

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE FORMIGA – UNIFOR MG
CURSO DE DIREITO
ANA RITA FONSECA

**O EFEITO DO FIM DAS COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS EM ELEIÇÕES
PROPORCIONAIS: A CRISE DA REPRESENTATIVIDADE, SOB A ÓTICA DO
PRINCÍPIO DA SOBERANIA POPULAR**

FORMIGA – MG
2023

ANA RITA FONSECA

O EFEITO DO FIM DAS COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS EM ELEIÇÕES
PROPORCIONAIS: A CRISE DA REPRESENTATIVIDADE, SOB A ÓTICA DO
PRINCÍPIO DA SOBERANIA POPULAR

Trabalho de conclusão de curso
apresentado ao Curso de Direito do
UNIFOR-MG, como requisito parcial para
obtenção do título de bacharel em Direito.
Orientadora: Adriana Costa Prado de
Oliveira.

FORMIGA – MG

2023

Ana Rita Fonseca

O EFEITO DO FIM DAS COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS EM ELEIÇÕES
PROPORCIONAIS: A CRISE DA REPRESENTATIVIDADE, SOB A ÓTICA DO
PRINCÍPIO DA SOBERANIA POPULAR

Trabalho de conclusão de curso
apresentado ao Curso de Direito do
UNIFOR-MG, como requisito parcial para
obtenção do título de bacharel em Direito.
Orientadora: Adriana Costa Prado de
Oliveira.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Orientadora Adriana Costa Prado de Oliveira
UNIFOR-MG

Prof.
UNIFOR-MG

Prof.
UNIFOR-MG

Formiga, 14 de novembro de 2023.

RESUMO

A presente monografia trata do efeito do fim das coligações partidárias em eleições proporcionais na crise de representatividade sob a ótica do princípio da soberania popular. A crise de representatividade é uma realidade no Brasil, e uma de suas causas é a diminuição da identidade ideológica dos partidos políticos, enquanto instrumentos promotores da soberania popular e da democracia representativa. As coligações partidárias agravaram ainda mais a crise de representatividade, na medida em que tornaram os partidos meros instrumentos utilizados pelos candidatos para satisfazer seus desejos de poder, além de afastar o eleitor do eleito, e gerar desconfiança e desagrado diante da eleição predatória de candidatos que não foram votados pelo povo por meio das coligações no sistema proporcional. A Emenda Constitucional nº 97/2017 vedou as coligações partidárias em eleições proporcionais no país. Seus efeitos já foram vislumbrados nas eleições municipais de 2022, diminuindo o número de partidos políticos e sua fragmentação, e aumentando a identificação do cidadão com os partidos políticos. Além disso, foram instituídas cláusulas de barreira e de desempenho, para determinar número mínimo de votos para que os partidos elegessem seus candidatos, bem como para que recebessem verbas públicas do Fundo Partidário e tempo de propaganda eleitoral gratuita. Visando minimizar os efeitos dessas cláusulas, especialmente para os partidos menores, a Lei nº 14.208/2021 instituiu as federações, nova forma de aliança partidária que permite que partidos menores alcancem os quocientes das cláusulas de barreira e desempenho. Sua constitucionalidade foi questionada e mantida pelo STF, já que não possui o condão de prejudicar a representatividade dos partidos políticos, tendo determinado o legislador a necessidade de pertinência temática e ideológica entre os partidos federados, que devem permanecer unidos por pelo menos quatro anos. Assim, o fim das coligações partidárias fortalece o princípio da soberania popular e atenua a crise da representatividade.

Palavras-chave: Democracia. Partidos Políticos. Soberania Popular. Coligações. Federações.

ABSTRACT

This monograph deals with the effect of the end of party coalitions in proportional elections on the crisis of representation from the perspective of the principle of popular sovereignty. The representation crisis is a reality in Brazil, and one of its causes is the decrease in the ideological identity of political parties, as instruments that promote popular sovereignty and representative democracy. Party coalitions further aggravated the crisis of representation, as they turned parties into mere instruments used by candidates to satisfy their desire for power, in addition to alienating voters from the elected, and generating distrust and displeasure in the face of the predatory election of candidates who they were not voted on by the people through coalitions in the proportional system. Constitutional Amendment No. 97/2017 prohibited party coalitions in proportional elections in the country. Its effects have already been seen in the 2022 municipal elections, reducing the number of political parties and their fragmentation, and increasing citizen identification with political parties. In addition, barrier and performance clauses were established to determine a minimum number of votes for parties to elect their candidates, as well as for them to receive public funds from the Party Fund and free electoral propaganda time. Aiming to minimize the effects of these clauses, especially for smaller parties, Law No. 14,208/2021 established federations, a new form of party alliance that allows smaller parties to reach the quotients of the barrier and performance clauses. Its constitutionality was questioned and maintained by the STF, as it does not have the power to harm the representation of political parties, with the legislator determining the need for thematic and ideological pertinence between the federated parties, which must remain united for at least four years. Thus, the end of party coalitions strengthens the principle of popular sovereignty and alleviates the crisis of representation.

Keywords: Democracy. Political parties. Popular Sovereignty. Coalitions. Federations.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	7
2	DEMOCRACIA NO BRASIL.....	9
	2.1 Evolução histórica da democracia no Brasil	14
	2.2 Princípio da Soberania Popular.....	19
	2.3 Instabilidade e crise da democracia e seus principais causadores	22
3	PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL.....	27
	3.1 Direitos Políticos e Cidadania	31
	3.2 Partidos Políticos e Representatividade.....	36
4	AS COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS EM ELEIÇÕES PROPORCIONAIS.....	40
	4.1 Crise da Representatividade – Causas e Consequências	43
5	EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 97/2017	47
	5.1 Contexto político, partidário e legislativo	47
	5.2 Fim das coligações partidárias como forma de melhorar o Sistema Político Brasileiro e atenuar a crise de representatividade.....	50
	5.3 Substituição das coligações pelas federações – considerações	54
6	CONCLUSÃO	63
	REFERÊNCIAS	67

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tratará do efeito do fim das coligações partidárias em eleições proporcionais como forma de atenuar a crise de representatividade no país, sob a ótica do princípio da soberania popular. O Brasil se constitui de uma República Federativa em um Estado Democrático de Direito que tem como fundamento a cidadania e o pluralismo político, dentre outros (art. 1º, CR/88).

Com base nisso é possível afirmar que o Brasil é um Estado democrático, fundado na soberania popular – governo do povo e para o povo. Além disso, conforme se verá, constitui-se de uma democracia representativa, em que as decisões políticas são tomadas por representantes eleitos.

Os partidos políticos desempenham importante papel nesse sistema, pois é através deles que os pensamentos e anseios populares são organizados e podem se expressar de forma ordenada. Dessa forma, é importante o bom funcionamento dos partidos para que o povo seja, de fato, representado, e a democracia possa ser exercida de forma efetiva.

O problema que se propõe a analisar é a crise de representatividade que tem assolado os países democráticos, inclusive o Brasil, de modo que a população não tem se sentido representada pelos políticos e pelos representantes eleitos, o que gera instabilidade e insatisfação popular.

Uma das causas apontadas para essa crise é a coligação partidária em eleições proporcionais – que permite que o poder seja dado a políticos que não foram eleitos pela população, através do empréstimo de votos de partidos dos quais sequer são filiados ou compactuam dos ideais.

A Emenda Constitucional nº 97/2017 marcou o fim das coligações em eleições proporcionais, de modo que se pretende analisar quais foram os efeitos do fim das coligações na crise de representatividade e no sistema democrático brasileiro. Através de estudos doutrinários e de teses e artigos científicos, bem como análise de dados coletados após a aprovação da emenda, será feita uma análise crítica sobre o tema proposto.

Para isso, o trabalho está dividido em quatro capítulos. O primeiro capítulo faz uma introdução ao tema da democracia no Brasil, com breve apanhado histórico e contextualização acerca do regime democrático, especialmente no país, bem como

uma análise do princípio da soberania popular como base da democracia, além dos principais causadores da instabilidade e crise na democracia.

O segundo capítulo tratará dos partidos políticos no Brasil, sua finalidade, histórico e conceituação, além de estudar os direitos políticos e o exercício da cidadania e investigar a ligação dos partidos políticos com a representatividade democrática.

O terceiro capítulo versará sobre as coligações partidárias em eleições proporcionais, seu surgimento no país e seus contornos conceituais, tratando da crise da representatividade em si, suas causas e consequências e sua ligação com as coligações partidárias.

