

Parte III

SISTEMA PARTIDÁRIO:

FIDELIDADE PARTIDÁRIA E LIMITAÇÕES À PULVERIZAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

I. Introdução

II. Identificação de problemas do sistema partidário brasileiro

1. Infidelidade partidária

1.1. Não observância das diretrizes partidárias

1.2. Mudanças de partido

2. A fragmentação excessiva dos partidos

3. Distorções na proporcionalidade da representação partidária

III. Propostas de solução para alguns problemas do sistema partidário brasileiro

1. Fidelidade partidária

1.1. Não cômputo do voto dado em violação grave às diretrizes do partido

1.2. Perda do mandato ou, alternativamente, aumento do prazo de filiação para o candidato que se desligar do partido durante o mandato

1.3. Sistema distrital misto com voto proporcional em lista fechada

1.4. Adoção do resultado das eleições para fins de divisão do tempo de propaganda eleitoral gratuita

2. Redução da pulverização partidária

2.1. Sistema distrital misto

2.2. Cláusula de barreira

2.3. Verticalização

I. INTRODUÇÃO

O atual sistema partidário brasileiro tem sido objeto de críticas contundentes relativas à sua autenticidade, representatividade e funcionalidade. As mais recorrentes dizem respeito à fragilidade programática, ao troca-troca de partidos, às coligações oportunistas, à fragmentação do quadro partidário, à existência de “legendas de aluguel” e à influência do poder econômico, em meio a outras¹. Boa parte dessas críticas é procedente. O sistema partidário brasileiro tem, de fato, mostrado extrema fragilidade e baixa credibilidade².

Partidos políticos são instrumentos de organização de grupos sociais para fins de participação na disputa política. Devem fundar-se em uma disciplina interna, em uma doutrina e em um programa político, a serem observados e implementados na hipótese de chegada ao poder³. No presente capítulo pretende-se apresentar um levantamento de alguns dos principais problemas ligados ao sistema partidário brasileiro e sugerir algumas modificações *de lege ferenda*. Também aqui

¹ Sobre a crise do sistema partidário brasileiro, Simone Diniz, As migrações partidárias e o calendário eleitoral, *Revista de Sociologia e Política*, n. 15, 2000, p. 34, afirma: “O sistema partidário brasileiro é apontado por parte da literatura como um sistema frágil e não institucionalizado, principalmente em razão do surgimento e desaparecimento de alguns partidos. A organização partidária é fraca, o personalismo e o populismo prevalecem, as elites políticas manifestam pouca lealdade aos partidos, a volatilidade eleitoral é alta, o enraizamento dos partidos na sociedade é frágil e as personalidades individuais predominam sobre os partidos e as campanhas”. No mesmo sentido, Janice Helena Ferreri, Democracia e partidos políticos. In: Maria Garcia (coord.), *Democracia, hoje. Um modelo político para o Brasil*, 1997, p. 84: “As deficiências de nosso sistema representativo estão cada vez mais evidentes. Os partidos que aí estão não se encontram aptos a debater com a sociedade as questões fundamentais para a estabilidade da democracia. Mais de cem anos de República e vinte de autoritarismo levam à constatação de que os partidos, ainda, não se moldaram à nova realidade. Seus programas são teóricos e não têm aplicação na realidade da luta política. Na verdade, o sistema partidário brasileiro, como via exclusiva de exercício do poder político, não tem condições de assegurar representatividade significativa e tampouco confiável em termos de corpo social. Com a multiplicidade dos partidos e sua evidente inautenticidade, é cada vez menor o número de eleitores que se vincula a uma agremiação partidária”.

² Pode-se atribuir a deficiências do sistema o resultado de pesquisa realizada pelo IBOPE entre 18 e 22 de agosto de 2005, na qual se concluiu que 88% dos entrevistados não confiam nos partidos políticos. V. IBOPE Opinião, *Estudo mostra que 90% dos brasileiros não confiam em políticos*, 2005. In: sítio www.ibope.com.br, visitado em 12 mai. 2006.

³ Sobre o conceito de partido político, v., em meio a muitos outros: Maurice Duverger, *Partidos políticos*, 1980; José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, 2000, p. 397 e s; Janice Helena Ferreri, Democracia e partidos políticos. In: Maria Garcia (coord.), *Democracia, hoje. Um modelo político para o Brasil*, 1997, p. 89-90; Jairo Nicolau, *Multipartidarismo e democracia*,

cabe a ressalva de que propostas legislativas constituem apenas um termo de uma equação complexa, que deve incluir, também, vontade política em dar-lhes efetividade e amadurecimento institucional, aptos a criar uma cultura republicana, democrática e ética.

II. IDENTIFICAÇÃO DE PROBLEMAS DO SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO

II.1. Infidelidade partidária

O primeiro problema a ser examinado é a infidelidade partidária, que se manifesta em dois fenômenos: nas votações em Plenário, quando o parlamentar não segue as diretrizes traçadas pelo partido; e no caso de parlamentar eleito por determinada legenda que, durante o mandato, migra (uma, duas, inúmeras vezes⁴) para outro partido. Nenhuma das duas práticas é presentemente vedada pela legislação brasileira. A Constituição Federal remete a matéria para o estatuto dos partidos (art. 17⁵) e não contempla a hipótese de perda de mandato (art. 55⁶) ou de cassação de direitos políticos (art. 15⁷) para os casos de infidelidade partidária. A Lei

1996, p. 9-10.

⁴ Segundo informações de Lúcio Reiner, *Fidelidade partidária*, 2001, p. 8-9, de 1991 a 1993, 170 deputados mudaram de partido, totalizando 236 trocas partidárias, sendo que alguns mudaram de legenda 7 vezes.

⁵ “Art. 17, § 1º. É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária”.

⁶ “Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador: I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior; II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar; III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada; IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos; V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição; VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado”.

⁷ “Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; II - incapacidade civil absoluta; III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII; V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º”. O tema já foi levado ao Supremo Tribunal Federal. V., neste sentido, voto do Ministro Gilmar Mendes no MS 23.405/GO, DJ 22 mar. 2004, cuja a ementa é a seguinte: “1. Mandado de Segurança. 2. Eleitoral. Possibilidade de perda de mandato

Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 19.09.95) cuida superficialmente do tema, deixando sua disciplina para os próprios partidos. Em um sistema eleitoral centrado nos candidatos⁸, os partidos políticos não têm tido força suficiente para imporem uma disciplina de coerência e coesão interna⁹. Veja-se, a seguir, o comentário acerca das duas modalidades de infidelidade partidária acima referidas.

II.1.1. Não observância das diretrizes partidárias

Embora existam estudos relativizando esta primeira expressão de infidelidade partidária¹⁰ e afirmando não serem os casos de sua ocorrência tão numerosos, não é essa a percepção do público em geral. Existe um conjunto de circunstâncias que contribuem para que os parlamentares, de uma maneira geral, se sintam independentes em relação às orientações do partido. A primeira delas decorre do fato de que o processo eleitoral no Brasil é centrado no candidato e não no partido. Isso aumenta, naturalmente, o poder individual do parlamentar. Esse poder se acentua ainda mais nos casos em que o candidato seja capaz de trazer votos para a legenda,

parlamentar. 3. Princípio da fidelidade. Inaplicabilidade. Hipótese não colocada entre as causas de perda de mandato a que alude o art. 55 da Constituição. 4. Controvérsia que se refere à Legislatura encerrada. Perda de objeto. 5. Mandado de Segurança julgado prejudicado”.

⁸ Sobre o tema, v. David Samuels, Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: Evidências sobre o Brasil, *Dados*, v. 40, n. 3, 1997.

⁹ Neste sentido, Lúcio Reiner, *Fidelidade partidária*, 2001, p. 9 afirma: “Na atualidade, a legislação eleitoral estimula a autonomia dos representantes eleitos em relação aos partidos. Os parlamentares podem agir independentemente de programas com quase nenhuma chance de sofrer sanções. Consideram que não devem seus mandatos ao partido, mas sim à sua iniciativa. Os partidos, muitas vezes, toleram violações, flagrantes dos programas partidários e dos compromissos organizacionais quando um político consegue uma grande soma de votos”.

