparative Political Studies**, [s. l.], v. 12, n. 1, p. 3-27, 1979.

LAVAREDA, A.. **A democracia nas urnas**. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

LIMA JÚNIOR, O. B. **Os partidos políticos brasileiros**: a experiência federal e regional (1945-1964). Rio de Janeiro: Graal, 1983.

LIMONGI, Fernando; VASSELAI, Fabricio. Entries and Withdrawals: Electoral Coordination across Different Offices and the Brazilian Party Systems. **Brazilian Political Science Review**, [s. l.], ano 12, n. 3, p. 1-27, 2018. Disponível em <https://www.scielo.br/j/bpsr/a/RHYYxLhJh3VVX4qfbYnLWZs/?lang=en&format=pdf>. Acesso em: 30 ago. 2021.

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

MACHADO, Carlos. Coligações revisitadas: metodologias e encruzilhadas. *In*: KRAUSE, S.; MACHADO, Carlos; MIGUEL, Luis Felipe (org.). **Coligações e disputas eleitorais na Nova República**: aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso. 1. ed. São Paulo: Unesp, 2017. p. 39-60.

MACHADO, Carlos Augusto Mello. **Condicionantes das coligações para o cargo de prefeito no Brasil (2000 a 2008)**. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <http://ppgcp.fafich.ufmg.br/defesas/422D.PDF>. Acesso em: 31 ago. 2021.

MACHADO, Carlos Augusto Mello. **Identidades diluídas**: coligações para prefeito no Brasil. (2000 e 2004). 2007. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/2729>. Acesso em: 31 ago. 2021.

MAINWARING, S. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

MARCHETTI, Vitor. O TSE (Tribunal Superior Eleitoral) e a ‘verticalização’ das coligações. *In*: KRAUSE, S.; DANTAS, H.; MIGUEL, L, F. (org.). **Coligações partidárias na nova democracia brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Unesp, 2010. p. 165-185.

MESQUITA, Lara; CAMPOS, Gabriela. Reforma Política: o impacto das novas leis no pleito de 2018. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, ano 20, n. 1, p. 59-77, 2019. Disponível em: https://www.cepesp.io/uploads/2019/08/MesquitaCampos_Reforma-poli%CC%81tica.pdf. Acesso em: 1º set. 2021.

MIGUEL, Luis Felipe; MACHADO, Carlos. Um equilíbrio delicado: a dinâmica das coligações do PT em eleições municipais (2000 e 2004). **Dados: revista de ciências sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 4, p. 757-793, 2007. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/7556>. Acesso em: 31 ago. 2021.

MIGUEL, Luis Felipe; ASSIS, Pedro Paulo Ferreira Bispo de. Coligações eleitorais e fragmentação das bancadas parlamentares no Brasil: simulações a partir das eleições de 2014. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 60, p. 29-46, dez. 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/49586>. Acesso em: 30 ago. 2021.

MIGUEL, Luis Felipe. Coligações em eleições proporcionais e o sentido da representação política. *In*: KRAUSE, S.; MACHADO, Carlos; Miguel, Luis Felipe (org.). **Coligações e disputas eleitorais na Nova República: aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso**. 1. ed. São Paulo: Unesp, 2017. p. 21-37.

MIRANDA, Geralda Luiza de. Coligações eleitorais: tendências e racionalidades nas eleições federais e majoritárias estaduais (1990-2010). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 69-90, set. 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3504>. Acesso em: 30 ago. 2021.

NICOLAU, Jairo. As distorções na representação dos estados na Câmara dos Deputados brasileira. **Dados: revista de ciências sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 441-464, 1997.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **Dados: revista de ciências sociais**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 689-720, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/Mm8QL3xjPYBMN4bhGQWypLS/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 1º set. 2021.

OLIVEIRA, Isabel Ribeiro de. Notas sobre o comportamento das coligações eleitorais no Brasil (1950-1962). **Dados: revista de ciências sociais**, Rio de Janeiro, n. 10, p. 166-183, 1973.

ORDESHOOK, P. C.; O. V. SHVETSOVA. Ethnic heterogeneity, district magnitude and the number of parties. **American Journal of Political Science**, Texas, v. 38, n. 1, p. 100-23, Feb. 1994.

RIBEIRO, Pedro Floriano. Em nome da coesão: parlamentares e comissionados nas executivas nacionais dos partidos brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 22, n. 52, p. 121-158, dez. 2014. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/39148>. Acesso em: 1º set. 2021.

SANTOS, Raimundo José; RADUAN MIGUEL, Vinícius Valentin. As coligações proporcionais no sistema eleitoral brasileiro. In: VIANA, João Paulo S. L.; NASCIMENTO, Gilmar dos Santos (org.). **O sistema político brasileiro: continuidade ou reforma?** Porto Velho: Editora da Universidade Federal de Rondônia, 2008. p. 201-123.

SCHMITT, Rogério. **Coligações eleitorais e sistema partidário no Brasil**. 1999. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

SCHMITT, Rogério. Os estudos sobre alianças e coligações eleitorais na Ciência Política brasileira. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério (org.). **Partidos e coligações eleitorais no Brasil**. São Paulo: Unesp, 2005. p. 11-25.

SILVA, Patrick Cunha. Campaign resources and pre-electoral coalitions. **Party Politics**, [s. l.], p. 1-10, 2020.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. Alianças e coligações eleitorais: notas para uma teoria. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 17, p. 95-124, 1964.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Democracia interrompida**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1940)**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

VIANA, João Paulo S. L.; CARLOMAGNO, Márcio Cunha. Os impactos do fim das coligações proporcionais no sistema eleitoral brasileiro: uma análise da eleição municipal de 2020. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, ano 21, n. 1, p. 9-24, 2021. Disponível em: https://www.kas.de/documents/265553/0/Cadernos+1_2021.pdf/766adc33-9bcd-69d4-18ce-ab563b8d8b94?version=1.0&t=1620044400453. Acesso em: 1º set. 2021.



Análise das propostas de reforma para promoção da igualdade de gênero no Senado Federal do Brasil



ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE REFORMA PARA PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO NO SENADO FEDERAL DO BRASIL

Maria do Socorro Sousa Braga¹

Leonardo Aires de Castro²

Gustavo Sabbag³

Resumo: o objetivo deste capítulo é analisar as imbricadas relações institucionais que permeiam a entrada de minorias sociais, mais especificamente mulheres, em instâncias representativas, tais como a Câmara dos Deputados e as Assembleias Legislativas estaduais. O trabalho levou em consideração os projetos de lei que estão no Senado e têm como objetivo a mudança do quadro institucional e a ampliação do acesso de mulheres ao cenário político. A partir de um apanhado teórico e empírico produzido nas últimas décadas no Brasil e no mundo, compreende-se que são múltiplos os fatores que afastam essas minorias da representação política, sendo as instituições que balizam esse caminho representadas pelos partidos políticos, pelas regras do processo eleitoral, pela organização interna das Assembleias e do Congresso, entre outros. Nas páginas que se seguem, além do mencionado, serão discutidos o papel dos partidos políticos no processo de seleção de candidaturas dessas minorias, sua capacidade eleitoral e de acesso nas esferas eletivas, seu desempenho parlamentar, assim como o debate sobre como as sete propostas analisadas poderiam mudar o quadro representativo nacional.

Palavras-chave: representação política feminina; reforma política; cotas de gênero.

1. Introdução

O Brasil, após quase 30 anos de cotas eleitorais de gênero, continua com índices problemáticos de representação feminina em suas eleições. Não por menos, muitos termos legislativos possuem inúmeros projetos de lei que buscam modificar as estruturas institucionais a fim de consolidar um sistema aperfeiçoado que possa corrigir a grande desigualdade entre homens e mulheres no parlamento. Longe de ser uma anomalia, tratar-se-ia, segundo estudiosos, de efeitos do próprio arranjo institucional (ADAMS; SMREK, 2018; ARAÚJO, 2001; MACKAY; KENNY; CHAPPELL, 2010). Para estes, sendo as instituições políticas fruto de uma origem totalmente masculina, os

¹ Professora e pesquisadora da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Contato: msbraga@ufscar.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2141-9778>.

² Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFSCar. Bolsista pela Fundação de Amparo à Pesquisa de São Paulo, sob a inscrição Contato: leoairescastro@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6278-6342>.

³ Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Contato: gussabbag@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2997-7603>.

obstáculos não previstos (ou premeditados) à representação feminina impedem que a população tenha real oportunidade de corrigir a sub-representação da mulher.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em uma iniciativa para avaliar as instituições eleitorais, com o objetivo de aperfeiçoar o entendimento dos mecanismos e assessorar o Legislativo, empreendeu grupos de estudos sobre os obstáculos que o sistema eleitoral carrega consigo e como podemos proceder para desenvolver, com a necessária diligência, caminhos alternativos que perpassam pela abertura das instâncias eletivas aos segmentos minoritários sociais, ou seja, pessoas que, por contextos históricos e estruturais, foram afastadas dos contornos da democracia liberal, tal como as mulheres ou os não brancos.