Por fim, o quarto capítulo entrará de fato no tema proposto, analisando a Emenda Constitucional nº 97/2017, seu contexto político, partidário e legislativo e sua influência na crise de representatividade, tratando o fim das coligações partidárias como forma de melhorar o sistema político brasileiro e, conseqüentemente, atenuar a crise de representatividade no país. Além disso, será feito um breve estudo acerca das federações como forma de substituição das coligações.

2 DEMOCRACIA NO BRASIL

Antes de adentrar ao tema propriamente dito, necessário que se faça um breve estudo acerca da democracia, seus contornos conceituais e inserção no contexto do Estado Democrático de Direito. Inicialmente, importante destacar que democracia é um conceito de difícil definição, possuindo diversos significados ao longo dos anos de seu desenvolvimento.

Ramayana (2017) cita a origem etimológica da palavra democracia:

Democracia, s. f. Gr. Demokratia, que diz respeito ao governo em que o povo exerce de fato e de direito a soberania popular, dignificando uma sociedade livre onde o fator preponderante é a influência popular no governo de um Estado. Origem etimológica: “demos” = povo e “kratos” = poder.

Nas palavras de Abraham Lincoln, presidente dos Estados Unidos entre 1861 e 1865, “democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo” (Almeida, 2017, pág. 44). Azambuja (2008, pág. 242) aduz que “nenhum termo do vocabulário político é mais controverso que democracia”.

A desordem começa na etimologia da palavra e espraia-se em regimes que são ou se dizem democráticos e diferem entre si como termos antônimos. Alguns a definem gramaticalmente, e então se percebe que ela nunca existiu e talvez não existirá jamais. Outros procuram descrevê-la tal como ela é, e então verificam que houve e há tantas democracias quanto Estados que a praticaram e praticam. E há os que a conceituam tal como *deveria ser*, e nesse perspectiva a inteligência e a imaginação criam sistemas que vão do provável ou possível até magníficas ou atroz utopias. (Azambuja, 2008, pág. 243).

Assim, etimologicamente, é possível afirmar que a palavra democracia se refere a um governo “fundamentado no poder e soberania do povo” (Jácome, 2020, pág. 35). Esse conceito etimológico surgiu em contraposição ao poder exercido pelo monarca, hereditário e desvinculado de regulamentação, absoluto e autoritário.

Na medida em que a sociedade foi evoluindo, o conceito de democracia passou a angariar significados, absorvendo princípios e ideais, até chegar no atual paradigma do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, Azambuja (2008) afirma que a democracia possui bases e ideais construídos ao longo dos anos.

A democracia é, pois, o regime em que o povo governa a si mesmo, quer diretamente, quer por meio de funcionários eleitos por ele para administrar os negócios públicos e fazer as leis de acordo com a opinião geral. Baseia-se em certas ideias cujo reconhecimento e realização foi demorado e difícil, em reivindicações que foram a causa, e ainda são, de lutas prolongadas, quase

sempre sangrentas, entre o povo e os indivíduos que lhe queriam impor pela força sua autoridade e sua vontade. Baseia-se, em primeiro lugar, na ideia de que cada povo é senhor de seu destino, tem o direito de viver de acordo com as leis que livremente adotar e de escolher livremente as pessoas que, em nome dele e de acordo com a opinião dele, hão de tratar dos interesses coletivos. (...) A democracia, pois, supõe a liberdade e a igualdade. (...) A democracia de que tratamos é um regime político, uma forma de vida social, um método de coexistência e cooperação entre indivíduos-membros de uma organização estatal. (Azambuja, 2008, págs. 269/270).

Dessa forma, as bases da democracia são a soberania popular, a liberdade de escolha de seus representantes e a igualdade entre os cidadãos. É possível perceber a grande influência dos ideais da Revolução Francesa (1789) no conceito moderno de democracia, já que o marco da ruptura com a monarquia absolutista é justamente essa revolução.

A democracia clássica preencheu sua função. Entre alegrias fugazes e infortúnios permanentes, o homem, após 2 mil anos de submissão a governos despóticos, proclamou sua emancipação. Tomou-se realmente o *Homo politicus*, voltou a fazer política, mesmo quando pensava estar fazendo outra coisa. (Azambuja, 2008, pág. 271).

Em que pese a grande influência francesa no conceito moderno de democracia, importante destacar que o termo surgiu na Grécia Antiga, conforme afirma Dallari (2011, pág. 146), ao dizer que “houve influência das ideias gregas, no sentido da afirmação do governo democrático equivalendo ao governo de todo o povo, neste se incluindo, porém, uma parcela muito mais ampla dos habitantes do Estado”.

Isto porque, apesar de o conceito de democracia como governo do povo remontar aos ideais aristotélicos da Grécia Antiga, não se pode olvidar que a cidadania nas polis gregas era exercida apenas pelos nobres e estudiosos, o que excluía grande parte da população. Atualmente, com o conceito de igualdade servindo como uma das bases da democracia, a influência grega se limita à ideia de governo exercido pelo povo.

O Estado Democrático moderno nasceu das lutas contra o absolutismo, sobretudo através da afirmação dos direitos naturais da pessoa humana. Daí a grande influência dos jusnaturalistas, como LOCKE e ROUSSEAU, embora estes não tivessem chegado a propor a adoção de governos democráticos. (Dallari, 2011, pág. 147).

Dallari (2011) cita ainda que três foram os principais movimentos que influenciaram no conceito moderno de democracia, quais sejam, a Revolução Inglesa (1689), influenciada por John Locke, a Revolução Americana (1776) e sua luta pela

independência e conceitos como liberdade e igualdade, e a Revolução Francesa (1789), influenciada por Rousseau, e os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade. A partir desses movimentos, consagraram-se os princípios da supremacia da vontade popular, da preservação da liberdade e da igualdade de direitos como fundamentais para a democracia.

Conforme cita Ramayana (2017) três são as principais teorias democráticas: a clássica, a medieval e a moderna. A teoria clássica é a teoria grega aristotélica, “das três formas de governo, segundo a qual a democracia, como governo do povo (...) de todos os cidadãos (...) se distingue da monarquia, como governo de um só, e da aristocracia, como governo de poucos”.

Já a teoria medieval possui origem romana “o poder supremo deriva do povo e se torna representativo ou deriva do príncipe e se transmite por delegação do superior para o inferior” (Ramayana, 2017). Por fim, a teoria moderna é a de Maquiavel, segundo a qual a democracia é uma forma de república – governo do povo.

Ainda sobre as fases de desenvolvimento da democracia, afirma Faria (2019), que em sua forma clássica, a democracia surgiu na Grécia, desenvolveu-se para o republicanismo e a democracia liberal, com conceitos como a separação dos poderes, ideais da Revolução Francesa, desaguando na democracia direta, fundada em ideais socialistas e comunistas do pós Revolução Industrial.

Após o fim das duas grandes guerras, a política mundial passou por um período de estabilidade, consolidação de direitos e do ideal democrático. Após esse período, veio a crise política em meados dos anos 1970, com o neoliberalismo e menor intervenção estatal, de onde surgiu a chamada Crise da Democracia (Faria, 2019), desaguando, por fim, em ideais como a democracia deliberativa ou participativa.

O Estado Democrático de Direito surge justamente no período de estabilidade pós guerra, momento em que os direitos humanos e fundamentais foram consolidados e as Constituições foram utilizadas como documentos garantidores desses direitos. Assim, afirma Novelino (2013):

Ao fim da Segunda Grande Guerra Mundial, na tentativa de consolidar as conquistas e suprir as lacunas das experiências anteriores, surge um novo Estado que tem como notas distintivas a introdução de novos mecanismos de soberania popular, a garantia jurisdicional da supremacia da Constituição, a busca pela efetividade dos direitos fundamentais e a ampliação do conceito de democracia. (...) o princípio da soberania popular se apresenta como uma das vigas mestras desse novo modelo, impondo uma organização e um exercício democráticos do Poder (ordem de domínio legitimada pelo povo). Além da ampliação dos mecanismos tradicionais de democracia

representativa, com a universalização do sufrágio para categorias antes excluídas do processo participativo (como mulheres, analfabetos), são consagrados instrumentos de participação direta do cidadão na vida política do Estado, tais como plebiscito, referendo e iniciativa popular. A tensão entre a nova configuração do constitucionalismo e o conceito meramente formal de democracia, tradicionalmente associado à premissa majoritária, promove o desenvolvimento de uma dimensão substancial da democracia, a fim de assegurar que os direitos fundamentais sejam efetivamente usufruídos por todos, inclusive pelas minorias perante a vontade popular majoritária.