¹⁰ Tal é a opinião de Simone Diniz, As migrações partidárias e o calendário eleitoral, *Revista de Sociologia e Política*, n. 15, 2000, p. 33, com base nos trabalhos de Figueiredo e Limongi: “a disciplina partidária existente é suficiente para tornar o plenário previsível. O Congresso brasileiro, no período pós-88, não parece ser o reino do parlamentar individual. As indicações de votação das lideranças tendem a ser apoiadas pelas respectivas bancadas. Além do mais, o mapeamento das indicações dos votos das lideranças permitiu demonstrar que os partidos brasileiro distribuem-se de maneira corrente num *continuum* ideológico. Podemos falar em partidos de direita, de centro e de esquerda, seja para as grandes bancadas partidárias, seja para os pequenos partidos”. V. tb. Juliano Coberlini, Disciplina e coesão dos partidos políticos no Brasil. In: José Antônio Giusti Tavares (coord.), *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*, 2003, p. 260; Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994, *Dados*, v. 38, n. 3, 1995, p. 497 e ss. Em sentido contrário, v. Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999, p. 162 e ss.

em número superior ao quociente eleitoral necessário para elegê-lo, contribuindo, dessa forma, para a eleição de outros candidatos da lista do partido. Nesse cenário, dificilmente o partido terá motivação para excluí-lo de seus quadros, mesmo que ele não siga as linhas partidárias.

Um segundo fator que potencializa a proliferação de casos de infidelidade é a relação entre o Poder Executivo e o Legislativo, que, no Brasil, incentiva a realização de negociações individuais. Isso se verifica, por exemplo, no momento da elaboração e execução do orçamento. Como se sabe, embora o Executivo dependa do Parlamento para aprovação da proposta de orçamento, a lei de meios apenas autoriza o Executivo a fazer gastos setoriais até determinado limite, mas não o obriga. Com isso, ele detém alto grau de discricionariedade na execução das contas públicas¹¹. Aí surgem as negociações pessoais para distribuição de verbas, sobretudo as relativas às emendas individuais dos parlamentares¹², o que é feito de acordo com a força política destes e em troca de apoio nas votações de interesse do Governo. O grupo que comanda o Executivo se beneficia dessa modalidade de negociação porque consegue computar votos a favor de seus projetos e propostas sem ter, necessariamente, que fazer concessões programáticas¹³.

Um último fator exerce papel importante na ocorrência de casos de infidelidade partidária. É que alguns partidos se tornaram federações de lideranças

¹¹ V. Carlos Pereira e Bernardo Muller, Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: A conexão eleitoral no Brasil, *Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n. 4, 2003, p. 742.

¹² A inserção de emendas individuais dos parlamentares na proposta de lei orçamentária é atualmente disciplinada pela Resolução nº 1/2001, do Congresso Nacional, que estabelece um número de emendas disponível para cada parlamentar e prevê a fixação de um limite financeiro, a ser determinado em cada exercício no Parecer Preliminar apresentado pelo Relator da Comissão Mista de orçamento e aprovado pelos seus membros. Dentro desse limite, Deputados e Senadores podem alocar dinheiro público segundo critérios marcadamente pessoais, sem uma deliberação substancial por parte da Casa Legislativa, muitas vezes para beneficiar redutos eleitorais. Posteriormente, a efetiva liberação desses recursos dependerá de decisão discricionária do Poder Executivo, ensejando a possibilidade de uma negociação direta com o autor da emenda.

¹³ Votar favoravelmente à indicação do líder partidário também poderá trazer benefícios ao parlamentar, como a de conseguir posições de destaque dentro de uma comissão ou, até mesmo, a de Ministro de Estado. V. Carlos Pereira e Bernardo Muller, Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: A conexão eleitoral no Brasil, *Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n. 4, 2003, p. 744.

regionais de diferentes matizes político-ideológicas. A primeira consequência daí resultante é o partido não apresentar à sociedade e à sua militância uma pauta programática definida. Na verdade, existem muitos partidos dentro de uma mesma agremiação. Diante disso, o Governo, em busca da formação de alianças que lhe assegurem maioria parlamentar – e, portanto, a possibilidade de executar seu próprio programa – vê-se obrigado a negociar com diferentes caciques estaduais, em torno de interesses políticos específicos, e não mediante procedimentos institucionais e programáticos com a direção partidária. Em tal conjuntura, o partido se abre a casos recorrentes de infidelidade partidária, e não consegue atuar com unidade¹⁴.

II.1.2. Mudanças de partido

A segunda modalidade de infidelidade partidária é bastante mais grave no Brasil: a migração de parlamentares de um partido para outro¹⁵. De 1983 a 1999, ocorreram 812 migrações, envolvendo um total de 686 parlamentares, o que significa que muitos deles trocaram de partidos mais de uma vez¹⁶. Inicialmente, o fenômeno podia ser entendido como uma reacomodação do quadro partidário pós-regime militar. Contudo, iniciadas e concluídas já diversas legislaturas, os altos

¹⁴ Exemplo real dessa situação é o PMDB. Há mais de um precedente, nos últimos anos, em que o partido tinha parlamentares que apoiavam o Governo e outros que lhe faziam oposição. Destes, parte desejava que o partido se unisse a um partido de oposição e outra parte pretendia uma candidatura própria à Presidência da República. Desnecessário enfatizar que situações como esta geram problemas sérios quanto à estabilidade das coligações e quanto à predominância do interesse público na negociação política.

¹⁵ Sobre o fenômeno da migração partidária, Jairo Nicolau, *Multipartidarismo e democracia*, 1996, p. 65 pondera: “Não nos iludamos. Parlamentares trocam de partido na vigência do mandato também em outras democracias, portanto essa não é uma singularidade brasileira. Em diferentes países ocorre o mesmo fenômeno, sobretudo em duas situações: a) criação de novos partidos mediante processo de fusão e dissidência; e b) desfiliações individuais rumo à independência partidária, ou seja, os parlamentares abandonam seus partidos e não se filiam a novas legendas até o fim do mandato. A troca de partidos ocorre tanto nas democracias tradicionais como nas recém-criadas”. Contudo o autor admite: “O que existe de singular na experiência brasileira do período 1985-94 é a intensidade e permanência da mudança”. V. tb Carlos Ranulfo Felix de Melo, Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados, *Dados*, v. 43, n. 2, 2000, p. 3: “A migração partidária, na escala em que ocorre no país, não encontra paralelo em nenhuma outra democracia”.

¹⁶ Carlos Ranulfo Felix de Melo, Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados, *Dados*, v. 43, n. 2, 2000, p. 3. Os dados demonstram que 30% dos parlamentares trocaram, pelo menos, uma vez de partido. V. Simone Diniz, As migrações partidárias e o calendário eleitoral, *Revista de Sociologia e Política*, n. 15, 2000, p. 36.

índices de migração permanecem, e são hoje motivados, sobretudo, pela competição político-eleitoral¹⁷. Vejam-se, a seguir, alguns fatores que estimulam essas migrações.

O Brasil adota o sistema de representação proporcional com listas abertas. Cuida-se de sistema eleitoral, como já muitas vezes assinalado, que se centra no candidato. Nesse tipo de sistema, o sucesso do postulante à vaga depende muito mais da sua atuação particular que da representatividade do partido. Contudo, a posição do candidato no universo partidário também é importante, já que o voto de legenda e os votos em outros candidatos do mesmo partido são computados para fins de cálculo do quociente eleitoral, e podem lhes ser transferidos¹⁸. Por isso, o parlamentar, no intuito de se eleger, tende a barganhar com os partidos sua migração, examinando se a configuração da lista partidária dá sinais de que ele poderá alcançar o número de votos suficiente para obter uma das cadeiras que serão atribuídas ao partido. Verifica-se que, no final do prazo de filiação para fins de candidatura, há um aumento significativo das migrações partidárias, o que comprova ser a maximização de potencial eleitoral o objetivo principal das migrações¹⁹.

¹⁷ Carlos Ranulfo Felix de Melo, Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados, *Dados*, v. 43, n. 2, 2000, p. 4. Contudo, não é unânime essa opinião, pois há quem entenda que Deputados que mudam de partido apresentam um desempenho eleitoral inferior. Simone Diniz, As migrações partidárias e o calendário eleitoral, *Revista de Sociologia e Política*, n. 15, 2000, p. 36.

¹⁸ As conseqüências desse sistema são tratadas por David Samuels, Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: Evidências sobre o Brasil, *Dados*, v. 40, n. 3, 1997, p. 6: “Fazer campanha individual exige que os candidatos ofereçam benefícios privados aos eleitores, na forma, por exemplo, de projetos públicos financiados pelo governo, de serviços prestados aos eleitores (*constituency service*) ou de presentes diretamente doados ao eleitor. Os candidatos que podem levantar contribuições de campanha a partir de uma rede de apoio (em troca de favores políticos, isenções especiais etc.), e que muitas vezes são ligados ao governo (o que lhes garante acesso a benefícios e favores políticos), estão bem situados na disputa pelo voto pessoal (por exemplo, o PLD e a maioria dos partidos brasileiros). Esses candidatos, provavelmente, procurarão constituir ou ingressar em partidos mais liberais em relação às campanhas personalistas e que enfatizem menos a legenda”.