Nesses grupos de estudos, os pesquisadores coletam propostas legislativas cujo objetivo é a mudança de estruturas que, a partir da *expertise* desses avaliadores, possa modificar as regras do jogo e trazer um impacto positivo à democracia. A partir dos levantamentos anteriores, este trabalho congrega as principais propostas legislativas do Senado sobre alterações nos dispositivos eleitorais que visam ao aumento ou à defesa da representação feminina. Mais precisamente, verificamos se tais propostas estão alinhadas a um processo de fortalecimento dos direitos e interesses das mulheres no âmbito político-eleitoral. Com base em ampla literatura nacional e internacional, buscamos compreender como tais mudanças poderiam impactar na ampliação do acesso de mulheres aos cargos eletivos e na permanência delas nesses postos, redundando na modificação do quadro histórico de sub-representação.

Antes de analisarmos as propostas de ampliação do acesso institucional para minorias sociais, e principalmente para as mulheres, discutamos a seguir a constelação estrutural que pode criar um aparato menos avesso a esses grupos. Todavia, ao leitor é necessário fazer um adendo, especialmente se quem nos lê possui gerência em relação a políticas públicas que possam modificar o quadro de distorção representativa que vivemos no Brasil. A continuidade da sub-representação feminina em instâncias eletivas, e menor ainda em posições de poder dentro das instituições públicas, é sinal eloquente do mau funcionamento do regime político inaugurado com a Carta de 1988, e, por isso, todo empreendimento que tenha como objetivo o incremento descritivo desses segmentos é fundamental para termos um ordenamento político que dê conta de um dos princípios constitucionais, qual seja, o da cidadania plena. Por fim, alertamos que essas ações não fazem parte de um apanhado específico de mudanças institucionais que levam à imediata transformação da realidade política. Como veremos, não basta modificar o sistema eleitoral, criar regras dentro dos partidos políticos ou mudar a política de cotas. É necessária compreensão total do problema, reunindo política, cultura e valores sociais a fim de refundarmos a democracia, agora com valores positivos em relação às minorias sociais.

O artigo está estruturado em três partes essenciais. Na primeira, discutiremos de forma genérica os principais obstáculos do acesso feminino ao Legislativo brasileiro. Na segunda, debateremos os projetos de lei identificados como possíveis atenuantes da situação da sub-representação feminina e os presumíveis impactos na realidade política. Por fim, na última

parte, consideramos o que ainda falta para corrigirmos a profunda sub-representação feminina na política nacional.

2. Obstáculos ao acesso feminino no Legislativo brasileiro

De acordo com a literatura mais recente sobre obstáculos institucionais ao acesso de mulheres a cargos eletivos, distinguimos ao menos quatro fatores diretamente relacionados à sub-representação feminina no Legislativo: o sistema eleitoral (GOLDER *et al.*, 2017; LARSERUD; TAPHORN, 2007; SACCHET, 2018; VENGROFF; NYIRI; FUGIERO, 2003); os partidos políticos (ARAÚJO, 2005; LOVENDUSKI; NORRIS, 1993; NORRIS; LOVENDUSKI, 1995; SACCHET, 2011); a incumbência (FRÉCHETTE; MANIQUET; MORELLI, 2008; FULTON, 2012; SCHWINDT-BAYER, 2005; SHAIR-ROSENFELD; HINOJOSA, 2012); e ausência de cotas impositivas (ARAÚJO, 2001; PEREIRA; PORTO, 2020; SACCHET, 2018; SCHWINDT-BAYER, 2009).

Certamente outras questões interferem na qualidade do alargamento institucional das minorias sociais, mas as suprarreferidas estão intimamente ligadas ao contexto brasileiro e às desigualdades alimentadas pelo sistema eleitoral. É importante ressaltar que o Brasil possui um sistema eleitoral proporcional de lista aberta, com voto nominal e na legenda partidária, que possivelmente estaria relacionado a um maior índice de mulheres na política (JANKOWSKI; MARCINKIEWICZ, 2019). Todavia, é latente que o sistema por si somente não garante o acesso dessas mulheres aos cargos eletivos, sendo necessária a investigação das razões dessa sub-representação persistente (ARAÚJO, 2001; SACCHET, 2018).

Três fatores dos sistemas eleitorais estão ligados à proporção de mulheres eleitas, quais sejam: a *magnitude do distrito*, ou seja, quantos representantes serão eleitos em cada circunscrição e o tamanho delas; *como o vencedor é definido*, seja em uma disputa com um coeficiente partidário, ou no sistema do “vencedor leva tudo”, em que o candidato que tiver mais votos conquista uma cadeira e assim por diante; e a *estrutura do voto*, se ele será nominal, partidário, misto ou fracionado (LARSERUD; TAPHORN, 2007).

Para vários estudiosos do tema, diversas evidências revelaram os benefícios das estruturas do princípio proporcional, uma vez que minorias sociais seriam eleitas em maior quantidade em razão da abertura de vagas para indivíduos com dificuldade estrutural para disputar eleições, quando comparado com sistemas majoritários (GOLDER *et al.*, 2017). Entre os argumentos que suportam essa hipótese, está o fato de que sistemas majoritários tendem a beneficiar os incumbentes, que, em sua grande maioria, são homens que acumulam maior capital político e, por isso, se perpetuam nas instituições representativas; enquanto as minorias sociais, especialmente as mulheres, as pessoas não brancas e a classe trabalhadora encontram desafios intransponíveis nas competições contra esses indivíduos (FRÉCHETTE; MANIQUET; MORELLI, 2008).

Ainda, sistemas eleitorais proporcionais podem sofrer pressões específicas do cenário internacional e do contexto doméstico por maior inclusão de mulheres em suas listas de candidatos. Em razão da transparência desses nomes, bem como das mudanças sociais que

o debate de gênero vem fomentando, haverá um ambiente favorável ao recrutamento de mais mulheres, seja de qual espectro político for, uma vez que a saliência do tema toma conta do cenário político (PAXTON; HUGHES, 2006). Também, o incremento para as mulheres se tornarem candidatas competitivas pode ser uma estratégia de partidos, que historicamente não alistaram mulheres, para capturar um eleitorado novo, carente de determinada representação.

O Brasil possui um sistema eleitoral proporcional de lista aberta, o que corresponde a uma eleição na qual os partidos políticos oferecem os nomes dos candidatos em uma lista aberta, sem nenhuma instrução quanto à ordem dos competidores. Ao menos teoricamente, supõe-se que haja disputa intrapartidária e interpartidária, havendo um sistema de sobras pelo qual candidatos com poucos votos, mas que participaram de uma coligação (até 2014), ou pertencem a uma agremiação com grande número de votos e representantes, tenham a oportunidade de serem eleitos a partir da “média”. Contudo, como veremos mais adiante, esse sistema não gerou aumento na representação política feminina brasileira, uma vez que as porcentagens de mulheres eleitas ao longo dos anos não conseguiram sequer alcançar a casa dos 20%.

Cabe ainda salientar que o impacto dos sistemas eleitorais sobre a inexpressiva representação dos diversos públicos não é unânime entre os estudos analisados. Alguns modelos podem ajudar a diminuir os obstáculos à representação feminina, mas não o fazem sozinhos. Instituições informais possuem grande parcela de responsabilidade quando se trata de alistamento e sucesso eleitoral. Podemos ter o sistema perfeito para a eleição de mulheres e, mesmo assim, não haver progressão dos números para além das cotas ou do confortável para as elites partidárias. É necessária uma conjunção de inúmeros fatores para mudar o cenário de sub-representação feminina (e de minorias não brancas) sistêmico no Brasil e no mundo.

Nesse contexto, os partidos políticos são organizações imprescindíveis para criar as condições do acesso de minorias sociais ao sistema político, uma vez que é a partir deles que candidatas e candidatos são introduzidos na disputa eleitoral, como também é por meio dessas plataformas que o capital político, os recursos financeiros e a plausibilidade eleitoral são distribuídos e fomentados. Nesse diapasão, mulheres sofrem com a incapacidade dessas agremiações de corrigir questões históricas que reproduzem a desigualdade, dando continuidade a disparidades quanto à capacidade eleitoral (ARAÚJO, 2005; CAMINOTTI, 2016; SACCHET, 2011).

Se as regras da competição eleitoral são uma das dimensões que propiciariam o alargamento representativo, ampliando o número de minorias sociais em posições eletivas, os partidos constituem uma outra. Há três aspectos da organização partidária que podem influenciar a representação feminina, quais sejam: *centralização*, *institucionalização* e *posição que as candidatas ocupam* (CAUL, 1999). A centralização compreende a distribuição de poder em relação à tomada de decisões na hierarquia partidária. Em partidos centralizados, as pressões da sociedade civil e institucionais, tais como outros partidos políticos ou organizações não governamentais, possuem maior capilaridade e alcançam maior sucesso do que em partidos

descentralizados que não possuem a capacidade de tomar orientações em conjunto (CAUL, 1999 apud MATLAND; STUCLAR, 1996).

A institucionalização se concentra no processo de *estabelecimento das regras internas do partido*. Em partidos mais institucionalizados, as regras são claras para todas aquelas pessoas que desejam ingressar na disputa política interna e na corrida eleitoral, tendo conhecimento das normas que balizam esse processo (NORRIS; LOVENDUSKI, 1995). Ainda, quanto mais institucionalizado, menor a capacidade de líderes partidários de burlar as regras para beneficiar seus pares, conduzindo a um processo mais transparente e, desse modo, menos avesso às minorias sociais (CAUL, 1999 apud CZUNDNOWSKI, 1975).