O autor cita uma necessária distinção entre a democracia formal e a democracia substancial. Nesse ponto, importante citar Faria (2019, pág. 121) quando afirma que “Democracia Formal é vista como método empregado para tomada de decisões, que inclui eleições livres e periódicas e sufrágio universal, dentre outras garantias”, especialmente no sentido de existir uma “condição procedimental mínima a conferir, em tese, o status democrático”.

Trata-se, portanto, a democracia formal, de um conceito abstrato, com princípios clássicos da democracia, como a soberania popular e a participação do povo nas decisões do Estado. A democracia meramente formal não é suficiente para implantação desse conceito de fato no Estado.

Por essa razão, há que se implantar a democracia substancial, que é a “igualdade jurídica, social e econômica” (Faria, 2019). Finaliza dizendo que “a Democracia é o governo do povo para o povo, a Democracia Formal é mais um governo do povo, ao passo que a Democracia Substancial é mais um governo para o povo” (Faria, 2019, pág. 124).

Por fim, importante colacionar a definição dada por Streck (*apud* Novelino, 2013, pág. 56):

Se as normas formais da Constituição – aquelas que disciplinam a organização dos poderes públicos – garantem a dimensão formal da democracia política, que tem relação com o “quem” e o “como” das decisões, suas normas substantivas – as que estabelecem os princípios e os direitos fundamentais – garantem o que se pode chamar de dimensão material da “democracia substancial”, uma vez que se refere ao conteúdo que não pode ser decidido e ao que deve ser decidido por qualquer maioria, obrigando a legislação, sob pena de invalidade, a respeitar os direitos fundamentais e aos demais princípios axiológicos por ela estabelecidos.

Em suma, pode-se afirmar que a democracia é um instituto de difícil conceituação, abarcando várias nuances do direito e da história da humanidade. O consenso da doutrina remonta seu surgimento à Grécia Antiga, origem etimológica da palavra, onde surgiu a ideia de governo do povo.

A partir das Revoluções Inglesa, Americana e Francesa, do século XVI em diante, ganha contornos conceituais no sentido de oposição a governos absolutistas, e implantação de um Estado governado pelo povo, tendo como base principiológica a soberania popular, a liberdade e a igualdade.

Nesse cenário de rompimento com a monarquia, surge outra forma de governo com base no conceito clássico de democracia – representatividade popular – a república, em contraposição ao absolutismo. No bojo da república, surge a democracia representativa, dada a impossibilidade fática de que todos exerçam o direito de governar o Estado e expressar suas opiniões políticas (democracia direta).

Conforme explica Dallari (2011), em razão do grande número de cidadãos nos Estados (sufrágio universal) e das numerosas decisões de interesse público que precisam ser tomadas constantemente, “é difícil, quase absurdo mesmo, pensar na hipótese de constantes manifestações do povo”, o que inviabiliza a democracia direta¹.

O autor cita a democracia semidireta, através de instituições como o referendo, o plebiscito, a iniciativa e o veto popular, que se mescla com a democracia representativa, que pressupõe a eleição de representantes que deverão tomar as decisões de interesse público, na grande maioria das questões.

Por fim, deve ser citada a democracia representativa pura, em que as manifestações de vontade popular se dão apenas por meio dos representantes escolhidos. A Constituição de 1988 adota a democracia semidireta, em razão de estarem presentes os institutos de manifestação direta do povo. (Dallari, 2011).

O que se pode concluir, tendo em conta a experiência das últimas décadas, é que vem sendo ampliada a autoridade dos institutos de democracia participativa, que são, de certo modo, um reforço à busca de intensificação do caráter democrático das decisões e ações das autoridades públicas. A utilização de tais institutos coloca os governos mais próximos do ideal de democracia direta, contribuindo para atenuar, em parte, as imperfeições e os riscos da democracia representativa, que continua sendo a principal forma de busca da democratização dos governos. A impossibilidade prática de utilização dos processos da democracia direta, bem como as limitações inerentes ao institutos da democracia semidireta, tornaram inevitável o

¹ (...) só existe democracia direta na *Landsgemeinde*, que ainda se encontra em alguns Cantões suíços: Glaris, Unterwalden e Appenzell. (...) trata-se de uma assembleia, aberta a todos os cidadãos do cantão que tenha o direito de votar, impondo-se a estes o comparecimento como um dever. A *Landsgemeinde* reúne-se ordinariamente uma vez por ano, num domingo da primavera, podendo, entretanto, haver convocações extraordinárias. (...) **é facilmente compreensível que tal prática só poderá mesmo ocorrer onde o colégio eleitoral seja muito restrito, o que, por si só, é suficiente para torná-la inviável no mundo atual.** (Dallari, 2011, pág. 152, grifo nosso).

recurso à democracia representativa, apesar de todas as dificuldades já reveladas para sua efetivação. (Dallari, 2011, pág. 157).

Por essa razão a grande maioria dos Estados Democráticos de Direito da atualidade utilizam o modelo democrático representativo, em que “a nação delega o exercício do poder aos seus representantes, continuando, porém, como fonte de toda a autoridade” (Azambuja, 2008, pág. 295).

Através da democracia representativa, os representantes eleitos atuam como mandatários e executores da vontade do povo, exercendo mandatos temporários, passíveis de fiscalização, sendo revogáveis e de prestação de contas obrigatória. A crítica² que se faz à democracia representativa é justamente o fato de que “está longe da ideia que dele comumente se faz” (Azambuja, 2008).

Por fim, Azambuja (2008, pág. 360) propõe a seguinte definição:

Democracia é o sistema político em que, para promover o bem público, uma Constituição assegura os direitos individuais fundamentais, a eleição periódica dos governantes por sufrágio universal, a divisão e a limitação dos poderes e a pluralidade dos partidos.

A partir dos conceitos postos alhures, necessários para compreensão da democracia e suas peculiaridades, passa-se a uma compreensão da evolução da democracia no Brasil, a fim de determinar o modelo democrático adotado no país atualmente, e entender os motivos que levaram a sua crise.

2.1 Evolução histórica da democracia no Brasil

A evolução da democracia no Brasil é marcada por grande instabilidade e cenários de dificuldade para o amadurecimento dos ideais democráticos no país. Inúmeros golpes e tomadas a força do poder marcaram a história do Brasil, tornando difícil a consolidação democrática.

É importante pontuar, inicialmente, que a democracia e a república foram instaladas de forma conjunta em grande parte dos países do globo, já que são conceitos similares e complementares, na medida em que a democracia é o exercício

² A necessidade de governar por meio de representantes deixa para o povo o problema da escolha desses representantes (Dallari. 2011, pág. 162).

do poder pelo povo, enquanto que a república³ é uma forma de governo representativo.

“A ideia de democracia é absorvida no conceito de república, relegando a monarquia e a aristocracia para o polo oposto, o das autocracias. O exercício de um “governo representativo” passa a ser visto como o ideal numa “república”. (Becak, 2016, pág.118).

Sendo assim é possível afirmar que, no Brasil, a democracia começa a surgir formalmente com a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, finando o período colonial e a monarquia no país. Formalmente porque, em que pese a mudança de paradigma, pouco mudou, de fato, na política do país, já que o poder saiu das mãos do monarca para as mãos de poucos aristocratas, não emanando, de fato, do povo.

A República não trouxe mudanças para a maior parte da população brasileira, que continuava vivendo na mais absoluta pobreza, sendo excluídos pelas outras classes sociais. Os conflitos foram frequentes contestando a ordem vigente, mesmo que aqueles que se opunham não tivessem consciência política desenvolvida (ALVES, 2000). A Primeira República teve seu fim em 1930 através de movimentos que exigiam o avanço da cidadania. Desde a independência até 1930, a única alteração importante que houve quanto ao avanço da cidadania foi exatamente a abolição da escravidão, em 1888 – ignorada pela Constituição Liberal de 1824 (CARVALHO, 2005, p. 212). (Castelo Branco et al., 2016).

A chamada República Velha era dominada pela aristocracia, chegando ao absurdo de haver rodízio de Presidentes da República, entre Minas Gerais e São Paulo, a conhecida política do Café com Leite – sendo São Paulo grande produtor de café, e Minas Gerais, de gato leiteiro (Alesp, 2010).