¹⁹ Simone Diniz, As migrações partidárias e o calendário eleitoral, *Revista de Sociologia e Política*, n. 15, 2000, p. 34, apresenta alguns fatores apontados pela doutrina que explicariam a intensa troca de legendas: “facilidade para a formação de partidos dentro do Congresso, a inexistência de fidelidade partidária obrigatória, possibilidade de alianças e coligações eleitorais, inexistência de barreiras ao acesso à primeira cadeira em eleições proporcionais e a eleição proporcional de lista aberta”. Em verdade, esses motivos decorrem do sistema eleitoral centrado no candidato, ou seja, os parlamentares não migram porque apenas a legislação não os impede, mas migram visando a maximização de suas possibilidades de vitória no pleito eleitoral. Eles sempre buscaram meios para alcançar tal objetivo, e a legislação poderá tão-somente regular melhor esse caminho. Nesse sentido, a autora afirma: “No nosso entender, a legislação não causa as trocas, mas cria

Outro fator relevante de incentivo às migrações, também relacionado ao sistema eleitoral, é a distribuição do tempo de propaganda gratuita. O antigo §3º do art. 47 da Lei nº 9.504/97, antes das alterações da Lei nº 11.300/2006, determinava que, para fins de divisão do tempo da propaganda eleitoral gratuita, seria considerada a representação partidária na Câmara dos Deputados na data de início da legislatura em curso. Por isso, vários parlamentares trocavam de partido depois das eleições, mas antes da posse, sendo computados, para efeito de cálculo da parcela de horário eleitoral gratuito, nos quadros dos partidos em que ingressaram, não nos daqueles pelos quais foram eleitos. Este fator, ao lado do prazo de acolhimento de novas filiações²⁰, era responsável por 30% das trocas partidárias²¹. Como se constata singelamente, aspectos ideológicos e programáticos exercem um papel muito pequeno nessas migrações.

II.2. A fragmentação excessiva dos partidos

Um segundo grande problema a ser considerado quanto ao sistema partidário brasileiro é a multiplicação excessiva de partidos políticos. Entre 1982 e 1994, estiveram em funcionamento no Brasil 83 partidos. Atualmente, a Câmara dos Deputados conta com a representação de 17 partidos, dentre os quais 4 formam uma maioria de 52%, e 8 partidos possuem 5% de representação na Casa²². Essa pulverização causa diversas conseqüências desvantajosas.

determinados tipos de exigências ou gera incentivos que levam aqueles parlamentares interessados em maximizar suas chances de sucesso a trocaram de partido, sempre que avaliarem que a nova agremiação tem mais a lhes oferecer que a anterior”.

²⁰ O art. 48, da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) dispõe: “Para concorrer a cargo eletivo, o eleitor deverá estar filiado ao respectivo partido pelo menos um ano antes da data fixada para as eleições, majoritárias ou proporcionais”.

²¹ V. Simone Diniz, As migrações partidárias e o calendário eleitoral, *Revista de Sociologia e Política*, n. 15, 2000, p. 34.

²² Sítio www.camara.gov.br, visitado em 12 mai. 2006.

A primeira delas é que um número muito elevado de partidos agrega excessiva complexidade às campanhas eleitorais, dificultando, por exemplo, a divisão do horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão. Como a quantidade de candidatos é muito grande, as propagandas eleitorais na televisão tornam-se muito confusas, com candidatos que falam em segundos sobre suas propostas políticas ou que nem chegam a falar. As inúmeras manifestações folclóricas desse fenômeno levam à deslegitimação do próprio processo eleitoral, nem sempre visto com a seriedade devida pelo eleitor. Daí decorre também a despolitização da propaganda eleitoral. Esta, ao invés de servir à difusão de projetos e idéias, acaba servindo apenas à conquista de simpatias pela imagem e pelos bordões. O eleitor, então, faz sua escolha por critérios que em nada se relacionam aos programas de governo²³. Em alguns casos, os eleitores chegam mesmo a utilizar o voto nessas candidaturas exóticas como forma de manifestar sua rejeição ao próprio sistema, como se estivessem votando nulo.

Uma segunda consequência da fragmentação partidária é que ela leva ao enfraquecimento dos partidos políticos e, no limite, ao seu descrédito²⁴. O sistema partidário permite a criação e a participação, no processo eleitoral, de partidos ditos “de aluguel”, sem qualquer compromisso doutrinário ou ideológico. O partido de aluguel é aquele que não possui compromisso programático sério, nem verdadeiro projeto de poder nacional. Trata-se de partido artificial, que serve apenas como cartório para registrar candidaturas personalistas. Antes se mencionou a recorrência do fenômeno da troca de partido antes da posse. Os partidos de aluguel freqüentemente se prestam a esse papel. O candidato pretende atuar no Parlamento vinculado a determinada agremiação partidária. Mas calcula que não terá chances de se eleger por ela. Pode, então, filiar-se a uma legenda de aluguel, se eleger, e, em

²³ Antônio Octávio Cintra, *A proposta de reforma política: Prós e contras*, 2005, p. 21-3.

²⁴ No mesmo sentido, Janice Helena Ferreri, *Democracia e partidos políticos*. In: Maria Garcia (coord.), *Democracia, hoje. Um modelo político para o Brasil*, 1997, p.109: “Tudo isso nos leva a crer que a proliferação de partidos foi prejudicial para o país, que ficou privado do valor do partido como espaço público de debate de idéias e tomada de posições para as questões nacionais”. V. tb. Antônio Octávio Cintra, *A proposta de reforma política: Prós e contras*, 2005, p. 21-3.

seguida, filiar-se ao partido com o qual realmente tem afinidade. É comum, inclusive, que lideranças regionais controlem um pequeno partido diferente daquele a que são filiados, com o intuito de utilizá-lo para abrigar candidaturas de seus comandados. Esse fenômeno do partido de aluguel dificulta uma relação mais programática entre os partidos, e torna o sistema partidário incompreensível para o cidadão.

Há uma última consequência a ser aqui abordada: um grande número de partidos dificulta a formação de maiorias parlamentares. O Governo fica obrigado a negociar com uma multiplicidade heterogênea de agremiações, muitas delas voltadas para a satisfação de interesses eleitorais ou privados e não para a construção de acordos inspirados pelo interesse público. Intuitivamente, tal fenômeno prejudica a governabilidade. Em lugar de negociar com um ou dois partidos a formação de uma coalizão de governo, assentada em princípios políticos e em estratégias de ação, o Executivo vê-se na contingência de se relacionar com partidos consistentes e com fragmentos de poder político, articulados com o propósito de ocupar o espaço público. A gestão da coalizão se torna complexa e onerosa, exigindo a composição de múltiplos interesses, freqüentemente contraditórios. Sem surpresa, a instabilidade se torna a marca das coalizões de governo no Brasil. Tudo isso compromete a qualidade do processo político e prolonga excessivamente as deliberações parlamentares²⁵.

II.3. Distorções na proporcionalidade da representação partidária

Um outro grave problema a ser enfrentado no cenário partidário brasileiro é a ausência de proporcionalidade entre a composição da sociedade e a representação das bancadas no Parlamento. De fato, o Parlamento não expressa hoje,

²⁵ Antônio Octávio Cintra, *A proposta de reforma política: Prós e contras*, 2005, p. 21-3. Sobre coalizões e estabilidade, Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999, p. 144, pondera: “mesmo nos casos de bipartidarismo, quando um partido tem condições de, sozinho, ter a maioria necessária para governar, não há como se pensar no governo como um bloco monolítico, não sujeito a instabilidades, pois, nesses casos de bipolarização partidária, cada partido engloba uma série de tendências internas que poderiam ser consideradas como equivalentes aos múltiplos partidos formadores de uma coalizão em um ambiente pluripartidário”.

proporcionalmente, as diferentes visões de mundo cultivadas no meio social. Tal fato tem como causa principal a desproporcionalidade da composição das bancadas dos Estados na Câmara dos Deputados. A limitação mínima e máxima de representantes por unidade da Federação (magnitude distrital²⁶), instituída pelo art. 45, §1º²⁷, da Constituição, causa por si só uma distorção: os Estados mais populosos são sub-representados, ao contrário dos menos populosos, que ficam sobre-representados²⁸. Como já assinalado, essa disfunção produz uma outra: a distribuição partidária na Câmara dos Deputados é afetada, fazendo com que partidos que têm mais apoio nos Estados beneficiados pela distorção acima fiquem igualmente sobre-representados no Parlamento (v. *supra*)²⁹.