Por fim, a posição que a candidata ocupa para depois se transformar em uma competidora, ou seja, sua trajetória dentro e fora do partido, é de extrema importância, uma vez que compõe o chamado capital político. Partidos políticos que fomentam as carreiras dentro de escadas burocráticas, recompensando militantes com candidaturas plausíveis, são mais receptivos para minorias sociais (CAUL, 1999 apud MATLAND; SAINSBURRY, 1993).

Outra faceta dessa dimensão é a *ideologia partidária*. Historicamente, partidos políticos de direita possuem dificuldades em compor, dentro de seus quadros representativos, mulheres com capacidade eleitoral real (ARAÚJO, 2005; ROBINSON *et al.*, 2021). Os motivos são diversos e não serão explorados aqui, mas os caminhos para a solução dessa ausência parecem já estar sendo postos em prática pelas lideranças responsáveis pelo recrutamento, visto que, em 2018 e 2020, houve um aumento considerável de mulheres na política, conduzidas justamente pelos partidos de direita.

Podemos apenas gerar hipóteses, como, por exemplo, a captura de celebridades das mídias sociais, elevadas a patamares de candidatos eleitoralmente viáveis, por suas manifestações e presença no ciclo conservador que acabou por eleger o presidente Jair Messias Bolsonaro. Um efeito amplamente estudado na ciência política, o *coattail effect* (CALVERT; FERREJOHN, 1983; NIEBLER; MARCHETTI; KOZDRON, 2020), aliado a esse surgimento de novas lideranças femininas no campo da direita, pode ajudar a explicar essa captura do voto pelos partidos políticos conservadores a partir de candidatas femininas.

Portanto, partindo de uma perspectiva da escolha racional, os partidos de direita notaram que os anos que passaram sem congregarem em seus quadros mulheres competitivas gerou uma queda na captura do voto de um eleitorado preocupado não somente com a representação formal, mas com a descrição de um grupo específico, na busca de ter representado políticas voltadas para mulheres e feitas por mulheres de direita, não mais apenas aquelas capitaneadas pela esquerda e pelo centro, que sempre tiveram o controle dessas candidaturas vitoriosas. É a partir desse entendimento de que existia campo para desenvolver uma nova agenda, principalmente após a virada conservadora na política brasileira no campo da moral, que se iniciou a abertura

para mulheres que iriam perfazer recordes eleitorais, tais como Janaina Paschoal (obteve mais de dois milhões de votos)⁴ e Joice Hesselman (mais de um milhão de votos)⁵.

Outra dimensão desses obstáculos são as regras eleitorais que determinam quem pode concorrer e, mais especificamente, chamamos a atenção para a que trata da reeleição do Legislativo. Isso porque, ao não se conferir qualquer limite legal e determinando *ad infinitum* a capacidade de se concorrer inúmeras vezes ao mesmo cargo, seja para vereador, seja para deputados estaduais ou federais, seja para senador, estão dadas as condições desiguais em termos de incentivos desde a entrada na competição política. É pacífico na literatura internacional que a incumbência⁶ tem efeito devastador nas chances eleitorais de mulheres na competição política, uma vez que o capital político é uma estrutura determinante para cativar eleitores – e as mulheres, pelos diversos obstáculos históricos, culturais e sociais, carecem desse elemento, observando a forma negativa que a incumbência opera (FRÉCHETTE; MANIQUET; MORELLI, 2008; FULTON, 2020; SCHWINDT-BAYER, 2005).

Em pesquisa realizada de forma comparativa entre 33 países, Schwindt-Bayer (2005) identificou que, em localidades onde não existem limitantes de eleições consecutivas, mulheres tendem a ter desempenho inferior, com baixa ocupação nas câmaras legislativas. Ao contrário, quando existem constrições institucionais que estabelecem um, dois e até três termos consecutivos, candidaturas femininas conseguem renovar os quadros de eleitos, mudando a estrutura de gênero dessas instituições.

Contudo, mulheres também se beneficiam da incumbência, e o impacto chega a anular a diferença entre gêneros na disputa eleitoral (MESERVE; PEMSTEIN; BERNHARD, 2020). No Brasil, essa relação já foi estudada, mostrando que, quando a mulher consegue romper o teto de vidro da representação e, a partir desse momento, começa a usufruir dos mesmos benefícios institucionais dos homens, quando se trata da incumbência, fatores que outrora agiam como obstáculos tornam-se menos importantes e a disputa fica mais igualitária (SPECK; MANCUSO, 2014).

Por fim, outra estrutura apontada pelos especialistas internacionais e nacionais que influencia no número de mulheres nas instâncias eletivas é a *cota de gênero*, mecanismo eleitoral que garante a reserva de vagas mínimas para um gênero (mulheres, obviamente), seja nas listas partidárias ou no próprio parlamento. Foi a partir da década de 1990 que essas medidas começaram a ser adotadas por governos nacionais, ou partidos políticos em nível interno e interpartidário (ARAÚJO, 2001; CAUL, 2001; HTUN, 2001).

⁴ Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/eleicoes/2018/noticia/2018/10/07/janaina-paschoal-e-a-deputada-mais-votada-da-historia-de-sp.ghtml>.

⁵ Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/eleicoes/2018/noticia/2018/10/08/veja-os-20-candidatos-a-deputado-federal-mais-votados-em-sp.ghtml>.

⁶ Incumbência deve ser compreendido como o período durante o qual alguém tem uma determinada posição oficial, ou seja, no contexto citado, deputados já eleitos possuem mais chances eleitorais na eleição subsequente do que candidatos novatos.

No Brasil, as cotas foram introduzidas em 1995, alteradas em 1997 e, desde então, operam garantindo o mínimo de 30% das vagas da disputa eleitoral para ambos os gêneros, ou seja: em 100 candidatos, 30 devem ser mulheres, 30 devem ser homens, e as demais vagas são livres. Porém, as mudanças vieram acompanhadas de um alargamento do número de competidores, inicialmente constituindo 100% do número de cadeiras para 150%, causando uma diluição do impacto inicial do mecanismo (ARAÚJO, 2001; SACCHET, 2012).

Outro problema é que, até 2019, não havia estrutura legal que imporia sanção a partidos que não respeitassem a política de cotas⁷. Isso vai ocorrer somente a partir da publicação da Resolução-TSE nº 23.609/2019⁸ (BRASIL, 2019), que disciplinou:

Art. 17. [...]

§ 6º A extrapolação do número de candidatos ou a inobservância dos limites máximo e mínimo de candidaturas por gênero é causa suficiente para o *indeferimento do pedido de registro do partido político (DRAP)*, se este, devidamente intimado, não atender às diligências referidas no art. 36. (grifo nosso).

Além desse ponto, existe ainda a dificuldade técnica do TSE em investigar todas as listas partidárias, além da adoção de candidaturas-laranja, ou seja, o recrutamento de candidatas que não receberão apoio algum do partido e que somente serão indicadas no rol de candidatos por estratégia de obediência à Lei de Cotas. Os esforços do TSE para coibir esse tipo de estratégia e aumentar a fiscalização das eleições⁹ são claros, mas a inação por parte das agremiações políticas e a recusa histórica em obedecer a lei supracitada obstruem o avanço desse sistema e da paridade de gênero.

Em balanço geral sobre a Lei de Cotas no Brasil, é notável que não houve mudança substancial no arranjo institucional entre homens e mulheres na Câmara dos Deputados, no Senado e nas assembleias legislativas. A sub-representação feminina continua a existir, e analistas diversos consideram que o aceno feito na década de 1990 não produziu resultados práticos porque não influenciou a cultura institucional, as regras informais e o padrão de funcionamento das elites partidárias, que continuam a selecionar menos mulheres competitivas, criando obstáculos dentro e fora dos partidos, impedindo o principal canal de construção de capital político (ARAÚJO; ALVES, 2007; SACCHET, 2012, 2018).

⁷ Disponível em: <http://www.generonumero.media/trinta-partidos-nao-atingiram-cota/>.

⁸ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019>.

⁹ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Agosto/decisoes-e-normas-do-tse-combater-tentativas-de-fraude-a-cota-de-genero-nas-eleicoes>.

3. Os projetos de lei sobre mudança eleitoral

Atualmente, há vários projetos de lei sobre desigualdade de gênero tramitando no Senado. Entretanto, decidimos analisar os cinco mais emblemáticos para que possamos construir entendimento mais pormenorizado de cada um. São eles:

Principais projetos de lei sobre desigualdade de gênero

Projeto de Lei (PL nº)	Casa Legislativa de origem	Tema	Ementa
5613/2020	Senado	Violência política de gênero	Estabelece normas para prevenir, sancionar e combater a violência política contra a mulher; e altera as Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral); 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos); e 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).
1541/2019	Senado	Cota de gênero	Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), com o fim de aperfeiçoar a legislação eleitoral no combate à fraude à cota de gênero.
2235/2019	Senado	Reserva de cadeiras para mulheres	Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), para estabelecer a reserva de ao menos 30% das cadeiras reservadas aos cargos de deputado federal, deputado estadual, deputado distrital e vereador para cada um dos sexos e reservar, por ocasião da renovação de dois terços do Senado Federal, uma vaga para candidaturas masculinas e outra vaga para candidaturas femininas.
2193/2019	Senado	Reserva de cadeiras para mulheres	Acrescenta art. 83-A à Lei nº 4.737, de julho de 1965 (Código Eleitoral), para estabelecer reserva de cadeiras por gênero, por ocasião da renovação de dois terços do Senado Federal, restando uma cadeira para candidatas e outra cadeira para candidatos.
178/2019	Senado	Cota de gênero	Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral); a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei de Inelegibilidades); e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para dispor sobre as ações e sanções em face de descumprimento à cota de gênero nas candidaturas.