A República Velha teve fim com o início da Era Vargas, em 1930. Novamente, tratou-se de mudança praticada por ato autoritário, na medida em que Getúlio Vargas tomou o poder, com auxílio militar, e instalou um governo provisório, que permaneceu por quatro anos, até a instalação de Assembleia Nacional Constituinte.

O resultado da Assembleia foi a promulgação da Constituição de 1934, que instituiu "voto secreto, ensino primário obrigatório, voto feminino e diversas leis trabalhistas" (Alesp, 2010). Importante destacar que a Justiça Eleitoral foi criada nesse período, sendo suprimida logo em seguida pelo Estado Novo.

³ “Res” “pública” – coisa pública.

O Estado Novo (1937) foi instituído por Getúlio Vargas, sob o pretexto de reprimir a tomada de poder por comunistas. Em ato autoritário, antes da possibilidade de consolidação democrática, Vargas promoveu o fechamento do Congresso Nacional e editou nova Constituição que o outorgava plenos poderes, sendo considerada a primeira forma de ditadura declarada no Brasil.

Durante esse período, houve “a proibição de funcionamento dos partidos políticos e a extinção da Justiça Eleitoral” (TSE, 2023). Além disso, “foram suprimidas a liberdade partidária, a independência entre os três poderes e o próprio federalismo (...) criado o Tribunal de Segurança Nacional” (Alesp, 2010). Em que pese a grande influência dos regimes fascistas na Era Vargas, sob forte pressão norte americana, foram enviados soldados brasileiros para auxiliar os aliados.

O fim da Segunda Guerra Mundial gerou um fortalecimento militar no país, o que contribuiu para a deposição de Vargas por meio de intervenção militar em 1945, marcando o fim da Era Vargas. Foi reinstalada a Justiça Eleitoral e promulgada nova Constituição em 1946.

Em dezembro de 1945, foram realizadas eleições livres para o Parlamento e presidência, e Vargas, exilado no Rio Grande do Sul, acabou sendo eleito senador pela maior votação da época, o que lhe deu força política para ser eleito pelo voto popular para a presidência em 1951, com plataforma desenvolvimentista que incluía a criação da Petrobras. Porém, acusações de manter privilégios e questões envolvendo o atentado contra o jornalista Carlos Lacerda, crítico ferrenho de seu governo, geraram pressão política para que Vargas renunciasse. No dia 24/08/1954, Getúlio Vargas suicidou-se. (Alesp, 2010).

A Constituição de 1946 é considerada democrática pela doutrina, na medida em que foi promulgada após a derrubada do regime autoritário do Estado Novo, sendo respeitada por 18 anos, até o Golpe Militar de 1964. Após a renúncia de Vargas, Juscelino Kubitschek foi eleito, em 1955.

Seu mandato foi notável em razão da execução do plano “cinquenta anos em cinco”, que culminou na transferência da capital do país do Rio de Janeiro para Brasília, cidade planejada para ser a capital do país e para sediar os três poderes e ministérios. Em 1960, Jânio Quadros foi eleito, tendo renunciado com sete meses de mandato.

João Goulart, vice de Quadros, deveria assumir o poder, mas, por ser considerado de esquerda, não foi aceito pelos ministros militares, o que só piorou com

a aprovação de emenda constitucional para implantar o regime parlamentarista no país, sendo derrubada pelo plebiscito de 1963 (Alesp, 2010).

Novamente, sob o argumento de impedir a implantação do comunismo no país, os militares tomaram o poder no Golpe de 1964, que, a princípio, era para “restabelecer a ordem e a paz no país e garantir o desenvolvimento social e econômico, para que em seguida, o governo fosse devolvido aos políticos civis” (Castelo Branco et al., 2016).

Essa restituição, porém, não ocorreu, e o Regime Militar perdurou até o ano de 1985, quando teve início o processo de redemocratização do país. “Apesar da manutenção da Justiça Eleitoral, as eleições para presidente e governadores passam a ser indiretas e a atuação dos partidos políticos é objeto de intervenção” (TSE, 2023).

As reformas de base defendidas por Jango, que incluíam a possibilidade de uma reforma agrária, a proposta de nacionalização ou encampação de empresas estrangeiras, além de suas simpatias pelos feitos da Revolução Cubana, assustaram os latifundiários e proprietários e irritaram os militares. A crise se aprofundou depois do comício a favor das reformas, que Jango realizou no Rio de Janeiro, em março de 1964. O levante militar se deu no dia 31 de março. Não houve resistência, e João Goulart partiu para o exílio no Uruguai. (Alesp, 2010).

O Regime Militar foi marcado por grande repressão política, “com amplo uso de tortura por parte dos militares (...) neste período sucessivos atos institucionais ampliaram os poderes do presidente e tornaram as eleições indiretas” (Alesp, 2010). Em que pese o regime ser claramente antidemocrático, foram utilizadas instituições democráticas para mascarar a validade dos atos.

Foi imposta nova Constituição em 1967, a fim de validar os atos praticados pelos militares, além de terem sido mantidas algumas instituições democráticas, como a Justiça Eleitoral e as eleições, ainda que de forma indireta. Os Atos Institucionais foram evidenciando o caráter autoritário do Regime.

No ano de 1968, foi editado o Ato Institucional nº 5, sendo oficialmente implantada a ditadura absoluta no país, cassando todas as instituições democráticas, e consolidando o que estava sendo feito durante todo o período. O Regime Militar teve cinco presidentes⁴, terminando no ano de 1985, com a eleição direta de Tancredo Neves.

⁴ Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967), General Artur da Costa e Silva (1967-1969), Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), General Ernest Geisel (1974) e General João Batista Figueiredo (1978-1985).

Em seu governo, Médici criou o Mobral (Movimento Brasileiro de Alfabetização) com o intuito de diminuir o número de analfabetos no país; ampliou programas de assistência social; lançou o programa Proterra (visava diminuir os problemas de terra da população nordestina) e a construção da Rodovia Transamazônica (SILVA, 2001). Apesar da instituição de programas que beneficiassem a população, regime militar no governo de Médici aumentou o uso da tortura, principalmente para obter informações sobre a oposição. Entre os torturados, nem crianças e mulheres escapavam, pois eram enquadradas na Lei de Segurança Nacional. Um dos instrumentos de repressão era o DOI-Codi (Destacamento de Operações e Informações – Centro de Operações de Defesa Interna) e o Oban (Operação Bandeirantes). Estes órgãos eram financiados por empresas em geral, utilizavam a tortura para investigar os “crimes praticados contra o Governo”. (Castelo Branco et al., 2016).

O último presidente do Regime Militar – Figueiredo – ocupou a posição pelo maior período de tempo – sete anos – tendo diminuído gradativamente as restrições impostas durante o Regime Militar. O Congresso Nacional foi reaberto, abrindo-se, também, a possibilidade de realização de eleições.

Essa flexibilização abriu espaço para manifestações populares requerendo a realização de eleições diretas – movimento Diretas Já – que apesar da grande aderência da população, não se consolidaram por falta de aprovação no Congresso, de maioria apoiadora do Regime Militar.

Esse fato evidencia a ausência de democracia no país no período do Regime Militar – as instituições que deveriam representar a vontade da população, manifestavam-se contra ela, enquanto que os anseios populares eram ignorados, por não possuírem instituições democráticas que os representassem.

As eleições de 1985 foram realizadas de forma indireta, eleito Tancredo Neves, que, porém, não chegou a assumir a presidência, falecendo antes de sua diplomação. Seu vice, José Sarney, foi o primeiro presidente não militar eleito desde o golpe de 1964, e em seu governo, foi convocada a Assembleia Nacional Constituinte, que culminou na promulgação da Constituição de 1988, vigente atualmente (Castelo Branco et al., 2016).

A doutrina considera a promulgação da Constituição de 1988 como o marco da redemocratização do país, já que em seu bojo foram previstos direitos e garantias fundamentais, liberdades individuais, direitos difusos e sociais, além de estabelecer como cláusulas pétreas – imutáveis – a República representativa, federativa e presidencialista, a separação dos poderes e a liberdade das instituições democráticas.

A Constituição de 1988 – chamada Constituição Cidadã – completa em outubro 35 anos, sendo responsável pela consolidação da democracia e do Estado Democrático de Direito no país, garantindo direitos políticos e fortalecendo a República e a participação popular, garantindo direitos nos moldes das convenções internacionais pós-guerra.