²⁶ Conforme Jairo Nicolau, *Sistemas eleitorais*, 2004, p. 13: “[E]m cada distrito eleitoral é eleito um número determinado de representantes. O número de cadeiras de cada distrito é também chamado de magnitude, e é identificado pela letra M. O estado de São Paulo tem atualmente 70 representantes na Câmara dos Deputados; ou seja, a magnitude de São Paulo é igual a 70”. Complementando o tema Antônio Octávio Cintra, *A proposta de reforma política: Prós e contras*, 2005, p. 6, ensina: “Na literatura técnica sobre o assunto, o tamanho da representação a ser eleita – o número de deputados – chama-se magnitude do distrito [magnitude distrital quer dizer o quantum que cada distrito consegue obter de cadeiras nas Casas Legislativas]: uninominal, binominal... plurinominal. Obviamente, não pode haver representação proporcional quando o distrito é uninominal, ou seja, quando elege apenas um representante: deverá ser forçosamente eleito pelo sistema majoritário. Distritos de pequena magnitude – binominais, trinominais – tampouco conseguem resultados proporcionais. Haverá sempre discrepância entre proporção de votos que o partido obtiver e a proporção de cadeiras que a fórmula eleitoral lhe concederá. É a partir de cinco representantes eleitos numa circunscrição que se pode obter resultados proporcionais. Curiosamente, porém, muitos países que adotam o sistema proporcional elegem representantes em circunscrições com representação abaixo de cinco e este fato torna seus sistemas desproporcionais”.

²⁷ “Art. 45, § 1º. O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados”.

²⁸ Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999, p. 160, traz os números dessa desproporção: “Enquanto o Estado de São Paulo, com 34.119.110 habitantes, tem direito a 70 deputados, o Estado de Roraima, com 247.131, tem direito a 8. Isso significa que São Paulo tem um deputado para cada 487.416 habitantes, enquanto Roraima tem um para cada 30.891, ou seja, o peso de Roraima na Câmara dos Deputados é 15,77 vezes maior do que o de São Paulo”.

²⁹ Essa distorção vem de longe, desde a Emenda Constitucional nº 8, que alterou o art. 39, §2º, da Constituição de 1967, para estabelecer como magnitudes mínima e máxima, respectivamente, seis e cinquenta e cinco Deputados por Estado. Isso serviu como mecanismo de favorecimento do partido de sustentação política do regime militar. Nesse sentido, esclarece Gilberto Bercovici, *Dilemas do Estado federal brasileiro*, 2004, p. 74-5: “Essa mudança na proporcionalidade deveu-se simplesmente ao fato de o MDB ser mais forte no Centro-Sul, e a ARENA, no Norte-Nordeste. Ainda em 1982, dentro das manobras casuísticas para conseguir fazer com que o PDS (herdeiro e substituto da ARENA) obtivesse a maioria no Legislativo, o governo conseguiu modificar novamente a proporção do número de deputados por Estado na Câmara. A Emenda Constitucional nº 22, de 5 de julho de 1982, entre outras mudanças, alterou o artigo 39, *caput*, e seus §§2º e 3º. A nova redação do *caput* aumentava o número total de membros da Câmara de 420 para 479 deputados. A

III. PROPOSTAS DE SOLUÇÃO PARA ALGUNS DOS PROBLEMAS DO SISTEMA PARTIDÁRIO

Apresentados, sinteticamente, alguns dos principais problemas do sistema partidário brasileiro, passa-se agora à análise de algumas possibilidades de solução. As propostas consideradas, embora não sejam capazes de superar todos os problemas que o sistema exhibe, apresentam a potencialidade de mitigá-los, além de tornar o quadro partidário mais transparente e compatível com a própria idéia de representação política.

III.1. Fidelidade partidária

A fidelidade partidária passou a ser regulada no Brasil com a Emenda Constitucional nº 1 à Constituição de 1967 (art. 152³⁰), na qual era prevista a possibilidade de perda do mandato do parlamentar. Da mesma maneira, dispunha a Lei nº 5.682/71 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos). O princípio da fidelidade partidária foi revogado pela Emenda Constitucional nº 25/85, tendo sido reinstituído pela Constituição de 1988. Nela, todavia, não se prevê nem se admite a perda do mandato por esse fundamento (art. 15). Na legislação infraconstitucional (Lei nº 9.096/95), a infidelidade partidária pode ter como sanção máxima a expulsão do partido. Como já observado, a fidelidade partidária se divide em dois aspectos: um primeiro, relativo ao comportamento do parlamentar em Plenário no que toca à

mudança no artigo 39, §2º, era a seguinte: ‘Obedecido o limite máximo previsto neste artigo, o número de deputados, por Estado, será estabelecido pela Justiça Eleitoral, para cada legislatura, proporcionalmente à população, com o reajuste necessário para que *nenhum Estado tenha mais de sessenta ou menos de oito deputados*’ (...). A super-representação dos Estados do Norte e Centro-Oeste favoreceu uma política de criação indiscriminada de Estados, que se tornou um instrumento do controle político do Legislativo pelo regime militar, prosseguindo pelo regime democrático adentro”.

³⁰ “Art. 152. A organização, o funcionamento e a extinção dos partidos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios: ... V – disciplina partidária; ... parágrafo único. Perderá o mandato do Senado Federal, na Câmara de Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais que, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa”.

observância das decisões e diretrizes do partido; e um segundo aspecto, concernente à troca de partidos pelo parlamentar durante o mandato. Na legislação atual, não há mecanismos consistentes para neutralizar nem um, nem outro.

Para estabelecer regras garantidoras da fidelidade partidária impõe-se ponderar, de um lado, a autonomia do detentor do mandato eletivo e, do outro, o poder de decisão da agremiação, que todos os seus integrantes devem acatar. Mecanismos que busquem garantir a fidelidade partidária não podem chegar a ponto de violar a liberdade de convicção do parlamentar³¹. Por outro lado, a inexistência de limites e sanções à atuação política dos filiados, à vista das deliberações do partido, contradiz a própria razão de sua existência³².

A seguir são propostos alguns mecanismos para que se garanta a fidelidade partidária em seu duplo aspecto. De plano, ressalve-se que não é provável que a questão se resolva tão-somente por meio de instrumentos externos de coibição desse tipo de conduta³³. Países como os Estados Unidos, a Alemanha e a França não

³¹ Sobre o tema, Clèmerson Merlin Clève, *Fidelidade partidária*, 1998, p. 30, afirma: “Em determinadas circunstâncias, a liberdade de consciência pode e deve autorizar, a despeito da eleição de diretriz partidária, a abstenção do parlamentar. Não é possível, afinal, que não se dê ao representante eleito sequer o direito de esquivar-se, por motivo de foro íntimo, dever de consciência ou convicção política, religiosa ou filosófica, de votar de acordo com a ordem recebida. Por isso, não podem os estatutos permitir a definição de diretriz partidária vinculante da atuação do parlamentar, sob pena de caracterização de ato de infidelidade, capaz de violentar a independência moral e a liberdade de atuação do mandatário eleito (porque forçado a votar contra sua consciência em matéria que não conste, expressamente, do programa partidário)”.

³² Tal ponderação também é feita por José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, 2000, p.409: “A disciplina não há de entender-se como obediência cega aos ditames dos órgãos partidários, mas respeito e acatamento do programa e objetivos do partido, às regras de seu estatuto, cumprimento de seus deveres e probidade no exercício de mandatos ou funções partidárias, e, num partido de estrutura interna democrática, por certo que a disciplina compreende a aceitação das decisões discutidas e tomadas pela maioria de seus filiados-militantes”.