Fonte: Senado Federal.

Percebemos que o número dos projetos em discussão e sua abrangência ainda são limitados em face dos desafios discutidos na seção anterior. Isso porque, por mais que tenhamos outros planos tramitando tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado, eles acabam por conciliar muitos de seus objetivos. É visível, porém, que existam questões controvertidas, tais como a porcentagem do número de mulheres em cotas, qual a natureza dessas cotas, como

lidar com candidaturas-laranja ou como eliminar a violência contra as mulheres. É a partir desses temas que iremos debater os projetos.

Dos cinco projetos elencados no quadro, dois procuram aprimorar o instrumento da cota de gênero já existente, fruto da Lei nº 9.504/1997 – Lei das Eleições – (BRASIL, 1997), que ainda se mostra problemático, como já discutido. São eles o PL nº 1541/2019, que aumenta o rigor na fiscalização e a punição de atores e entidades partidárias responsáveis pelo descumprimento da cota; e o PL nº 178/2019, que visa especificar os instrumentos cabíveis à fiscalização da cota de gênero, além de indicar sanções aplicáveis.

O primeiro, PL nº 1541/2019, é de autoria da Senadora Mailza Gomes (PP/AC, 2015-2023), está na mesa da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania aguardando designação de um novo relator. Dois relatórios já foram produzidos pela Senadora Daniella Ribeiro (PP/PB, 2019-2027), ambos pela aprovação do projeto de lei. A justificativa do PL e os relatórios produzidos pela sua aprovação consideram que a não implementação de um mecanismo de punição em relação ao descumprimento da política de cotas pelos partidos sempre foi uma reclamação recorrente das defensoras do mecanismo. Por anos, se a agremiação optasse por ignorar as cotas partidárias, nada ocorreria, e os mandatos continuavam a ser estabelecidos à revelia do cumprimento.

Entretanto, a partir da minirreforma eleitoral de 2009, o dispositivo legal acaba por tornar impositivas as cotas partidárias de gênero. Contudo, os resultados foram pequenos, uma vez que não havia obrigação de se distribuir com reservas o tempo de TV e o financiamento de campanha para candidaturas femininas. Apenas em 2018, em uma decisão do TSE, os partidos políticos foram obrigados a aplicar as cotas em todas as instâncias da competição eleitoral, garantindo maior financiamento e maior tempo de TV, formando, assim, novas candidaturas competitivas.

Portanto, a partir desse projeto, além da cassação do registro de candidatura ou dos diplomas dos candidatos responsáveis pelo descumprimento da cota de gênero, por meio de falsificação ou candidaturas-laranja, ainda temos a pena de multa no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais) a R\$200.000,00 (duzentos mil reais). Também, instaura-se mecanismo que tipifica como crime o favorecimento de candidaturas-laranja a fim de burlar o sistema de cotas partidárias (art. 354-B do Código Eleitoral).

Na redação original do projeto, todos os políticos ligados diretamente e indiretamente com o partido, eleitos, teriam seus mandatos cassados caso fosse provada uma candidatura-laranja. A relatora, achando desarrazoado o § 9º do art. 10 do Código Eleitoral, optou por sugerir modificação e responsabilizar somente os diretamente envolvidos, sem haver a cassação do DRAP, que incidiria contra todos os políticos concorrendo a cargo eletivo naquele partido.

Por sua vez, o outro projeto de lei, o PL nº 178/2019, de autoria da Senadora Renilde Bulhões (Pros/AL, 2015-2023), também está na Comissão de Constituição e Justiça, porém não passou

por nenhuma relatoria e aguarda designação. A diferença desse projeto com o anterior está no foco da mudança legal – este reside no art. 22 do Código Eleitoral, ampliando o cabimento de ação rescisória, instrumento que desconstitui decisão que transitou em julgado para 120 dias, abarcando a ideia de fraude da cota de gênero. Conforme dispõe a justificativa da lei, temos:

Caso revelada fraude e simulação ao cumprimento das exigências de percentual de gênero *a posteriori*, ou seja, após registro das candidaturas e a realização das eleições, por exemplo, se constatada ausência de votos aos candidatos, ausência de propaganda e de atos de campanha, ou também renúncia após o prazo de substituição de candidatos, entre outros indícios, identificamos imprescindível prever a cassação do registro dos candidatos do partido outrora concedido, ou dos diplomas dos eleitos e dos suplentes a serem concedidos. (PL nº 178/2019).

Nesse mecanismo, a autora da legislação considera a mesma punição que a anterior, qual seja, a cassação de todos os políticos daquele partido, como forma de influir com severidade. Na justificativa, relata que pesquisas mostram algo em torno de 35% de mulheres com menos de 320 votos, mostrando uma flagrante situação de ação direta contra candidaturas femininas competitivas.

É importante ressaltar que essa situação importa numa série de condições que rebaixam candidaturas femininas a meras formalidades. Conforme já discutido neste artigo, os partidos políticos são guardiões do processo eleitoral, uma vez que são eles os selecionadores das candidaturas competitivas (JOHNSON, 2016; LOVENDUSKI; NORRIS, 1993; NORRIS; LOVENDUSKI, 1995). Se essas agremiações decidem quem será competitiva ou não, buscarão aquelas pessoas com maior capacidade eleitoral e, em razão das restrições políticas que já mencionamos aqui, mulheres e não brancos são os principais atingidos e preteridos (ARAÚJO; ALVES, 2007; SACCHET, 2011, 2012).

Não é por menos que, depois da decisão do TSE, em 2018, que garantiu a extensão das cotas para distribuição de tempo de TV e financiamento de campanha, a quantidade de mulheres eleitas passou de 51, em 2014, para 77, em 2018, um aumento de 51% na Câmara dos Deputados. Esse resultado é uma clara demonstração de que esse tópico é fundamental para o fortalecimento da representação feminina nas instâncias eletivas e para a proteção de candidaturas mais competitivas. Sabemos que não resumiremos esses ganhos a apenas essa decisão, mas é necessário ampliarmos nossos escopos de pesquisa para poderem abarcar essa hipótese e observar a lógica de expansão desse acesso.

Outro problema muito comum na disputa eleitoral, e até mesmo dentro dos corredores do Congresso Nacional, é a chamada *violência política contra a mulher*. Não são raros os casos em que candidatas recebem ameaças, são alvos de comentários misóginos e sexistas, além de terem sua capacidade questionada justamente pelo fato de serem mulheres. Exemplos são inúmeros. Tendo em vista essa condição que assola e, conseqüentemente, atrapalha a vida política de várias mulheres, mecanismos foram suscitados para tentar solver a questão, entre eles o PL nº 5613/2020.

O debate sobre violência política contra mulheres é uma área em amplo crescimento na ciência política e outras ciências humanas, visto que a realidade se impõe como agenda de pesquisa e, como é notável, tal prática se tornou amplamente utilizada por certos grupos políticos, seja para disputar agendas, seja para demover competidoras de sucesso do processo eleitoral.

O primeiro projeto estabelece normas para prevenir e combater a violência política contra a mulher nos espaços de participação e no exercício de suas funções públicas. Tendo em vista a condição de desigualdade feminina na sociedade como um todo, esse tipo de projeto se mostra importante no cenário de grande disparidade em que estamos inseridos, de modo a garantir que as mulheres tenham condições de exercer seus direitos de maneira digna. É a partir dessa justificativa que a autora da lei, a Deputada Federal Rosângela Gomes (Republicanos/RJ, 2015-2019, 2019-2023), apresentou o PL nº 5613/2020 (antes PL nº 349/2015).

Na Câmara dos Deputados, o PL passou pela Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CMulher), pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), pela Mesa da Câmara e foi a Plenário, sendo consecutivamente enviado para o Senado, onde hoje aguarda relatoria. O principal mecanismo do PL nº 5613/2020 é o seguinte:

Art. 3º Considera-se violência política contra a mulher toda ação, conduta ou omissão com a finalidade de impedir, obstaculizar ou restringir os direitos políticos da mulher.
Parágrafo único. Constituem igualmente atos de violência política contra a mulher qualquer distinção, exclusão ou restrição no reconhecimento, gozo ou exercício dos seus direitos e das suas liberdades políticas fundamentais, em virtude do sexo.

Enquanto estava na casa legislativa menor, a relatoria foi realizada pela Deputada Angela Amin (PP/SC, 2015-2019), que aduz as questões aqui já levantadas para a defesa do projeto de lei, uma vez a flagrante necessidade de mecanismos de controle e punição contra a instrumentalização da política contra a mulher. Indica que países como México, Costa Rica, Peru e Bolívia já realizaram essas correções legais em seus respectivos territórios. O uso de artifícios que possuem intuito de atacar a imagem de mulheres nas eleições e que exercem o papel político alcançou patamares alarmantes, como observado pelo levantamento da relatora. Conforme aduz Biroli (2016):

Violence against women could be considered as an effort to silence women, pushing them from public life and political expression to the private realm. The dynamics I have been discussing in Brazilian context contain this effort to silence women in two different ways: they reduce women's condition and ability as political actors; they nullify gender debate and agenda, reducing the legitimacy of feminist knowledge and women's organizations (BIROLI, 2016, p. 580)¹⁰.