Em 1989 foi realizada a primeira eleição direta após o período militar, tendo sido eleito Fernando Collor de Melo, que protagonizou o primeiro impeachment da história do país – instituto jurídico mantenedor da democracia. Itamar Franco, seu vice, terminou o mandato. Outra evidência do caráter democrático da Constituição de 1988 foi a determinação de realização de plebiscito em 1993, a respeito da forma de governo – república ou monarquia, e do sistema de governo – presidencialismo ou parlamentarismo (Alesp, 2010).

O povo brasileiro, em perfeita consonância com a Assembleia Constituinte, manteve a decisão de que o Brasil deveria ser uma República Presidencialista. Assim, foi oportunizada forma de democracia direta, através do plebiscito, de modo que a República Presidencialista no país se funda em ideais democráticos, de acordo com a vontade do povo.

A Constituição, em seu texto original, não previa a reeleição, mas apenas um mandato de cinco anos, o que foi alterado em 1997, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, através de Emenda à Constituição⁵, sendo ele o primeiro presidente reeleito. Atualmente, são permitidos dois mandatos consecutivos de quatro anos.

Uma dos princípios basilares consagrados pela Constituição de 1988, juntamente com os princípios da igualdade e da liberdade – que, conforme visto alhures, são imprescindíveis na democracia – é o princípio da soberania popular, corolário do ideal democrático, estudado a seguir.

2.2 Princípio da Soberania Popular

O conceito de soberania para a Teoria Geral do Estado diz respeito, inicialmente, a um dos elementos necessários para a formação do Estado em si. Estado seria “uma sociedade permanente de homens que habita um território fixo e

⁵ Emenda Constitucional nº 16, de 04 de junho de 1997.

determinado e tem um governo independente” (Azambuja, 2008, pág. 69). A doutrina aponta, então, três elementos formadores do Estado – o povo, o território e um governo soberano.

“Não há sociedade sem poder” (Azambuja, 2008, pág. 68), e no caso específico da forma política da sociedade, poder no sentido essencial de ordem e hierarquia. “Ao poder, expressão dinâmica da ordem política, denomina-se governo, que é o terceiro elemento essencial do Estado” (Azambuja, 2008, pág. 68).

O poder estatal se distingue pelo fato de ser supremo, dotado de coação irresistível em relação aos indivíduos e grupos que formam sua população, e ser independente em relação ao governo de outros Estados. A esse poder do Estado, que é supremo, que é o mais alto em relação aos indivíduos e independente em relação aos demais Estados, os escritores clássicos denominam de soberania. (Azambuja, 2008, pág. 69).

Dentro desse conceito estão a noção de soberania interna – poder sobre os indivíduos em seu território – e soberania externa – ausência de subordinação a outros Estados, no plano internacional. Em que pese essa divisão de aspectos, a soberania é única e indivisível⁶. Assim, verifica-se que “a noção de soberania está sempre ligada a uma concepção de poder” (Dallari, 2011, pág. 86).

Trata-se, portanto, do poder político do Estado, sem deixar de mencionar o exercício do poder jurídico, na medida em que o Estado soberano edita, interpreta e faz valer suas leis, conforme convencionado internamente (Dallari, 2011). A respeito da titularidade ou justificação da soberania, duas são as principais fontes.

Nos Estados absolutistas, o poder – e portanto, a soberania – era concentrado no monarca, sendo ele o único titular, justificado ou concedido por Deus – teorias teocráticas (Dallari, 2011). Com o fim da monarquia absolutista na maior parte do mundo, e surgimento das teorias democráticas, a titularidade da soberania passou a ser do povo.

Assim, a soberania popular é um princípio basilar da própria democracia, na medida em que considera como titular do poder o próprio povo formador do Estado. Atualmente, a noção de soberania popular se desenvolveu no sentido de ser um direito, de modo que o titular é, de fato, o Estado, do qual o povo é formador da vontade (Dallari, 2011).

⁶ Quanto às características da soberania, praticamente a totalidade dos estudiosos a reconhece como una, indivisível, inalienável e imprescritível. (Dallari, 2011, pág. 87).

Significa dizer que, em que pese a soberania – ou poder, ser exercido, de fato, pelo Estado, através de seus agentes públicos, esse poder é concedido pelo povo, que promove legitimação do Estado, por meio da participação no processo legislativo, ainda que de forma indireta, através da escolha de seus representantes.

O artigo 1º parágrafo único da Constituição de 1988 consagra, de forma explícita, o princípio da soberania popular: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Na busca pela conexão entre a democracia e o Estado de direito, o princípio da soberania popular (CF, art. 1.º, parágrafo único) se apresenta como uma das vigas mestras deste modelo, impondo uma organização e um exercício democráticos do Poder (ordem de domínio legitimada pelo povo). Na Constituição de 1988, este princípio é concretizado por diversos mecanismos que permitem a participação popular, direta e indireta, na fiscalização e formação da vontade do governo do Estado. Além da possibilidade de votar e ser votado (CF, art. 14), o cidadão pode se manifestar diretamente sobre determinados temas – por meio de plebiscito, referendo ou iniciativa popular (CF, art. 14, I a III) – e atuar, de forma direta, na fiscalização da gestão da coisa pública (*res publica*) – por meio da ação popular (CF, art. 5.º, LXXIII). (Novelino, 2016, pág. 252).

Assim, o princípio da soberania popular, além de formalizar a vontade do povo como base estruturante do Estado, busca conectar o ideal democrático ao Estado de Direito, formando, verdadeiramente, o Estado Democrático de Direito, instituído pela Constituição de 1988. Sem o princípio da soberania popular, não há que se falar em Estado Democrático.

O *caput* do artigo 1º estabelece como forma de governo a República, como forma de estado a federação, e consagra o princípio democrático, citando a soberania, a cidadania e o pluralismo político como fundamentos do Estado brasileiro⁷. No que diz respeito ao Estado Democrático de Direito, aduz Novelino (2016, pág. 252):

A noção de Estado Constitucional Democrático está indissociavelmente ligada a duas ideias correlatas: a garantia jurisdicional da supremacia material e formal da Constituição e a efetividade dos direitos fundamentais tanto em seu aspecto formal, como em sua dimensão material, com vistas a implementar níveis reais de igualdade e liberdade. A preocupação com a supremacia constitucional e com o respeito, proteção e promoção dos direitos fundamentais pode ser constatada no extenso rol de ações constitucionais consagrado na Constituição de 1988 (ADI, ADC, ADPF, mandado de

⁷ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. (BRASIL, 1988).

segurança, habeas data, habeas corpus...), com destaque para os instrumentos de controle das omissões inconstitucionais (ADO e mandado de injunção). Por fim, outra característica marcante deste modelo de Estado é a ampliação do conceito meramente formal de democracia (participação popular, vontade da maioria, realização de eleições periódicas, alternância no Poder) para uma dimensão substancial, como decorrência do reconhecimento da força normativa e vinculante dos direitos fundamentais, os quais devem ser usufruídos por todos, inclusive pelas minorias perante a vontade popular (pluralismo, proteção das minorias, papel contramajoritário do Poder Judiciário...).

É possível afirmar, portanto, que o Estado Democrático de Direito está diretamente ligado à soberania popular, na medida em que a gênese da democracia está no povo como titular do poder, conforme aponta o próprio texto constitucional – todo poder emana do povo.

Assim, o povo detém o poder político em um regime democrático, e o Estado exerce o poder jurídico, uma vez que é formado pelo povo, e como pessoa jurídica, o representa, formando povo e Estado o conceito de sociedade. É o povo quem dá legitimidade ao poder exercido pelo Estado.

O titular da soberania, ou melhor, do poder, é a nação, porque é o elemento humano do Estado. Quer dizer, intrínseca, social, originariamente, o poder reside no povo ou nação; dele é que emana o impulso vital que faz o Estado agir. (...) Substancialmente, pois, o poder reside no povo ou nação. Juridicamente, porém, é o Estado que exerce o poder (...) na realidade, o Estado é o órgão jurídico da nação. (Azambuja, 2008, pág. 107).

No Estado Democrático de Direito, formado e garantido pela Constituição, a soberania popular se manifesta logo no Poder Constituinte, “pelo qual, através da Constituição, define órgãos e os poderes constituídos e instaura o ordenamento” (Bobbio et al., 2007 *apud* Faria, 2019, pág. 134).

É o princípio da soberania popular, portanto, que legitima o Estado Democrático de Direito, desde sua fundação através do Poder Constituinte Originário, até sua aplicação política e jurídica, levando em consideração a manifestação de vontade do povo como pressuposto de exercício do poder legítimo.