³³ Há quem seja descrente sobre a possibilidade de se alcançar maior fidelidade partidária através da alteração da legislação. Neste sentido, Marco Maciel, *Reforma político-partidária: O essencial e o acessório*. In: Carmen Lúcia Antunes Rocha e Carlos Mário da Silva Velloso (coords.), *Direito eleitoral*, 1996, p. 92: “É também uma inconsistência preconizarmos que a lei deva resolver a questão da fidelidade ou infidelidade partidária. Quando falamos em fidelidade ou infidelidade do sistema político, estamos nos referindo, obviamente, à fidelidade ou à infidelidade na relação partido-representante. E, portanto, uma questão política, saliente-se bem, do âmbito partidário, e não do âmbito legal. Não podemos criar uma exceção a mais, pois nenhum país do mundo resolveu este problema pela via legal. É a própria mecânica dos sistemas partidários que a resolve, na forma mais conveniente para cada um. Nós tivemos este preceito estabelecido pela Emenda

possuem normas de repressão à infidelidade partidária, e comportamentos desse tipo dificilmente ocorrem³⁴. A explicação para isso pode, em parte, ser encontrada em elementos relativos ao sistema eleitoral, mas certamente se relaciona também à cultura política dessas nações. Note-se que as idéias a seguir expostas estão associadas à implantação do sistema distrital misto de lista fechada, exposto anteriormente.

III.1.1. Não cômputo do voto dado em violação grave às diretrizes do partido

No modelo de sistema eleitoral proposto no presente estudo, a ênfase desloca-se da pessoa do candidato para a instituição do partido. Relembre-se que o eleitor manifesta dois votos: um para eleger o candidato de seu distrito e outro no partido de sua preferência. Nesse novo cenário, o programa e a proposta política do partido são decisivos para a eleição, sendo certo, ademais, que metade dos eleitos não são votados individualmente, mas constam da lista partidária fechada. Portanto, o voto do parlamentar contrário às deliberações do partido pelo qual foi eleito fraudava a comissão que lhe foi confiada pelo eleitor. Daí justificar-se a invalidação do seu voto.

Corolário dessa proposta há de ser a democratização e transparência do processo interno do partido para tomada de decisões vinculantes para seus membros. A legislação pode estabelecer, por exemplo, que o parlamentar só estaria obrigado a agir de acordo com as decisões de determinadas instâncias de deliberação partidária, mais representativas da opinião e da vontade do conjunto de seus membros. Pode definir, por exemplo, que a fidelidade dos parlamentares só possa ser exigida em relação às deliberações das convenções e congressos do partido, não em relação às decisões da executiva partidária. Essa fórmula – a do não cômputo

Constitucional 1.178, que incluiu, no art. 152 do texto então vigente, esse princípio, através do §5º. Ele vigorou por dez anos, entre 1978 e 1988, e nem por isso houve um só caso de perda de mandato por infidelidade. É, portanto, uma cláusula testada, que se revelou ineficaz”.

³⁴ Lúcio Reiner, *Fidelidade partidária*, 2001, p. 11.

do voto – é menos traumática do que a alternativa de que freqüentemente se cogita – e que já foi prevista em legislação anterior – que é a da perda do mandato pelo parlamentar que contrariar a orientação do partido quando este tenha “fechado a questão”.

A opção aqui delineada não exclui a possibilidade de se submeter a processo disciplinar interno o parlamentar que haja desrespeitado deliberação partidária, podendo a sanção chegar à expulsão dos quadros partidários (Lei nº 9.096/95, art. 22, III), como questão *interna corporis* da agremiação³⁵. Ressalva deve ser feita à possibilidade de objeção de consciência³⁶, em relação a temas que não sejam centrais para o partido. Assim, por exemplo, se o parlamentar integra os quadros de um partido socialista, estará obrigado a votar de acordo com suas deliberações em questões econômicas e de política social. Mas se o partido deliberar no sentido da aprovação de uma lei que autorize a prática do aborto, o parlamentar pode alegar objeção de consciência, se isso contrariar suas convicções religiosas.

III.1.2. Perda do mandato ou, alternativamente, aumento do prazo de filiação para o candidato que se desligar do partido durante o mandato

A cultura política do país, ao contrário da de outras nações, não prioriza a atuação coletiva que caracteriza os partidos, mas a figura pessoal do representante político. A eleição é centrada no candidato, e os eleitores muitas vezes

³⁵ TSE, DJ 15 ago. 2000, MS 2.821/SP, Rel. Garcia Vieira: “Mandado de segurança. Partido político. Expulsão de filiado. Admissível a segurança contra a sanção disciplinar, se suprimida a possibilidade de o filiado disputar o pleito, por não mais haver tempo de filiar-se a outro partido político. Não há vício no ato que culminou com a expulsão quando, intimado de todas as fases do processo disciplinar, o filiado apresentou ampla defesa. As razões que moveram o partido a aplicar a sanção disciplinar constituem matéria *interna corporis*, que não se expõe a exame pela Justiça Eleitoral”.

³⁶ V. sobre o tema Clèmerson Merlin Clève, *Fidelidade partidária*, 1998, p. 30: “Em determinadas circunstâncias, a liberdade de consciência pode e deve autorizar, a despeito da eleição de diretriz partidária, a abstenção do parlamentar. Não é possível, afinal, que não se dê ao representante eleito sequer o direito de esquivar-se, por motivo de foro íntimo, dever de consciência ou convicção política, religiosa ou filosófica, de votar de acordo com a ordem recebida”.

votam sem sequer analisar qual a filiação partidária do escolhido. Assim, migrações partidárias não geram conseqüências graves para o candidato nas eleições seguintes, ao contrário do que ocorre em outros países, em que a mudança de partido raramente é perdoada pelo eleitor. Não é bom nem razoável que seja assim. De fato, o modelo em vigor, embora seja pessoal na votação, é fortemente partidário na apuração. O candidato, para se eleger, não depende apenas dos votos que lhe são diretamente dirigidos. Depende, também, dos votos computados pelo partido e transferidos de outros candidatos, eleitos ou não eleitos³⁷.

Pela razão exposta acima, é incoerente que determinado parlamentar seja eleito em razão dos votos dados à legenda ou a um correligionário e, durante seu mandato, migre para outro partido que em nada colaborou na sua eleição. A infidelidade partidária fraudula não só a vontade dos eleitores que votaram no candidato, considerando a circunstância de estar filiado a determinado partido, mas também daqueles que votaram em outros candidatos do partido ou na legenda partidária. A conjugação entre o sistema proporcional com voto transferível e a possibilidade de troca de partido durante a legislatura é uma configuração que deturpa os pressupostos de legitimação da democracia representativa. A previsão da perda de mandato é não só um mecanismo de fortalecimento dos partidos, mas também de legitimação do próprio sistema.

Se o quadro descrito acima é verdadeiro em relação ao sistema proporcional de lista aberta atualmente em vigor, será tanto mais autêntico em um sistema em que prevaleça o voto distrital misto. É que nesse modelo, cada partido lança apenas *um* candidato por distrito e, além disso, o segundo voto do eleitor é estritamente partidário. Trocar de partido significará burlar a vontade do eleitor, manifestada de forma expressa. A ressalva que se deve fazer quanto a essa medida é a

³⁷ Orides Mezzaroba, *Partidos políticos*, 2005, p. 58, traz dados que demonstram que dos 513 deputados eleitos em 1994, apenas 16 se elegeram exclusivamente com seus votos, isto é, o restante tem seu mandato legitimado por votos de legendas e votos em outros candidatos que lhes foram transferidos.

previsão de que o parlamentar não perderá o mandato se se desfiliar de um partido para fundar outro³⁸. Essa previsão é importante para evitar que o sistema se torne excessivamente rígido e para permitir que mudanças no programa partidário não impeçam os parlamentares que a elas se oponham de seguir novos rumos³⁹.

Há quem prefira uma outra solução para o problema das migrações partidárias, em lugar da perda do mandato: estabelecer um prazo maior de filiação partidária para que o filiado possa se candidatar. Suponha-se, por exemplo, que esse período seja de 4 anos⁴⁰. O parlamentar que se desfiliasse de um partido não poderia, então, concorrer por outro partido nas próximas eleições. Essa solução, que parece mais branda, na prática não é. No caso de perda do mandato, o parlamentar pode se reinserir rapidamente na vida política, candidatando-se na eleição seguinte. Trata-se, portanto, de medida menos gravosa aos direitos políticos, no que toca às condições de elegibilidade, que o aumento excessivo do prazo de filiação partidária, mas que também dá cabo do problema que se pretende solucionar: a eleição de um representante por determinado partido e o exercício do mandato por outro.

III.1.3. Sistema distrital misto com voto proporcional em lista fechada

³⁸ Segundo a Lei nº 9.096/95, o partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, deverá registrar seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral. Para tal, é necessário comprovar o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos válidos dados na última eleição geral para a Câmara de Deputados, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles. Somente o partido registrado no TSE pode participar do processo eleitoral, receber recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão.