¹⁰ Tradução livre: "A violência contra as mulheres pode ser considerada um esforço para silenciar as mulheres, empurrando-as da vida pública e da expressão política para a esfera privada. As dinâmicas que venho discutindo no contexto brasileiro contêm esse esforço de silenciar as mulheres de duas maneiras diferentes: elas reduzem a condição e a capacidade das mulheres como atores políticos; elas anulam o debate e a agenda de gênero, reduzindo a legitimidade do conhecimento feminista e das organizações de mulheres".

Em 2016, tivemos expressivas demonstrações de violência política contra a mulher direcionadas à então presidenta Dilma Vana Rousseff. Adesivos misóginos que faziam sugestão de estupro, declarações parlamentares que muitas vezes ultrapassavam a barreira do decoro e alcançavam o Direito Penal, tudo isso num conturbado processo de *impeachment* (BIROLI, 2016). Sem qualquer prevenção, o Brasil tornou-se permissivo a ataques contra mulheres políticas (KROOK, 2017), alimentando uma prática que vem se tornando contumaz, chegando a agressões proferidas contra deputadas e senadoras – até mesmo ameaças –, em conjunto com rompantes contra jornalistas políticas – realidade bem presente. Tudo isso é agravado pela ausência de mulheres em instituições de poder. São necessários o combate a tais infrações e, principalmente, a punição dos responsáveis em órgãos de ética (PINHO, 2020)¹¹.

Por fim, há um projeto que se destaca por propor uma inovação importante para avançar na participação institucional feminina: o PL nº 2235/2019. De iniciativa do Senador Luiz do Carmo (MDB/GO, 2015-2023), foi para a CCJ sob a relatoria da Senadora Rose de Freitas (MDB/ES, 2015-2023), que em seu relatório requer apenas a mudança da palavra “sexo” para “gênero”, a fim de adequar o texto à realidade.

Esse projeto procura reservar 30% das vagas para mulheres nas câmaras federais, estaduais, distritais e municipais, além de reservar uma vaga para mulheres no Senado Federal por ocasião da renovação de dois terços. Se aplicada com o devido rigor, essa lei promete ser um passo crucial na ampliação da participação efetiva feminina, tendo em vista que garantirá acesso mínimo de mulheres nas instituições de poder. Esse mecanismo incentivou partidos de diferentes matizes ideológicos a criar condições necessárias de formação e de competição para o público feminino em países da América Latina, resultando no aumento das parlamentares.

No entanto, cabe ressaltar que, tendo em vista os outros empecilhos à equidade de gênero discutidos na seção anterior, se outras medidas não forem adotadas concomitantemente, a representação feminina tenderá a se manter nos níveis mínimos exigidos. É preciso mais fôlego e mais inovação institucional para corrigir as desigualdades de gênero, não apenas quanto à participação nas arenas políticas, mas também na garantia dos direitos universais básicos. Há muito em falta com várias minorias sociais, mas principalmente com as mulheres negras.

Por fim, é interessante ressaltar o voto contrário externado pelo Senador Oriovisto Guimarães (Podemos/PR, 2019-2027), em que lança mão de uma discussão sobre formalidade da representação, valores da democracia liberal, tal qual a igualdade formal da competição eleitoral, e sobre como a imposição de uma cota seria prejudicial para a democracia. O senador indica que os problemas são a falta de engajamento feminino, o não cumprimento das cotas, as candidaturas-laranja e, por fim, direciona o problema para um suposto segregacionismo que o projeto criaria.

¹¹ Recentemente, a Deputada Isa Penna, da Assembleia Legislativa de São Paulo, sofreu violência sexual no âmbito da Casa Legislativa, pelo também Deputado Fernando Cury, que recebeu apenas uma suspensão por seis meses. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/04/01/caso-isa-penna-em-decisao-inedita-alesp-suspende-por-6-meses-mandato-do-deputado-fernando-cury-que-passou-a-mao-em-colega.ghtml>.

Conforme já discutido na seção anterior, é evidente que o discurso do senador se constrói dentro de uma lógica de representação política da democracia liberal, que não inclui grupos historicamente excluídos, justificando que é necessária “meritocracia”, uma vez que as regras seriam incidentes a todas as pessoas.

4. Considerações finais

Nas páginas que seguiram até aqui, pudemos perceber, com a devida profundidade, os percalços institucionais que as mulheres enfrentam ao longo de todo processo de representação política, iniciando pelo próprio sistema político; passando pela dificuldade dos partidos políticos em recrutar mais mulheres e tornar suas candidaturas competitivas; pelos vícios interiores ao sistema que sustentam e protegem um determinado grupo bem definido da elite parlamentar e política; e finalizando pela adoção precária das cotas de gênero no país.

O esforço das senadoras e dos senadores na busca pela construção de uma alternativa a esse sistema tão excludente foi limitado. Falta apoio político e assessoramento para devidamente atacar os gargalos da representação feminina e de outras minorias no Brasil. A busca por uma solução deve perpassar uma lógica holística do sistema, enfrentando o caráter masculino das instituições brasileiras a fim de construir a paridade entre gênero, e, ao fazê-lo, buscar expandir o acesso às demais minorias sociais.

Toda mudança no sistema eleitoral deve vir precedida de amplo estudo que leve em consideração fatores diversos para prover ao legislador e à população em geral uma perspectiva nítida do que será modificado e de quais serão os possíveis resultados. Transparência é fundamental na hora de se construírem propostas de transformação e no aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais que garantam o alargamento do acesso representativo às minorias sociais. A pergunta que abre este artigo e a análise das propostas do Senado carregam um horizonte de perspectivas positivas e propositivas para a refundação de uma democracia pluralista na qual todos os segmentos relevantes tenham lugar nas arenas políticas.

Este trabalho explorou a bibliografia atual sobre tais problemas, condensando as principais contribuições de pesquisadores nacionais e internacionais sobre o fenômeno da sub-representação feminina. Também, analisamos sete projetos de lei oferecidos por senadoras e senadores, que visam sanar as dificuldades que estruturam os obstáculos à representação política.

O desiderato dessa pesquisa foi analisar alternativas institucionais que poderiam garantir uma realidade menos avessa às minorias sociais, especificamente às mulheres. Os projetos são fundamentais para mudar a realidade política de exclusão histórica que submete esses grupos a uma sub-representação irremediável. Os legisladores, a sociedade civil e o Estado como um todo têm o dever de trabalhar para alargar o acesso às instâncias eletivas, não somente para construir uma massa crítica que incidiria nas decisões, mas para influir nos rumos políticos do país de forma mais igualitária e democrática.

Referências

ADAMS, M.; SMREK, M. Making institutions and context count: how useful is feminist institutionalism in explaining male dominance in politics? **Politics & Gender**, Cambridge, v. 14, n. 2, p. 271-276, June 2018.

ARAÚJO, C. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. **Revista de Sociologia e Política** [online], Curitiba, n. 24, p. 193-215, jun. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100013>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/tGtdSWCqjLRJX4cSsLDHfdb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 9 set. 2021.

ARAÚJO, C. Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 231-252, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2001000100014>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2001000100014>. Acesso em: 9 set. 2021.

ARAÚJO, C.; ALVES, J. E. D. Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas eleições e suas interações com as cotas. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 535-577, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000300004>. Acesso em: 10 set. 2021.

BIROLI, Flávia. Political violence against women in Brazil: expressions and definitions = Violência política contra as mulheres no Brasil: manifestações e definições. **Revista Direito e Práxis**, [s. l.], v. 7, n. 3, p. 557-589, set. 2016. DOI: <https://doi.org/10.12957/dep.2016.25164>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/25164>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 4.737 de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 jul. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1.10.1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei Complementar nº 178, de 2019**. Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral; a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 – Lei das Inelegibilidades; e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 – Lei das Eleições –, para dispor sobre as ações e sanções em face de descumprimento à cota de gênero nas candidaturas. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137680>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 1541, de 2019**. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), com o fim de aperfeiçoar a legislação eleitoral no combate à fraude à cota de gênero. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135789>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 2193, de 2019**. Estabelece a notificação compulsória, por parte dos serviços de saúde públicos ou privados, os casos em que há indícios ou a confirmação de que a pessoa atendida é vítima de Crime Contra a Dignidade Sexual, institui também o procedimento inicial a ser adotado pela autoridade policial para proteção da provável vítima, bem como para o esclarecimento dos fatos e das circunstâncias. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136271>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 2235, de 2019**. Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), para estabelecer a reserva de ao menos trinta por cento das cadeiras de Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador para cada um dos sexos e reservar, quando da renovação de dois terços do Senado Federal, uma vaga para candidaturas masculinas e outra vaga para candidaturas femininas. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136302>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 5613, de 2020**. Estabelece normas para prevenir, sancionar e combater a violência política contra a mulher; e altera as Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/146095>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Decisões e normas do TSE combatem tentativas de fraude à cota de gênero nas eleições**. Brasília, DF, 26 ago. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Agosto/decisoes-e-normas-do-tse-combatem-tentativas-de-fraude-a-cota-de-genero-nas-eleicoes>. Acesso em: 9 set. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.609, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos para as eleições. **DJE-TSE**, Brasília, DF, n. 249, p. 109-125, 27 dez. 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 9 set. 2021.

CALVERT, R. L.; FERREJOHN, J. A. Coattail voting in recent presidential elections. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 77, n. 2, p. 407-419, June 1983. DOI: <https://doi.org/10.2307/1958925>.