2.3 Instabilidade e crise da democracia e seus principais causadores

Conforme pontuado acima, a democracia ganhou força nos períodos revolucionários que culminaram na transição da monarquia para a república em grande parte dos países do globo. A república como forma de governo representativo

se mesclou com o ideal democrático de soberania popular, resultando na consolidação da democracia representativa, ou semidireta, nos países que permitem os institutos de manifestação popular, como é o caso do Brasil.

A doutrina entende que a democracia conheceu sua hegemonia e estabilização no período pós-guerra, já que previamente, passava por uma fase de instalação e adequação à realidade, fase esta que não é considerada estável. O pós-guerra foi marcado, também, pelo crescimento do constitucionalismo, sendo a Constituição o instrumento escolhido para solidificar direitos e garantias fundamentais.

Com a constitucionalização das democracias no século XX, a democracia tornou-se fundamento de legitimação popular de um Estado, bem como de limitação do exercício da política e norma jurídica orientadora de todas as suas ações e finalidades públicas, sendo, dessa maneira, considerada indispensável para a construção e consolidação de direitos e, também, para a formulação e execução de políticas públicas. Assim, o exercício da democracia passou a atrelar-se à efetividade da Constituição. (Corte e Corte, 2018).

Historicamente, a democracia enfrentou obstáculos em diversas fases de sua consolidação. Inicialmente, o ideal democrático de poder exercido pelo povo encontrou o obstáculo da inviabilidade prática de democracia direta, com exceção dos cantões suíços, e seus vilarejos de pequena densidade demográfica.

Chegou-se à conclusão de que a democracia direta é faticamente impossível de ser exercida, razão pela qual foi implantada na maioria dos países a democracia representativa, seja ela semidireta – com a previsão de mecanismos de participação popular direta tais como o referendo e o plebiscito – ou puramente representativa, sendo todas as decisões tomadas diretamente pelos representantes.

Em que pese os inúmeros obstáculos enfrentados até a implantação dos regimes democráticos, observa-se que, atualmente, em especial no Ocidente, a democracia liberal-representativa encontra-se instalada e consolidada (USP, 2022). No Brasil, a Constituição de 1988 marcou o fim do autoritarismo e a consolidação do Estado Democrático de Direito e da democracia constitucional.

No Brasil, o processo de redemocratização dos anos 1980 significou, em tese, a derrota do autoritarismo, com a construção de um pacto político que combinou elementos do liberalismo político com a social-democracia, representado pela Constituição Federal de 1988, com seu conjunto de direitos civis, políticos e sociais acompanhados de garantias para sua efetivação. (USP, 2022, pág. 05).

Apesar da instabilidade política causada principalmente pela corrupção sistêmica, que culminou em dois *impeachments* pós 1988, e diversos escândalos ao longo dos anos, as instituições democráticas prevalecem, e tem sido mantidas as regras eleitorais, alternância de poder e separação dos poderes.

Por essa razão, alguns estudiosos afirmam que não é a democracia em si que está em crise, mas o que tem causado insatisfação é, na verdade, o modelo representativo e o sistema político. A instabilidade na democracia existe desde sua implantação e permanece mesmo após sua consolidação, e as crises enfrentadas constituem “movimentos pendulares” de progressão e regressão no regime democrático.

Sobre o Brasil, na análise de Avritzer (2018, p. 274-275), não estaríamos atravessando propriamente uma crise, nem diante de uma espécie de “derrapada em um longo processo de construção democrática”, mas sim um “movimento pendular” de longa duração, no qual oscilam momentos de progressão (1946, 1985-1988) e regressão democrática (1954, 1964). Tomamos como referência a posição de Przeworski (2020) sobre o assunto. Crises indicam, por um lado, situações que exigem uma decisão; e, por outro, a insustentabilidade do *status quo* sem que exista uma alternativa a ele consolidada. Pode-se afirmar que existe uma crise contemporânea na democracia porque há sinais de que, embora as instituições democráticas continuem a operar, correm o risco de entrar em colapso ou de se tornarem incapazes de produzir os resultados para os quais foram estabelecidas. (USP, 2022, pág. 05).

Se, por um lado, há quem afirme que não há uma crise na democracia, mas sim um momento de instabilidade e insatisfação, há quem defenda a existência de uma crise em razão do risco de colapso das instituições democráticas, em razão de uma insustentabilidade sem solução aparente.

Isso pode ser evidenciado pelo crescente declínio do apoio à democracia e pelo desgaste dos sistemas partidários tradicionais (Przeworski, 2020). Para ele, há um risco de que “as eleições se tornem não competitivas ou inconsequentes para quem quer que permaneça no poder” (USP, 2022).

Nesse ponto, “o desfecho da crise pode ser tanto a ruptura do regime democrático (ou sua permanência formal esvaziada de substância), como a emergência de alternativas políticas e institucionais que possibilitem sua superação” (USP, 2022, pág. 06). A respeito das principais causas de instabilidade e crise da democracia, pontua Przeworski (2020 *apud* USP, 2022): “(1) Econômicas (estagnação de renda, desigualdade e severa limitação à mobilidade social); (2) divisões sociais (polarização, racismo e hostilidade); (3) políticas (estratégias dos partidos

tradicionais); e (4) institucionais”, no sentido da utilização das instituições para limitar o exercício da democracia. Nesse mesmo sentido:

(...) um certo mal-estar nas democracias contemporâneas vem sendo diagnosticado há alguns anos, por meio do crescimento do absenteísmo eleitoral, do decréscimo na filiação e na identificação partidárias, bem como por meio da queda da confiança nas instituições e nos políticos profissionais. (...) a crescente desconfiança dos cidadãos comuns em relação à “política tradicional” não significa uma desconfiança em relação à democracia em si, ou menos ainda uma defesa de soluções não democráticas. (...) Ao que parece, essa crise de legitimidade está mais associada à desconfiança em relação às instituições tradicionais de representação política das democracias contemporâneas, do que uma descrença direta em relação à democracia. (Moreira, 2020, pág. 21).

Moreira (2020) aponta como sintomas da suposta crise democrática a abstenção eleitoral e a desconfiança dos cidadãos com relação à política e suas instituições. Já no que diz respeito às causas dessa desconfiança, aduz que tem-se adotado uma “política de escândalos”, em que os candidatos usam a mídia para atacar seus adversários, gerando verdadeira autodestruição da legitimidade do sistema político.

Para ele, enquanto alguns representantes ignoram ou desconhecem os sintomas da crise democrática, outros se utilizam deles de forma nociva e estratégica, “um modo para o qual a democracia representativa ainda não possui remédio, como, por exemplo, através da utilização das informações falsas ou distorcidas (...) difundindo inverdades, para manter sempre a atenção para si” (Moreira, 2020, pág. 24). As chamadas *fake news*, representam perigo ao regime democrático, na medida em que é utilizada para manipulação política dos cidadãos, se assemelhando mais a um regime autoritário do que democrático.

Outro ponto destacado é a relação entre crise econômica e crise democrática. A economia está diretamente ligada com a democracia, na medida em que as condições de vida da população interferem em seus direitos básicos constitucionalmente e democraticamente assegurados, levando à insatisfação.

(...) a atual crise da democracia é inseparável da última crise do sistema capitalista, na medida em que levou milhões de pessoas a serem privadas de condições mínimas de vida. Desemprego, precarização das condições de trabalho, aumento da pobreza, corte nos gastos públicos, desmonte das políticas de bem-estar etc., são vistos como elementos que compõem o estado de recessão no qual os cidadãos, então, furiosos e frustrados, se “rebelaram” contra o sistema político, saindo às ruas, pedindo a deposição de alguns governantes e **também por vezes elegendo candidatos que se apresentavam, oportunamente, contra os interesses das elites.** (Moreira, 2020, pág. 25, grifo nosso).

Nesse cenário, surgem candidatos que oportunamente se apresentam “ao lado do povo e contra o sistema político e econômico vigentes” (Moreira, 2020), utilizando as insatisfações populares para alcançarem a eleição, e, posteriormente, implantam sistemas antidemocráticos, uma vez no poder⁸.

Esses políticos, considerados populistas, utilizam as reivindicações populares e a insatisfação com o sistema político vigente para se autopromover, e, uma vez eleitos, apresentam “relutância em tolerar a oposição ou respeitar a necessidade de instituições independentes” (Mounk, 2019 *apud* Moreira, 2020, pág. 27).