³⁹ Dois exemplos recentes de desfiliação para a fundação de novos partidos merecem nota. O primeiro deles é brasileiro. Vários parlamentares se desfiliam do PT para fundar um novo partido (PSOL), sob o fundamento de que se mantinham fiéis às diretrizes do programa original da agremiação. Em Israel, por sua vez, foi fundado o Kadima, com base na premissa de que nenhum dos outros dois principais partidos era capaz de sustentar o projeto de paz que era defendido por parcela considerável de seus membros.

⁴⁰ A legislação atual (Lei nº 9.507/97) prevê o prazo de filiação de 1 ano antes do pleito (artigo 9º). Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 1.172/2003 que altera os prazos mencionados. O projeto mantém o prazo de 1 ano para a primeira filiação e altera para 2 anos o prazo das filiações subsequentes.

A proposta quanto a esse ponto é apresentada em outro capítulo, de maneira detalhada. O atual sistema de lista aberta com voto transferível tem a desvantagem de centrar as eleições nos candidatos, privilegiando as características pessoais destes em detrimento dos programas partidários. Na busca de votos, os candidatos dependem pouco da atuação do partido, embora, na apuração, se beneficiem dos votos de legenda e dos votos transferidos de outros candidatos. A ênfase no parlamentar e não na agremiação tem deixado os partidos frágeis para manter o parlamentar nos seus quadros ou para garantir que ele vote em Plenário conforme as diretrizes partidárias definidas coletivamente. A mudança do sistema eleitoral, com metade dos parlamentares eleitos por distritos uninominais, e metade eleita por listas partidárias fechadas, tende a promover o fortalecimento dos partidos e a restringir a possibilidade de candidaturas voluntaristas.

III.1.4. Adoção do resultado das eleições para fins de divisão do tempo de propaganda eleitoral gratuita

Como acima assinalado, um dos períodos em que se verificam os maiores índices de migração partidária é o imediatamente posterior ao pleito e anterior à posse⁴¹. Antes da Lei 11.300/2006, era muito comum que um parlamentar se elegeisse por um partido e, antes de tomar posse, mudasse para outro. Com isso, é o partido novo que é agraciado com o tempo de televisão relativo a esse parlamentar. A solução para o problema é simples, foi contemplada pela Lei nº 11.300/2006 e não exige maior justificação: o critério para a distribuição do horário eleitoral gratuito deve ser o resultado das eleições, não a distribuição das cadeiras no Parlamento no momento da posse⁴². O fundamental para a distribuição do tempo do horário eleitoral

⁴¹ Simone Diniz, As migrações partidárias e o calendário eleitoral, *Revista de Sociologia e Política*, n. 15, 2000, p. 45.

⁴² A Lei nº 11.300, de 10.05.2006, veio a consagrar antiga idéia nossa, dando ao §3º do art. 47 da Lei nº 9.504, de 30.09.97, a seguinte redação: “Art. 47. As emissoras de rádio e de televisão e os canais de televisão por assinatura mencionados no art. 57 reservarão, nos quarenta e cinco dias anteriores à antevéspera das eleições, horário destinado à divulgação, em rede, da propaganda eleitoral gratuita, na forma estabelecida neste artigo. (...) §3º. Para efeito do disposto neste artigo, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados é a resultante da eleição”.

gratuito deve ser a vontade do eleitor, que se manifesta diretamente pelo resultado das eleições, não a vontade do parlamentar, quando este opta por trocar oportunisticamente de partido. É de se reconhecer, contudo, que, com a previsão da perda de mandato na hipótese de troca de partido, o problema ora examinado tende a deixar de existir.

III.2. Redução da pulverização partidária

III.2.1. Mudança do sistema eleitoral

Uma das soluções para o problema da pulverização partidária é a substituição do sistema eleitoral proporcional de lista aberta pelo sistema distrital misto, já de outras vezes referida, que tende a levar à conformação de um sistema partidário de poucos partidos. Esse aspecto já foi desenvolvido em outro capítulo do presente estudo, razão pela qual não será retomado no presente momento. Cabe apenas recordar que, naquela proposta, metade do Parlamento é eleita pelo sistema majoritário (que tende ao bi-partidarismo⁴³) e a outra metade por um sistema de lista partidária fechada (os eleitores votam, em verdade, no partido)⁴⁴. Tanto uma quanto outra dimensão do sistema tendem a levar ao fortalecimento dos partidos mais representativos e a inviabilizar os partidos inexpressivos. O sistema distrital misto provoca, naturalmente, a redução do número de partidos com representação parlamentar, embora sem excluir o pluralismo.

⁴³ Maurice Duverger, *Os partidos políticos*, 1980, p. 252 e s., informa que “o escrutínio majoritário de um só turno tende ao dualismo dos partidos” e “o escrutínio majoritário de dois turnos ou a representação proporcional tendem ao multipartidarismo”. Sem embargo das críticas observadas em estudos posteriores, as denominadas “Leis de Duverger”, nas lições de Jairo Nicolau, *Multipartidarismo e democracia*, 1996, p. 45, “mantêm seu poder analítico, sobretudo se interpretadas como leis no sentido probalístico e tendencial, e não no sentido estritamente causal”. Comungando da mesma opinião: Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Reforma constitucional: O sistema eleitoral e partidário*. In: Carmen Lúcia Antunes Rocha e Carlos Mário da Silva Velloso (coords.), *Direito eleitoral*, 1996, p. 102; Maria do Socorro Braga, *Sistema eleitoral e sistemas partidários em perspectiva comparada: Especificidades e similaridades*, trabalho apresentado no 4º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2004, p. 9; Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999, p. 132.

⁴⁴ Neste sentido, Antônio Octávio Cintra, *A proposta de reforma política: Prós e contras*, 2005, p. 17-8; Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999, p. 138.

III.2.2. Cláusula de barreira

No Brasil, para participar do processo eleitoral, o partido deve estar registrado junto ao TSE, e, para isso, a Lei nº 9.096/95 exige um apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, 0,5% dos votos válidos na última eleição para a Câmara dos Deputados, e que estes sejam distribuídos em, no mínimo, entre 1/3 dos Estados, com, ao menos, 0,1% em cada um deles. Podendo participar do processo eleitoral, o partido político terá acesso ao Fundo Partidário⁴⁵ e ao horário eleitoral gratuito⁴⁶. Para que o partido obtenha assentos nas Casas Legislativas, deve conseguir, ao menos, um número de votos igual ao quociente eleitoral vigente em cada Estado, que equivale ao número de votos válidos dividido pelo número de cadeiras a preencher. Contudo, o partido pode escapar a tal regra se estiver coligado, pois, neste caso, a exigência recairá sobre a coligação e não sobre cada partido que a integre.

A denominada *cláusula de barreira* estabelece o percentual mínimo de votos que o partido precisa alcançar para ter direito a funcionamento parlamentar e está prevista na Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95). Nela se exigia, até as últimas eleições, que, num mínimo de cinco Estados, o partido tivesse obtido, pelo menos, 1% dos votos. Cuidava-se, no entanto, de regra transitória, que vigorou até as últimas eleições. Nas eleições de 2006, serão adotados critérios mais rígidos: o partido terá de obter pelo menos 5% dos votos válidos apurados nacionalmente e, no mínimo, 2% dos votos em 1/3 dos Estados⁴⁷. O não atendimento

⁴⁵ Artigo 41, da Lei nº 9.096/95.

⁴⁶ Artigos 48 e 49, da Lei nº 9.096/95.

⁴⁷ A regra, vigente a partir das eleições de 2006, é a do art. 13, que dispõe: “Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles”. Contudo, nas eleições anteriores vigorava a norma transitória do artigo 57: “No período entre o início da próxima Legislatura e a proclamação dos resultados da segunda eleição geral subsequente para a Câmara dos Deputados, será observado o seguinte: I - direito a funcionamento

de tais requisitos não obstaculiza a posse do candidato eleito pelo partido⁴⁸, mas acarreta três conseqüências: (i) impede que o partido atue como bancada no Parlamento, deixando, por exemplo, de indicar membros para mesas e comissões⁴⁹; (ii) impõe sérias restrições quanto ao acesso à televisão⁵⁰ e (iii) ao Fundo Partidário⁵¹.