CAMINOTTI, M. Cuotas de género y paridad en la legislación electoral de América Latina: mujeres, partidos políticos y Estado. *In*: FREIDENBERG, Flavia; MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde

(ed.). **Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)**. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2016. p. 183-203.

CAUL, M. Women's representation in parliament: the role of political parties. **Party Politics**, Irvine, CA, v. 5, n. 1, p. 79-98, Jan. 1999. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354068899005001005>.

CAUL, M. Political parties and the adoption of candidate gender quotas: a cross-national analysis. **The Journal of Politics**, Chicago, Illinois, v. 63, n. 4, p. 1214-1229, Nov. 2001.

FRÉCHETTE, G. R.; MANIQUET, F.; MORELLI, M. Incumbents' interests and gender quotas. **American Journal of Political Science**, Bloomington, IN, v. 52, n. 4, p. 891-909, Oct. 2008.

FULTON, S. A. Running backwards and in high heels: the gendered quality gap and incumbent electoral success. **Political Research Quarterly**, San Diego, CA, v. 65, n. 2, p. 303-314, June 2012.

GOLDER, S. N. *et al.* Votes for women: electoral systems and support for female candidates. **Politics & Gender**, Cambridge, v. 13, n. 1, p. 107-131, Mar. 2017.

HTUN, M. A política de cotas na América Latina. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 225-230, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2001000100013>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/z6tNyFXHdFWFYQQxtHqWHZb/?lang=pt>. Acesso em: 9 set. 2021.

JANAÍNA Paschoal é a deputada mais votada na história do país. Candidata do PSL obteve mais de 2 milhões de votos na disputa para o legislativo estadual. Número supera Eduardo Bolsonaro, atual recordista para a vaga na Câmara dos Deputados. **Globo.com. G1**. São Paulo, 7 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/eleicoes/2018/noticia/2018/10/07/janaina-paschoal-e-a-deputada-mais-votada-da-historia-de-sp.ghtml>. Acesso em: 8 set. 2021.

JANKOWSKI, M.; MARCINKIEWICZ, K. Ineffective and counterproductive? The impact of gender quotas in open-list proportional representation systems. **Politics & Gender**, Cambridge, v. 15, n. 1, p. 1-33, Mar. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1743923X17000538>.

JOHNSON, N. Keeping men in, shutting women out: gender biases in candidate selection processes in Uruguay. **Government and Opposition**, Cambridge, v. 51, n. 3, p. 393-415, July 2016. DOI: <https://doi.org/10.1017/gov.2016.6>.

KROOK, M. L. Violence against women in politics. **Journal of Democracy**, Baltimore, Maryland, v. 28, n. 1, p. 74-88, Jan. 2017. DOI: 10.1353/jod.2017.0007.

LARSERUD, S.; TAPHORN, R. **Designing for equality**: best-fit, medium-fit and non-favourable combinations of electoral systems and gender quotas. Stockholm: International IDEA, 2007.

LOVENDUSKI, J.; NORRIS, P. (ed.). **Gender and party politics**. London; Thousand Oaks, Calif: Sage Publications, 1993.

MACKAY, F.; KENNY, M.; CHAPPELL, L. New institutionalism through a gender lens: towards a feminist institutionalism? **International Political Science Review**, [s. l.], v. 31, n. 5, p. 573-588, Nov. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1177/0192512110388788>.

MARTINS, Flávia Bozza; FERRARI, Marília; SILVA, Vitória Régia da. Trinta partidos não atingiram a cota de candidatas em todos os municípios onde disputam as eleições: pandemia dificultou a candidatura de mulheres, segundo partidos políticos. **Gênero e Número**, 1º out. 2020. Disponível em: <https://www.generonumero.media/trinta-partidos-nao-atingiram-cota/>. Acesso em: 9 set. 2021.

MESERVE, S. A.; PEMSTEIN, D.; BERNHARD, W. T. Gender, incumbency and party list nominations. **British Journal of Political Science**, Cambridge, v. 50, n. 1, p. 1-15, Jan. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123417000436>.

NIEBLER, S.; MARCHETTI, K.; KOZDRON, T. Gubernatorial elections and coattail effects of women candidates. **Journal of Women, Politics & Policy**, Abingdon, EN, v. 41, n. 3, p. 334-350, 2 July 2020. DOI: <https://doi.org/10.1080/1554477X.2020.1805268>.

NORRIS, P.; LOVENDUSKI, J. **Political recruitment gender, race and class in the British Parliament**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

PEREIRA, F. Batista; PORTO, N. F. F. Gender attitudes and public opinion towards electoral gender quotas in Brazil. **Political Psychology**, [s. l.], v. 41, n. 5, p. 887-899. Oct. 2020.

PAXTON, P.; HUGHES, M. M. The International Women's Movement and Women's Political Representation, **American Sociological Review**, Thousand Oaks, CA, v. 71, n. 6, p. 898-920, Dec. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1177/000312240607100602>.

PINHO, T. R. de. Debaixo do Tapete: A violência política de gênero e o silêncio do Conselho de Ética da Câmara dos Deputados. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 28, n. 2, p. e67271, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1806-9584-2020v28n267271>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/3L8QwtCMJYN7xktYqSQsbXJ/?lang=pt>. Acesso em: 10 set. 2021.

REIS, Vivian. Caso Isa Penna: em decisão inédita, Alesp suspende deputado Fernando Cury por seis meses por passar a mão na colega. **Globo.com. G1**. São Paulo, 1 abr. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/04/01/caso-isa-penna-em-decisao-inedita-alesp-suspende-por-6-meses-mandato-do-deputado-fernando-cury-que-passou-a-mao-em-colega.ghml>. Acesso em: 10 set. 2021.

ROBINSON, S. L. *et al.* Political Ideology Modifies the Effect of Glass Cliff Candidacies on Election Outcomes for Women in American State Legislative Races (2011–2016). **Psychology of Women Quarterly**, Thousand Oaks, CA, v. 45, n. 2, p. 155-177, June 2021. DOI: <https://doi.org/10.1177/0361684321992046>.

SACCHET, T. Partidos políticos e (sub)representação feminina: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas. *In*: PAIVA, Denise (org.). **Mulheres, política e poder**. Goiânia: Cãnone Editorial: Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de Góias, 2011. Disponível em: https://nupps.usp.br/images/artigos_temp/mulherespolitica-teresasacchet.pdf. Acesso em: 3 set. 2021.

SACCHET, T. Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 20, n. 2, p. 399–431, ago. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2012000200004>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2012000200004>. Acesso em: 3 set. 2021.

SACCHET, T. Why gender quotas don't work in Brazil? The role of the electoral system and political finance. **Colombia Internacional**, Bogotá, v. 95, p. 25-54, 1 July 2018. DOI: <https://doi.org/10.7440/colombiaint95.2018.02>.

SCHWINDT-BAYER, L. A. The incumbency disadvantage and women's election to legislative office. **Electoral Studies**, United Kingdom, v. 24, n. 2, p. 227-244, June 2005.

SCHWINDT-BAYER, L. A. Making quotas work: the effect of gender quota laws on the election of women. **Legislative Studies Quarterly**, San Diego, CA, v. 34, n. 1, p. 5-28, Feb. 2009.

SHAIR-ROSENFELD, S.; HINOJOSA, M. Does female incumbency reduce gender bias in elections? Evidence from Chile. **Political Research Quarterly**, San Diego, CA, v. 67, n. 4, p. 837-850, Dec. 2012.

SPECK, B. W.; MANCUSO, W. P. A study on the impact of campaign finance, political capital and gender on electoral performance. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 34-57, 2014. DOI: [10.1590/1981-38212014000100002](https://doi.org/10.1590/1981-38212014000100002). Disponível em: https://brazilianpoliticalsciencereview.org/wp-content/uploads/articles_xml/1981-3821-bpsr-08-01-0034/1981-3821-bpsr-08-01-0034.x89995.pdf. Acesso em: 9 set. 2021.

VEJA os 20 candidatos a deputado federal mais votados em SP. Votação definirá os 70 políticos que vão compor a bancada paulista na Câmara dos Deputados. Eduardo Bolsonaro (PSL) foi o candidato eleito com o maior número de votos. **Globo.com. G1**. São Paulo, 8 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/eleicoes/2018/noticia/2018/10/08/veja-os-20-candidatos-a-deputado-federal-mais-votados-em-sp.ghtml>. Acesso em: 8 set. 2021.

VENGROFF, R.; NYIRI, Z.; FUGIERO, M. Electoral system and gender representation in sub-national legislatures: is there a national-sub-national gender gap? **Political Research Quarterly**, San Diego, CA, v. 56, n. 2, p. 163, June 2003.



Conclusões



CONCLUSÕES

“Não há possibilidade de democracia sem a existência de partidos políticos.”¹ A célebre frase, atribuída ao jusfilósofo e pensador político austríaco Hans Kelsen, denota uma das mais polêmicas premissas da democracia contemporânea, segundo a qual só seria possível viabilizar o debate plural de ideias e a busca de consensos em sociedades de massa por meio de partidos políticos representativos dos mais diversos vieses ideológicos e interesses presentes nessas sociedades. Essa mesma premissa, em certa medida, foi adotada pelo legislador constitucional brasileiro de 1988 que, ao conceber a formação de uma democracia pluralista, instituiu a previsão do pluripartidarismo e da filiação partidária como condição de elegibilidade, vinculadas ao sistema eleitoral proporcional nas eleições para as Câmaras de Vereadores, Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmara dos Deputados.