Superadas as questões econômicas e políticas, a questão institucional também pode apresentar uma causa de instabilidade democrática:

Há que se ter em mente, acrescenta ele, que as democracias iliberais, que surgem no alvorecer desse século, evidenciam que há, portanto, diferentes estratégias para burlar as normas e as garantias que tipificam o Estado de direito. Não é preciso, necessariamente, atos de força ou de ruptura explícita com a ordem legal. Uma recomposição do membros para as cortes superiores do judiciário (através da manipulação das normas de indicação, doravante mais alinhados ideologicamente com as diretrizes do executivo), ou o corte de verbas públicas para órgãos da imprensa oposicionista, ou ainda a suspensão temporária de garantias constitucionais, sob a alegação de se promover a segurança contra a ameaça terrorista, por exemplo, são maneiras que vem sendo praticadas, tópica ou mais recorrentemente, em algumas nações do globo, dentre as quais se destaca a já mencionada Hungria, mas também a Venezuela, a Turquia, a Polônia e as Filipinas. (Moreira, 2020, pág. 32).

O autor cita ainda a polarização e radicalização ideológica como mecanismo desestabilizador da democracia, que se encaixa na causa social da instabilidade democrática. Trata-se, portanto, da instigação a intolerância mútua, e o desrespeito a opiniões contrárias, que geral debate saudável e alternância de poder.

“A tolerância mútua diz respeito à ideia de que, enquanto nossos rivais jogarem pelas regras institucionais, nós aceitaremos que eles tenham direito igual de existir, competir pelo poder e governar” (Levitsky e Ziblatt, 2018 *apud* Moreira, 2020, pág. 35). Dessa maneira, a pretensão de acabar com a oposição é, em sua essência, antidemocrática, e contribui para a crise enfrentada.

⁸ Podem ser citados como exemplo Emmanuel Macron (França), Benito Mussolini (Itália), Hitler (Alemanha) e Vargas (Brasil).

3 PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

Para tratar dos partidos políticos no Brasil, necessária uma pequena introdução histórica. O Código Eleitoral⁹ vigente foi sancionado em 1965, em pleno Regime Militar no país, e seu texto original previa a vedação expressa das coligações partidárias no sistema proporcional (Malheiro, 2019). “Pelos 20 anos subsequentes, que compreenderam todo o período militar, as eleições para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais ocorreram sem a união entre os partidos para a disputa dessas vagas” (Malheiro, 2019, pág. 12).

Em 1985, é sancionada a Lei nº 7.454, modificando o Código Eleitoral no sentido de permitir a prática de coligações entre partidos no sistema proporcional. A Lei das Eleições, de 1997, tratou do tema de forma mais minuciosa (Malheiro, 2019). Em 2002, foi editada a Resolução 20.993 do TSE para vedar as coligações nos estados, em razão do caráter nacional dos partidos políticos.

Após, a Emenda Constitucional nº 52/2006 consolidou a não obrigatoriedade de vinculação entre coligações partidárias, sendo a última alteração a Emenda Constitucional nº 97/2017, que vedou as coligações partidárias no sistema proporcional, como se verá a seguir.

O país passou por intensas mudanças ao longo do último século, resultando em instabilidade política e institucional, e conseqüentemente, instabilidade democrática. Enquanto que o Código Eleitoral de 1950 dava força às coligações partidárias, o Código de 1965 trouxe mudanças, e sequer foi cumprido durante o Regime Militar, em razão da edição dos Atos Institucionais que romperam o sistema partidário no país (Malheiro, 2019).

Durante o Regime Militar o pluripartidarismo foi extinto, dando lugar ao bipartidarismo, já que o regime permitia a existência de apenas dois partidos políticos – ARENA e MDB¹⁰. “A decretação do bipartidarismo, imposta pela ditadura, então, representou uma demonstração do autoritarismo e da força do regime” (Malheiro, 2019, pág. 18).

⁹ Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.

¹⁰ Aliança Renovadora Nacional e Movimento Democrático Brasileiro.

Com a redemocratização do país e o estabelecimento da nova ordem jurídica pela Constituição de 1988¹¹, houve a recepção do Código Eleitoral, com algumas modificações feitas ao longo dos anos, e necessidade do exercício de hermenêutica constitucional ao aplicar os ditames do códex. No que tange aos partidos políticos, foi promulgada a Lei nº 9.096/95 regulamentando o tema. A partir dessa contextualização, passa-se ao conceito de partidos políticos.

Logo no artigo 1º da Lei 9.096/95, o legislador define partidos políticos: “O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal” (BRASIL, 1995).

Nas palavras de Almeida (2017, pág. 179):

Conceituamos partido político como a pessoa jurídica de direito privado, integrada por um grupo de indivíduos que se associam, estavelmente, em torno de um objetivo determinado, que é assumir e permanecer no poder ou, pelo menos, influenciar suas decisões e, *ipso facto*, pôr em prática uma determinada ideologia político-administrativa.

Os partidos políticos constituem instrumentos através dos quais a democracia e a cidadania são exercidas, já que todo cidadão brasileiro tem o direito de votar e ser votado¹², sendo condição para a elegibilidade a filiação partidária. Para Kelsen (2000 *apud* Veloso, 2018, pág. 59):

A evolução das democracias revela a importância dos partidos, ao mostra-los como os necessários entes de organização do povo, visão que é compartilhada por vários outros, como Ferreira Filho (2012, 3.ed, p. 72-73), que aponta sua consolidação a partir do aumento da frequência das eleições como forma de investidura do governo representativo, difundido durante o

¹¹ Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o **pluripartidarismo**, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I – caráter nacional; II – proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III – prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV – funcionamento parlamentar de acordo com a lei. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

¹² Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular. § 1º O alistamento eleitoral e o voto são: I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos; II - facultativos para: a) os analfabetos; b) os maiores de setenta anos; c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos. § 2º Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos. § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; V - a filiação partidária; VI - a idade mínima de: a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz; d) dezoito anos para Vereador. § 4º São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos. (BRASIL, 1988).

século XIX. Para disputa-las e atuar nas assembleias e no governo, era necessário uma institucionalização do grupo político, uma atuação coordenada, não bastando a mera comunhão de ideias, e esta institucionalização foi concretizada pelos partidos, dos quais já se falava desde o século XVIII, mas sem a mesma relevância.

Quanto à natureza jurídica dos partidos políticos, conforme se depreende do próprio texto legal, são pessoas jurídicas de direito privado, que adquirem personalidade jurídica a partir do registro do estatuto no Tribunal Superior Eleitoral (art. 17, §2º, CR/88 – Almeida, 2017).

O fato de se exercer funções públicas não desnatura a característica da natureza privada dos partidos, a exemplo do que ocorre com as concessionárias de serviço público, o fato de desempenharem atividade tipicamente pública, não transmuta sua essência privada, não os transforma em autarquia ou fundação pública, que necessitam de lei para sua criação e sujeitam-se ao regime jurídico de direito público, com a necessidade de licitação para realização de gastos e concurso público para admissão de pessoal. O registro no TSE seria uma condicionante para participação de pleito democrático, recebimento de verbas de fundo partidário e acesso a tempo de TV e rádio (Jácome, 2020, pág. 71).

Já no que diz respeito à finalidade dos partidos políticos, afirma Almeida (2017, pág. 183) que “se destinam a assegurar, segundo os ditames do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo”, além de defender os direitos fundamentais e influenciar nas decisões do Estado.

Para Azambuja (2008, pág. 319), “servem para exprimir e para formar a opinião pública”, por meio do agrupamento de pessoas que pensam da mesma forma sobre assuntos políticos, além da finalidade de “estimular os indivíduos a manter, exprimir e defender suas opiniões, a interessar-se, portanto, nas coisa públicas, como é dever de todo cidadão”.

A Constituição determina também a nacionalidade dos partidos políticos, ou seja, veda a criação de partidos de caráter regional, estadual ou municipal (Almeida, 2017). Essa determinação não surgiu com a Constituição de 1988, já que a partir de 1945, o caráter nacional dos partidos já era obrigatório (Almeida, 2017), em contraposição ao revogado Código Eleitoral de 1932, que instituiu a criação dos partidos políticos, aceitando agremiações regionais.