Trata-se de um importante avanço da legislação brasileira. A tendência é de que, nas próximas eleições, já se observe um consistente saneamento do quadro partidário nacional. Tal providência é especialmente importante se for mantido o atual sistema de representação proporcional. Cuida-se de critério amplamente utilizado em outros países. Assim é na Espanha, que adota o sistema proporcional e a cláusula de barreira de 3% dos votos nacionais, e na Suécia, em que

parlamentar ao partido com registro definitivo de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral até a data da publicação desta Lei que, a partir de sua fundação tenha concorrido ou venha a concorrer às eleições gerais para a Câmara dos Deputados, elegendo representante em duas eleições consecutivas: a) na Câmara dos Deputados, toda vez que eleger representante em, no mínimo, cinco Estados e obtiver um por cento dos votos apurados no País, não computados os brancos e os nulos; b) nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras de Vereadores, toda vez que, atendida a exigência do inciso anterior, eleger representante para a respectiva Casa e obtiver um total de um por cento dos votos apurados na Circunscrição, não computados os brancos e os nulos”.

⁴⁸ Tal questão já foi esclarecida pelo TSE na Resolução Eleitoral nº 20.198 de 19.05.1998. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados previa requisitos mais simples para o direito ao funcionamento parlamentar (art. 9º e §4º), e que era adotado em detrimento da Lei nº 9.096/95, até o julgamento da ADIN 1.363-7 (18.02.2000), que entendeu aplicável a lei e não o regimento interno, pelo menos no que tange ao direito de liderança. Assim, o partido que não atender ao disposto no art. 57, da Lei nº 9.096/95 poderá, pelo menos, indicar um de seus integrantes para expressar a posição do partido quando da votação de proposições, ou para fazer uso da palavra, uma vez por semana, por cinco minutos, durante o período destinado às Comunicações de Liderança.

⁴⁹ Nos termos do art. 17, IV da Constituição, o funcionamento parlamentar se dará de acordo com a lei. A Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/96) trata do funcionamento parlamentar como formação de bancada (“o partido político funciona [...] por intermédio de uma bancada”), e o condiciona ao atendimento dos requisitos do artigo 13, com os critérios de votação mínima. Como não funcionarão no Parlamento, os partidos que não atingirem os percentuais estabelecidos na cláusula de barreira não terão direito à participação em mesas e comissões.

⁵⁰ Os arts. 48 e 49 da Lei 9.096/95 determinam que os partidos que não superarem os limites da cláusula de barreira terão assegurada apenas a realização de um programa em cadeia nacional, em cada semestre, com a duração de dois minutos. Já os partidos que tiverem superado os limites da cláusula terão direito à realização de um programa em cadeia nacional e outro em cadeia estadual, em cada semestre, com a duração de vinte minutos cada, além da utilização do tempo total de quarenta minutos por semestre para inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais.

⁵¹ Os partidos que não alcançarem a cláusula de barreira terão apenas uma pequena participação no Fundo Partidário. É que estes, segundo o artigo 41 da Lei dos Partidos Políticos, participam apenas do rateio de 1% do total do Fundo Partidário. Já os partidos que cumprem os requisitos de votação mínima repartirão, de forma proporcional à sua representação na Câmara dos Deputados, os 99% restantes dos recursos do Fundo.

a cláusula de barreira é de 4%. Mas muitos países que adotam o sistema distrital ou o distrital misto também possuem cláusula de barreira. Na Alemanha, que possui um sistema distrital misto, exige-se do partido a obtenção de, no mínimo, 5% do total de votos nacionais, ou pelo menos, três candidatos distritais⁵². Também aqui, como naqueles quadrantes, a cláusula de barreira deve exercer um importante efeito saneador.

III.2.3. Verticalização

A denominada *verticalização* diz respeito à fidelidade do próprio partido ao seu programa, bem como à racionalidade de suas alianças. De acordo com essa regra, as coligações feitas pelos partidos nos Estados devem ser coerentes com as coligações que os mesmos partidos integram no plano federal. Assim, por exemplo, se o partido A se coliga com o partido B no plano nacional, e a coligação apresenta um mesmo candidato à Presidência da República, e os partidos C e D também se coligam no pleito presidencial, não se permite que, por exemplo, os partidos A e C se coliguem em um dos Estados da federação. A e B podem até não se coligar em determinado Estado, apesar de estarem coligados nacionalmente, mas não podem integrar coligações de que também participem adversários nacionais. Muito embora a Emenda Constitucional nº 52, de 8 de março de 2006⁵³, tenha assegurado a

⁵² Antônio Octávio Cintra, *O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*, 2000, p. 9.

⁵³ O tema da verticalização nasceu com a Consulta nº 715 do TSE, que deu fruto à Resolução nº 21.002/02, interpretando o artigo 6º, da Lei nº 9.504/97, no sentido de que as coligações para o pleito presidencial devem servir de paradigma para as demais coligações federais e estaduais. Na época a questão foi levada ao Supremo Tribunal Federal, através da ADIN 2.628-3/DF. Contudo, o STF não conheceu da ação tendo em vista o caráter secundário da norma contida em resolução do TSE. Debatia-se também a possibilidade dessa “nova interpretação” da lei num prazo menor que um ano do processo eleitoral. Como não foi conhecida a ADIN pelo STF, a então chamada verticalização vigorou nas eleições de 2002. Recentemente a questão foi rediscutida, em razão da edição da Emenda Constitucional nº 52 de 8 de março de 2006 que permitia coligações assimétricas entre o pleito presidencial e os pleitos federais e estaduais. Como também foi editada a menos de um ano do processo eleitoral, a questão foi novamente levada ao STF. Este se manifestou no sentido da impossibilidade de alteração das normas do processo eleitoral a menos de um ano deste, mesmo em se tratando de Emenda Constitucional, já que o artigo 16, da Constituição foi considerado cláusula pétrea. Tal norma, numa interpretação conforme a Constituição, é válida, mas somente vigorará nas eleições de 2010.

possibilidade de coligações assimétricas entre o pleito presidencial e as eleições federais nos Estados, o que se pretende demonstrar neste trabalho são as vantagens, para um sistema político coerente, da implementação da verticalização no ordenamento jurídico-partidário brasileiro.

Inúmeras objeções têm sido levantadas em relação à verticalização, podendo elas ser sistematizadas como a seguir: a) a ausência de simetria e congruência nas coligações é uma decorrência da autonomia partidária⁵⁴, que não fere o caráter nacional dos partidos políticos, pois este apenas impede a criação de agremiações em âmbito estadual⁵⁵; b) admitir a verticalização é violar o pacto federativo, pois o quadro partidário deve refletir as especificidades regionais do país, em homenagem à autonomia política dos Estados-membros⁵⁶; c) o fundamento da verticalização repousa sobre um dado acidental do sistema eleitoral brasileiro, que

⁵⁴ O Min. Sepúlveda Pertence, no voto da Consulta nº 715, que resultou na Resolução nº 21.002, de 26.02.02, Rel. Min. Garcia Vieira, afirma com precisão: “O ‘caráter nacional’ não torna imperativo para todo e qualquer partido a adoção de uma estrutura politicamente centralizada: pelo contrário, a mesma Constituição assegura a cada um deles ‘autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento’. Autonomia, penso, que impede à própria lei e, com mais razão, à Justiça Eleitoral, que dite coerência ortodoxa das Seções estaduais à composição da coligação para as eleições presidenciais em que haja engajado a legenda”.

⁵⁵ Segundo Maurício Gentil Monteiro, *A verticalização das coligações partidárias nas eleições gerais de 2002*. In sítio: www.jus2.uol.com.br, visitado em 2 jan. 2006: “É que o caráter nacional dos partidos indica apenas princípio de organização, de estruturação, de molde a impedir a existência de partidos de caráter tão somente estadual, como em outras épocas da história republicana, em que existiam partidos organizados apenas no estado de São Paulo e outros organizados apenas no estado de Minas Gerais, sem ramificações em outros estados-membros da federação brasileira. A norma do artigo 17, inciso I, determina apenas que ‘a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos’ deve observar, dentre outros preceitos, o necessário ‘caráter nacional’; ou seja, não pode um partido político ser criado com delimitação regional, de forma a existir em apenas um único estado-membro; não podem dois ou mais partidos políticos se fundirem, criando outro partido político organizado em apenas um estado-membro; não pode haver incorporação de partido político por outro de âmbito tão somente estadual”.