Passadas três décadas da promulgação da Carta Constitucional, o debate permanente sobre a necessidade de uma reforma política incorporou, nos últimos anos, uma vertente de análise da democracia partidária brasileira, tendo em vista que a existência de mais de 30 partidos no país, sustentados, em sua maioria, por recursos públicos, tem sido apontada como uma das causas da suposta crise de legitimidade democrática e de representatividade política por que estaria passando o Brasil.

Temas como fidelidade partidária, democratização interna dos partidos políticos, financiamento partidário, cláusula de desempenho e funcionamento parlamentar, coligações eleitorais e federações de partidos e, até mesmo, adoção de candidaturas avulsas no país, tornaram-se recorrentes, exigindo, assim, um aprofundamento científico por parte de cientistas políticos e juristas.

Avançando nos debates sobre a análise, o desempenho, a sistematização e a modernização do sistema político brasileiro, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) organizou, em 2019, oito Grupos de Trabalhos (GTs) com o objetivo de estudar a legislação eleitoral brasileira e sistematizá-la, iniciando, assim, a primeira etapa do projeto de Sistematização das Normas Eleitorais (SNE), coordenado pelo Ministro Edson Fachin. Como produtos desses trabalhos iniciais, foram realizados debates e foi desenvolvida ampla pesquisa relativa à legislação eleitoral vigente, que resultaram na publicação de uma coleção de livros que apontou as falhas e contradições desse aparato normativo, consolidando, finalmente, um produto de extrema utilidade prática para todos aqueles que labutam com o Direito Eleitoral no país. Um desses grupos teve como objeto de estudo e trabalho os partidos políticos.

Em vista do sucesso obtido nessa primeira etapa da SNE, o TSE decidiu, então, estabelecer uma segunda etapa de trabalhos, dessa vez com viés crítico e prospectivo, voltado não apenas

¹ KELSEN, Hans. **A democracia**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

para a sistematização da legislação vigente, tendo por convidados, sob a coordenação dos responsáveis pelo desenvolvimento dos trabalhos da primeira etapa já finda, professores e pesquisadores com elevado grau de especialização na matéria objeto de suas análises.

Entre os meses de janeiro e abril de 2021, então, foram elaborados, por esses especialistas, estudos aprofundados acerca dos mais diversos temas de relevância para o Direito Eleitoral brasileiro, dentre os quais se destaca a temática dos partidos políticos, objeto de trabalho do Eixo VIII da segunda etapa da SNE.

A análise crítica da legislação partidária vigente, bem como dos projetos de lei relacionados à reforma da referida legislação, foi então executada a partir da subdivisão dos trabalhos nos subtemas: Questões Preliminares sobre os Partidos Políticos; Candidaturas Coletivas; Fidelidade Partidária; Coligações; Cláusula de Desempenho; Democratização dos Partidos; e Políticas para Negros, Mulheres e Indígenas.

Em 20 de abril de 2021, foram apresentados, pelos pesquisadores integrantes do grupo, relatórios temáticos preliminares, nos quais foram reveladas as primeiras impressões e conclusões relativas aos subtemas estudados, cujas sínteses integraram relatório geral preliminar, o qual foi debatido em reunião ampla com a participação da Coordenação-Geral do projeto SNE e dos integrantes dos demais eixos temáticos.

Concluídos os debates e os estudos formulados, os integrantes do Eixo Temático VIII: Partidos Políticos têm a honra e a satisfação de entregar à sociedade brasileira as suas conclusões, crendo na importância de valorização do debate acadêmico como instrumento de qualificação do debate político e do processo de aprimoramentos das instituições.

Introduzindo as análises acadêmicas apresentadas nesta obra, a pesquisadora Vânia Siciliano Aieta construiu considerações acerca do papel dos partidos políticos no projeto do novo Código Eleitoral, em vias de aprovação na ocasião da finalização dos presentes estudos. Salientou Vânia Aieta que os partidos políticos, embora juridicamente classificados como pessoas jurídicas de Direito Privado, têm finalidades estritamente públicas, vinculadas à concretização da representação política dos cidadãos, fato que justifica a existência de limitações legais às suas autonomias, visando à preservação da democracia e da soberania popular.

Sugere Vânia Aieta, primeiramente, que os partidos devam contar com pelo menos um ano de registro no TSE para exercer a prerrogativa de participação nas eleições.

Além disso, Vania Aieta propõe que seja suprimida a exigência legal existente de exigibilidade de não filiação partidária de cidadãos apoiadores da criação de novos partidos políticos, uma vez que é possível, em uma perspectiva de pluralismo democrático, que um cidadão filiado a determinado partido político simpatize e apoie a criação de outro.

Uma importante e aprofundada análise do grau de democratização dos partidos políticos brasileiros, por sua vez, foi objeto de estudos por parte dos pesquisadores Maria do Socorro Braga, Marcus Leonardo Corrêa Rodrigues, Karoline Moraes e Marlon Baltieri Thomazini, no segundo dos textos consolidados neste volume. Desde os estudos de Moisey Ostrogorsky, em 1903 (sobre democracia e partidos políticos), e de Robert Michels, em 1911 (sobre sociologia dos partidos políticos), a Ciência e a Sociologia políticas se debruçam sobre o tema da oligarquização dos partidos políticos. O debate sobre a necessária democratização dos partidos políticos brasileiros revela-se não apenas academicamente relevante como também extremamente necessário para a elevação da qualidade do nosso sistema político, sendo, assim, de substancial importância o texto dos referidos pesquisadores, compilado neste volume.

Carlos Machado, Bárbara Lopes Campos, Ana Carolina Vaz e Cristiano Rodrigues, em artigo intitulado *Partidos Políticos e Inclusão: candidaturas coletivas, negros, mulheres e indígenas*, apresentam importantíssimas críticas aos déficits de qualidade no atual estágio de desenvolvimento democrático nacional. Abordando o tema dos mandatos coletivos, os autores apontam a relevância crescente da necessidade de regulamentação dessa que já é uma realidade factual nas eleições brasileiras, presente em 313 candidaturas apresentadas como coletivas nas Eleições 2020. Para os autores, o debate sobre a regulamentação dessas experiências revela-se como “importante, na tentativa de ampliar as possibilidades no âmbito político eleitoral, incidindo sobre a democratização da representação política e da dinâmica partidária”.

Ainda no mesmo artigo, os referidos autores dedicam-se a uma acurada análise sobre os impactos do financiamento eleitoral sobre as candidaturas de mulheres negras, tema também atual e necessário, bem como inovam nos estudos empíricos sobre a participação política indígena. Ao fim, o levantamento da questão relativa à autorização de criação de partidos políticos regionais, vedada na atual legislação, traz importante e inovadora discussão, que resgata o princípio de organização partidária utilizado durante o período da República Velha no Brasil e vivenciado, nos tempos atuais, em países como os Estados Unidos. Segundo os pesquisadores, “a auto-organização de partidos através de partidos políticos com caráter estadual ou talvez regional, pode ser uma alternativa, dentro das atuais restrições do sistema político brasileiro, em permitir o estímulo à participação indígena na vida política nacional”, contribuindo, assim, para maior democratização do nosso sistema político. Vale a reflexão!

Silvana Krause e Bruno Marques Schaefer, por sua vez, no terceiro trabalho publicado neste volume, desenvolvem importante estudo sobre o financiamento partidário na atual democracia brasileira, a partir de ampla pesquisa empírica, alertando sobre a necessidade de “uma perspectiva parcimoniosa quanto a efeitos esperados de qualquer mudança de legislação” relativa ao financiamento dos partidos brasileiros. Segundo Krause e Schaefer, com o atual sistema de financiamento, centrado em recursos públicos, os partidos tendem a realizar uma distribuição interna de recursos que mantém a desigualdade nas disputas, fazendo, na prática, listas fechadas de candidatos. Assim, propõem a criação de mecanismos de maior controle sobre a distribuição desses recursos públicos. Além disso, salientam os referidos pesquisadores que a proibição de doações de pessoas jurídicas não excluiu os recursos empresariais das disputas eleitorais, travestidos de recursos de doações de pessoas físicas. A partir de levantamento de

dados, Krause e Schaefer concluem que “há uma concentração de doadores pessoas físicas no jogo eleitoral, ou seja, poucos são os responsáveis pela maior parte do bolo investido na política e nos partidos, também poucos ‘investidores’ são os responsáveis pela maior parte do ‘bolo’ à disposição das legendas”, bem como demonstram uma tendência de aumento da prática de autofinanciamento político (com base na análise de dados relativos às Eleições 2016). Assim, propõem critérios objetivos que venham a nortear o uso de recursos públicos em campanhas eleitorais, a exemplo de: (a) quantidade de filiados nas unidades federativas; (b) representação de diretórios municipais nas unidades federativas; e (c) critério de distribuição interna dos recursos considerando o perfil de penetração eleitoral da legenda nas unidades federadas.