⁵⁶ Ainda Maurício Gentil Monteiro, *A verticalização das coligações partidárias nas eleições gerais de 2002*. In sítio: www.jus2.uol.com.br, visitado em 2 jan. 2006: “a determinação da proibição de partidos políticos que sejam adversários nas eleições presidenciais serem aliados nas eleições estaduais viola profundamente o princípio federativo estatuído como fundamental para a organização política da sociedade brasileira – que leva em conta as diferenças sócio-econômicas e culturais das diversas regiões do país, conferindo autonomia aos diversos entes federativos – e que se projeta sobre a organização político-partidária, evidenciando que as eleições federais e estaduais são diversas juridicamente, e, portanto, não se lhe devem estabelecer vínculos que ofendam a capacidade autônoma de cada ente produzir as coligações partidárias de acordo com as realidades locais”.

é a realização na mesma data das eleições presidencial, federais e estaduais⁵⁷, uma vez que não se impõe, segundo o próprio TSE, exigência semelhante nas eleições para Prefeito; d) a verticalização não impede que os partidos políticos que não estejam disputando o cargo de Presidente da República se coliguem das mais variadas formas nos Estados⁵⁸.

No entanto, há melhores razões para se adotar a verticalização. A primeira delas é que, embora contenha um conceito jurídico indeterminado, a exigência do “caráter nacional” dos partidos políticos significa, ao menos, que as agremiações partidárias devem apresentar soluções para temas não apenas regionais, mas sobretudo nacionais. Dessa forma, não parece razoável que partidos que tenham idéias divergentes no plano nacional (inclusive apresentando candidatos próprios à Presidência da República), ao se coligarem nos Estados comunguem dos mesmos programas de governo. Por outro lado, a verticalização não é incompatível com a autonomia partidária. Ela atribui, na verdade, liberdade aos partidos para que definam a sua estrutura interna, organização e funcionamento. Isso não será suprimido se admitida a verticalização⁵⁹, uma vez que, internamente, os partidos poderão continuar se organizando da maneira que desejarem.

⁵⁷ Nesse sentido, voto do Ministro Sepúlveda Pertence na Consulta nº 715, que resultou na Resolução nº 21.002, de 26.02.02, Rel. Min. Garcia Vieira: “A circunstância de a eleição presidencial – que tem por circunscrição todo o País – realizar-se na mesma data das eleições federais e estaduais na circunscrição de cada Estado (L. 9.504, art. 1º, parágrafo único) – é acidental e não afeta a recíproca independência jurídica das respectivas circunscrições, nem dá margem ao raciocínio, de sabor geográfico, de que o território do país compreende os territórios das unidades federadas”.

⁵⁸ Maurício Gentil Monteiro, *A verticalização das coligações partidárias nas eleições gerais de 2002*. In sítio: www.jus2.uol.com.br, visitado em 2 jan. 2006: “a determinação de uma ‘verticalização’ das coligações partidárias – que não se fez por completo, pois o TSE permitiu em outra decisão, igualmente polêmica, que os partidos políticos que não possuam candidatos à eleição presidencial ficam livres para estabelecer quaisquer tipos de coligações nos estados, inclusive as mais diversas – não produziu, ao contrário do que pregava o TSE, uma maior ‘coerência’ ideológica às coligações partidárias, sendo do conhecimento da nação a formação de diversas coligações ‘brancas’ entre partidos políticos nas eleições estaduais que são adversários nas eleições proporcionais”.

⁵⁹ Nesse sentido, voto do Ministro Nelson Jobim na Consulta nº 715, que resultou na Resolução nº 21.002, de 26.02.02, Rel. Min. Garcia Vieira: “A autonomia dos partidos restringe-se à definição de ‘sua estrutura interna, organização e funcionamento’ (CF, art. 17, §1º). Não têm eles o poder de dispor sobre o ‘CARÁTER NACIONAL’ exigido pela Constituição e pela lei. O objetivo é os partidos servirem aos interesses da nação e do eleitorado, e não, exclusivamente, aos interesses e conveniências eleitorais de seus integrantes”.

Além disso, a verticalização em nada fere o pacto federativo, pois, nas eleições estaduais, cada partido poderá apresentar suas propostas de acordo com os aspectos sócio-econômicos e culturais de cada região. O limite, por certo, são as linhas estabelecidas no programa nacional, uma vez que a autonomia dos Estados não chega a ponto de permitir dissociá-los de um planejamento nacional. Esta exigência de coerência espacial não se confunde com o aspecto temporal a ser considerado para saber se há ou não necessidade da verticalização. Este último aspecto refere-se à coincidência das eleições presidencial, federais e estaduais. Neste caso, é razoável exigir-se a verticalização, porque se trata de um só momento político, o que não ocorre quando dos certames municipais que se realizam dois anos depois. Ora, faz parte da própria atividade política que as propostas partidárias se alterem no transcorrer do tempo. Se os momentos políticos são diversos, é razoável admitir que as políticas possam também ser diferentes.

Por fim, a verticalização é um instrumento eficiente para o fortalecimento dos partidos políticos, assegurando sua autenticidade programática e a coerência das propostas políticas nacionais. Dela decorre, igualmente, a impossibilidade de alianças oportunistas com partidos nânicos e legendas de aluguel, mitigando os efeitos da fragmentação partidária⁶⁰.

⁶⁰ **Bibliografia:** Adriana Cuoco Portugal e Maurício S. Bugarin, Financiamento de campanhas eleitorais: efeitos sobre o bem-estar social e representação partidária no Legislativo, *Série Textos para Discussão*, n. 273, 2003; Antônio Octávio Cintra, *A proposta de reforma política: Prós e contras*, 2005 e *O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*, 2000; Carlos Pereira e Bernardo Muller, Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: A conexão eleitoral no Brasil, *Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n. 4, 2003; Carlos Ranulfo Felix de Melo, Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados, *Dados*, v. 43, n. 2, 2000; Carlos Roberto Siqueira Castro, Reeleição do Presidente da República, *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 23, 1998, p. 76; Clèmerson Merlin Clève, *Fidelidade partidária*, 1998; David Samuels, Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: evidências sobre o Brasil, *Dados*, v. 40, n. 3, 1997; Delia Ferreira Rubio, Financiamento de partidos e campanhas, *Novos estudos*, n. 73, 2005; Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994, *Dados*, v. 38, n. 3, 1995; Gilberto Bercovici, *Dilemas do Estado federal brasileiro*, 2004; IBOPE Opinião, *Estudo mostra que 90% dos brasileiros não confiam em políticos*, 2005. In: [sítio www.ibope.com.br](http://www.ibope.com.br), visitado em 12 mai. 2006; Jairo Nicolau, As distorções na representação dos Estados na Câmara dos Deputados brasileira, *Dados*, v. 40, n. 3, 1997, *Multipartidarismo e democracia*, 1996 e Jairo Nicolau, *Sistemas eleitorais*, 2004; Janice Helena Ferreri, Democracia e partidos políticos. In: Maria Garcia (coord.), *Democracia, hoje. Um modelo político para o Brasil*, 1997; José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional*

positivo, 2000; Juliano Coberlini, *Disciplina e coesão dos partidos políticos no Brasil*. In: José Antônio Giusti Tavares (coord.), *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*, 2003; Kátia de Carvalho, *Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar*, 2003; Lúcio Reiner, *Fidelidade partidária*, 2001; Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999; Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Reforma constitucional: O sistema eleitoral e partidário*. In: Carmen Lúcia Antunes Rocha e Carlos Mário da Silva Velloso (coords.), *Direito eleitoral*, 1996; Marco Maciel, *Reforma político-partidária: O essencial e o acessório*. In: Carmen Lúcia Antunes Rocha e Carlos Mário da Silva Velloso (coords.), *Direito eleitoral*, 1996; Maria do Socorro Braga, *Sistema eleitoral e sistemas partidários em perspectiva comparada: Especificidades e similaridades*, trabalho apresentado no 4º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2004; Maurice Duverger, *Os partidos políticos*, 1980; Maurício Gentil Monteiro, *A verticalização das coligações partidárias nas eleições gerais de 2002*. In sítio: www.jus2.uol.com.br, visitado em 2 jan. 2006; Michel Temer, *Constituição e política*, 1994; Orides Mezzaroba, *Partidos políticos*, 2005; Palhares Moreira Reis, *O partido político e a lei de 1995*. In: Carmem Lúcia Antunes Rocha e Carlos Mário da Silva Velloso (coords.), *Direito Eleitoral*, 1996; Paulo Sérgio Braga Tafner, *Proporcionalidade e exclusão no sistema político-eleitoral brasileiro*, 1997; Simone Diniz, *As migrações partidárias e o calendário eleitoral*, *Revista de Sociologia e Política*, n. 15, 2000.