No quarto dos trabalhos publicados, Silvana Krause, Carlos Machado, Tiago Alexandre Leme Barbosa, Luiza Aikawa, Bruno Marques Schaefer e Guilherme Goulart dissertam sobre o tema das coligações eleitorais, polêmico e atual, em vista da proibição estabelecida a esses arranjos partidários desde a Emenda Constitucional (EC) nº 97, de 2017, e da contundente possibilidade de uma nova autorização legislativa para o funcionamento dessas uniões partidárias de cunho eleitoral, desenvolvida nos debates relativos à reforma política e ao novo Código Eleitoral, em 2021. Quais os efeitos práticos dessas mudanças legislativas? O leitor tem a possibilidade de compreender melhor a dimensão desse questionamento a partir do trabalho desenvolvido pelos referidos pesquisadores.

Por fim, uma abordagem acerca das propostas de reforma legislativa para a promoção da igualdade de gênero no Senado Federal do Brasil, com efeitos importantes sobre o sistema partidário nacional, e o debate sobre a necessária elevação da qualidade democrática brasileira, a partir da maximização da representatividade, são objetos do último dos trabalhos compilados neste volume, desenvolvido pelos pesquisadores Maria do Socorro Braga, Leonardo Aires de Castro e Gustavo Sabbag. Qual seria o papel dos partidos políticos no processo de seleção de candidaturas de grupos políticos vulnerabilizados? O trabalho apresentado propõe “analisar as imbricadas relações institucionais que permeiam a entrada de minorias sociais, mais especificamente mulheres, em instâncias representativas, tais como a Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas Estaduais”, com base no estudo de projetos de lei e de emenda constitucional que têm como objetivo a mudança do quadro institucional, de forma a possibilitar maior acesso de mulheres a cadeiras no Senado Federal.

É de se destacar que, durante o desenvolvimento dos trabalhos do Eixo Temático VIII, questões outras, para além daquelas consolidadas nesta obra, foram objeto de debates, os quais, direta ou indiretamente, contribuirão e continuarão a contribuir para o desenvolvimento das instituições políticas e de uma cultura política mais democrática, vinculada ao sistema partidário brasileiro.

Em trabalhos preliminares apresentados ao longo das discussões do grupo, George Avelino, por exemplo, sugeriu que comissões provisórias de partidos políticos não tenham capacidade de inscrever candidatos para as eleições realizadas em seus respectivos distritos. Para o referido pesquisador, tal restrição potencializaria o regime representativo, fortalecendo o sistema proporcional ao contribuir

para maior democratização interna dos partidos; conduzir a maior estabilidade das competições eleitorais subnacionais, uma vez que “ao contrário da vida curta da maioria das comissões provisórias, partidos institucionalizados tendem a permanecer”; e, finalmente, reduzir a fragmentação partidária atual, uma vez que, de acordo com suas análises, “o uso de comissões provisórias para o lançamento de candidaturas tem desempenhado papel importante na fragmentação partidária com o enfraquecimento dos partidos também no nível subnacional”.

Ainda referente à questão das comissões provisórias, Vânia Aieta defendeu que sejam fixados prazos para mandatos e duração de órgãos nas agremiações partidárias, notadamente os mandatos dos órgãos diretivos e comissões provisórias.

Quanto ao subtema Candidaturas Coletivas, Vania Aieta destacou, durante os debates, que, inobstante a relevância do tema para a promoção de maior democratização da política, há de ser observada normatização acerca: do combate a eventual abuso de poder eleitoral praticado por essas candidaturas; do papel assumido pelas candidaturas coletivas na propaganda política, especialmente no que se refere à participação legal dos seus apoiadores; da vedação de candidaturas coletivas compostas por pessoas filiadas a partidos políticos distintos, por analogia à vedação legal a coligações proporcionais estabelecida pela EC nº 97/2017; e dos limites da imputação subjetiva de condenações por inelegibilidade.

Em relação ainda ao subtema Candidaturas Coletivas, Carlos Machado, Cristiano Rodrigues, Bárbara Lopes Campos, Ana Carolina Vaz e Luíza Aikawa apontaram a necessidade de regulamentação legal do fenômeno, apresentando recomendações para reflexão, tais como: (a) manter aberta a possibilidade de estratégias de mandato aberto e de mandato coletivo, pois essas dinâmicas podem ser confundidas em meio ao debate público; (b) a possibilidade, em caso de mandato coletivo com mais de uma candidatura, de que eventuais suplências geradas por um mandato coletivo implique a ocupação da suplência pela próxima candidatura mais votada da mesma candidatura coletiva; e (c) necessidade de partidos manifestarem explicitamente a forma como irão tratar internamente com mandatos coletivos ou mesmo se irão proibir essa modalidade.

Quanto ao financiamento político-partidário, Vânia Aieta propôs que o mínimo de 30% e o máximo de 70% dos recursos deve ser utilizado para candidaturas de cada gênero. Além disso, propôs a pesquisadora que parcela dos recursos seja distribuída diretamente aos órgãos estaduais das agremiações, permitindo que eles definam os critérios de sua utilização, em obediência ao princípio federativo.

Durante os debates realizados pelo grupo, George Avelino, ainda quanto ao financiamento político-partidário, sugeriu que os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) tenham destinação mais democrática, de forma que parte desses recursos seja prioritariamente direcionada a candidatos não detentores de mandatos eletivos, contribuindo, assim, para a renovação política e o combate à oligarquização dos partidos políticos, incentivada pela atual legislação.

Carlos Machado, Cristiano Rodrigues, Bárbara Lopes Campos, Ana Carolina Vaz e Luíza Aikawa destacaram a necessidade, relativa ao financiamento político-partidário, de fortalecimento das políticas afirmativas, com uma distribuição mais democrática dos recursos. São propostas dos referidos pesquisadores: (a) fortalecer e aprimorar a atual política de cota, mirando na paridade; (b) promover e fortalecer mecanismos de controle aos partidos; (c) não aplicar percentuais nacionais para distribuir os recursos com base em raça, tendo em vista a subjetividade dos critérios raciais na distribuição demográfica da população; (d) distinguir recursos para eleições majoritárias e proporcionais, propiciando o direcionamento de recursos para eleições legislativas em municípios de menor porte; (e) talvez definir tetos de gastos eleitorais distintos entre homens e mulheres, estimulando a possibilidade de concentração de recursos em candidaturas femininas.

Em relação ao mesmo subtema, os referidos pesquisadores observaram, durante os debates empreendidos pelo GT do Eixo VIII, a ínfima representatividade dos povos indígenas nas eleições, lembrando que, em 2014, das 21.787 candidaturas registradas nas eleições gerais, apenas 74 foram de pessoas autodeclaradas indígenas, número elevado para 124 nas Eleições 2018. Já nas eleições parlamentares municipais de 2016 e 2020, o total de candidaturas de pessoas autodeclaradas indígenas não superou o índice de 1% do total das candidaturas registradas, pavimentando, assim, as conclusões, expostas no artigo apresentado nesta obra, no sentido da possibilidade de autorização de auto-organização de partidos por meio de partidos políticos com caráter estadual ou talvez regional como alternativa plausível que poderia vir a estimular a participação indígena na vida política nacional, considerando as especificidades de suas demandas.

A democratização dos partidos políticos brasileiros e a necessária valorização dessas instituições como personagens necessárias à construção do debate público – especialmente em um sistema político que pressupõe a representação partidária como instrumento de controle social da representação política – foram ressaltadas durante todo o desenvolvimento dos trabalhos deste Eixo VIII na segunda etapa do projeto SNE, que ora se finda. Afinal, é por meio dos partidos políticos que se garante e se viabiliza a igualdade de condições de diálogo entre os diversos grupos e segmentos sociais. É também por intermédio dos partidos que se preserva e se incentiva a pluralidade ideológica e a liberdade de manifestação, pilares da democracia.

Os partidos políticos, em uma sociedade plural e heterodoxa, representam instrumentos necessários à busca de uma elevação da qualidade do debate público e da consolidação do processo democrático, sendo necessário, contudo, estudá-los e repensá-los, em suas estruturas de funcionamento, de forma permanente. As conclusões apresentadas nesta obra, portanto, não encerram o debate profícuo que a ilustra, mas tão somente incentivam a continuidade de estudos e o desenvolvimento de propostas e análises que possam contribuir para o desenvolvimento do processo democrático brasileiro.

Jaime Barreiros Neto
Coordenador do Eixo VIII da SNE



Esta obra foi composta na fonte Noto Serif,
corpo 10 e entrelinhas de 14 pontos,
em papel Cartão Supremo 250g/m² (capa) e AP 75g/m² (miolo).



SISTEMATIZAÇÃO DAS NORMAS ELEITORAIS

FASE II

“Não há possibilidade de democracia sem a existência de partidos políticos!” A célebre frase, atribuída ao jusfilósofo e pensador político austríaco Hans Kelsen, denota uma das mais polêmicas premissas da democracia contemporânea, segundo a qual só seria possível viabilizar o debate plural de ideias e a busca de consensos em sociedades de massa por meio de partidos políticos representativos dos mais diversos vieses ideológicos e interesses presentes nessas sociedades.

Essa premissa, em certa medida, adotada pelo legislador constitucional brasileiro de 1988 que, ao conceber a formação de uma democracia pluralista, instituiu a previsão do pluripartidarismo e da filiação partidária como condição de elegibilidade, vinculados ao sistema eleitoral proporcional.

Nesse sentido, a presente obra buscou, a partir de uma perspectiva crítica, analisar a legislação partidária vigente, bem como os projetos de lei relacionados à reforma da referida legislação, promovendo debate público na consolidação do processo democrático.

Jaime Barreiros Neto
Coordenador do Eixo Temático VIII