Outro ponto que merece destaque é que, em que pese a determinação de submissão à lei (Lei nº 9.096/95) e obrigatoriedade de prestação de contas à Justiça Eleitoral, tanto no que diz respeito a suas contas partidárias – origem das receitas e destino das despesas, quanto às contas de campanha, é assegurada a autonomia

partidária no que tange à estrutura interna, organização e funcionamento dos partidos políticos (Almeida, 2017, pág. 186).

Sendo assim, o partido tem liberdade para estabelecer “seu programa, seus objetivos políticos (...) sua estrutura interna, organização e funcionamento” (art. 14, Lei nº 9.096/95). O artigo 15 da citada lei estabelece requisitos mínimos que devem constar nos estatutos dos partidos, havendo liberdade para deliberação de seu conteúdo.

Além disso, importante salientar que a criação do partido político, dado seu caráter nacional, depende de apoio, por dois anos, de cinco décimos por cento dos votos contabilizados na última eleição para Câmara dos Deputados, de eleitores não filiados, nos termos do art. 7º, §1º, da Lei 9.096/95¹³ (Jácome, 2020). É permitida, também, a fusão ou incorporação de partidos políticos fundados há pelos menos cinco anos (art. 2º, Lei 9.096/95).

Dentre as críticas tecidas aos partidos políticos, podem ser citadas o falseamento de opinião, o disfarce de organizações oligárquicas que almejam proveito próprio (Azambuja, 2008), sua conversão em meros instrumentos para conquista de poder (Dallari, 2011) e ausência de organização e pertinência temática (Faria, 2019).

Para Dallari (2011, pág. 168), a crítica aos partidos políticos envolve a crítica à própria representação política, mas, para ele, os partidos políticos apresentam aspectos mais positivos do que negativos, podendo exercer funções relevantes e apresentar alternativas políticas, caracterizando assim o Estado Democrático.

Nesse mesmo sentido opina Azambuja (2008), aduzindo que nenhuma das críticas, ainda que todas reunidas, é capaz de provar que seria melhor não existirem partidos políticos. Para a autora, os males acima citados são sanáveis, e as opiniões divergentes saudáveis para a democracia.

Os defeitos dos partidos são, pois, os defeitos dos homens. O que cumpre é ir remediando e corrigindo, porque os partidos políticos são necessários na democracia. Sem eles, não haverá opinião pública organizada; sem opinião pública organizada não existe regime democrático. Os benefícios que prestam superam muito os defeitos que apresentam. Evitam a tirania dos governos e os caprichos dos governados; a sua crítica e a sua resistência

¹³ Art. 7º O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral. §1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles.

contêm a uns e outros nos limites da lei, do dever funcional e da tolerância. Sem partidos, a opinião pública permanece amorfa, esporádica e ineficaz, sujeita a caprichos momentâneos e sem outra possibilidade de ação além da revolta. (Azambuja, 2008, pág. 322).

Atualmente, no Brasil, há 30 (trinta) partidos políticos registrados no TSE (2023), número considerável, devido ao pluripartidarismo no país. O MDB é o partido mais antigo (06/1981), seguido do PTB (11/1981) e o PDT (11/1981). O partido com o registro mais recente é o UNIÃO (02/2022). Já os partidos em formação, segundo dados do TSE (2023), são 20 (vinte).

Importante ressaltar que, em que pese o número de partidos em formação ser próximo do número de partidos registrados, em muitos casos, os partidos não recebem registro final no TSE. Conforme estudo de Faria (2019), havia, à época, 75 (setenta e cinco) partidos em formação, sendo que sua esmagadora maioria não recebeu registro definitivo.

Do exame dos maiores Partidos Políticos no Brasil, de acordo com a representatividade na Câmara dos Deputados, verifica-se, ao menos do ponto de vista formal, o comprometimento genérico com os preceitos democráticos, bem como atinentes aos direitos fundamentais, independentemente do espectro ideológico. As maiores divergências estão situadas no campo econômico, entre o liberalismo e a social Democracia, essência da pluralidade do pensamento político. Se, como visto no Capítulo 1, a Democracia é, em sua profundidade, o confronto de ideias garantido pelas liberdades civis, nada mais salutar do que a presença de Partidos que possuam diferentes orientações. Todavia, há pontos comuns que não podem ser violados por nenhum deles, como visto (soberania nacional, respeito à Democracia e aos direitos fundamentais). (Faria, 2019, pág. 257).

Dessa maneira, em que pesem as críticas aos partidos políticos no Brasil, conforme se depreende do estudo, trata-se de instrumento garantidor da democracia, organizador da opinião política da população, e necessário para o debate e colocação organizada de diferentes pontos de vista no embate político. O fato de haver muitos partidos registrados só reforça a previsão constitucional do pluripartidarismo, promovendo saudável debate nas mesas do Congresso Nacional, e permitindo a expressão da opinião dos mais diversos segmentos da sociedade.

3.1 Direitos Políticos e Cidadania

Tanto os direitos políticos quanto a cidadania são direitos constitucionalmente previstos, que fazem parte do arcabouço jurídico de direitos fundamentais garantidos

pela Constituição de 1988, e inseridos no ordenamento jurídico no processo de redemocratização do país, uma vez que esses direitos eram os primeiros a ser retirados em regimes ditatoriais.

A respeito dos direitos políticos e cidadania, assevera Novellino (2013):

Os direitos políticos são direitos públicos subjetivos fundamentais conferidos aos cidadãos para participarem dos negócios políticos do Estado. Decorrentes do princípio democrático, os direitos de participação ("*status activae civitatis*") são adquiridos mediante o alistamento eleitoral. O conceito de cidadania vem sendo gradativamente ampliado desde o fim da Segunda Guerra Mundial, no sentido de abranger não apenas o exercício dos direitos civis e políticos, mas também as "garantias constitucionais e internacionais de proteção dos direitos humanos em relação à atuação do indivíduo em sua condição de cidadão e como agente de mudanças políticas e sociais do Estado". Na Constituição, a nacionalidade se apresenta como um pressuposto da cidadania. O nacional, nato ou naturalizado, no gozo dos direitos políticos e participante da vida do Estado é considerado cidadão. Neste sentido, todo cidadão é necessariamente um nacional, mas o nacional, privado dos direitos políticos, não é considerado um cidadão.

Dessa forma, é possível afirmar que os direitos políticos e a cidadania são complementares entre si, uma vez que para que o indivíduo seja considerado cidadão, deve estar em pleno exercício de seus direitos políticos, ao mesmo tempo em que para exercer seus direitos políticos, deve ser cidadão.

No que tange à cidadania, Alves e Silva (2021, pág. 08), aduzem que é "uma forma de proporcionar uma melhor vivência social e a possibilidade de fazer parte da política por meio do exercício dos direitos políticos (...) meio pelo qual o Estado oferta a população os direitos civis, políticos, sociais e econômicos".

Além disso, o conceito de cidadania está intrinsecamente ligado ao princípio da soberania popular, por força do próprio texto constitucional, que prevê em seu artigo 14 que o exercício da soberania popular se dará pelo sufrágio universal, voto direto e secreto e mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular (BRASIL, 1988).

A cidadania foi elencada pelo constituinte originário no rol de princípios fundamentais, como um fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, II, CR/88), sendo decorrente do princípio do Estado Democrático de Direito, e "consiste na participação política do indivíduo nos negócios do Estado e até mesmo em outras áreas de interesse público" (Novellino, 2013).

Os direitos políticos foram elencados no rol dos direitos e garantias fundamentais, e podem ser subdivididos em direitos políticos positivos e direitos políticos negativos. Enquanto os direitos positivos são aqueles exercidos por meio do

sufrágio universal (voto secreto, plebiscito, referendo e iniciativa popular) e do direito de ser votado – capacidade eleitoral ativa e passiva, respectivamente, os direitos negativos dizem respeito à privação constitucional de participar do processo político (Novelino, 2013).

A respeito do sufrágio, leciona Novelino (2013, pág. 445):

O direito de sufrágio é a própria essência do direito político, expressando-se pela capacidade de eger, ser eleito e, de uma forma geral, participar da vida política do Estado. Se o sufrágio é o direito em si, o voto é o exercício desse direito e o escrutínio, o modo como o exercício se realiza. A Constituição consagra como cláusula pétrea o voto direto, a periodicidade das eleições, o sufrágio universal e o escrutínio secreto (CF, art. 60, § 4.º, II). As formas de sufrágio geralmente decorrem do regime político adotado. Em um regime democrático adota-se o sufrágio universal caracterizado pela possibilidade de todo cidadão votar e ser votado, independentemente de distinções quanto à classe social ou econômica, quanto ao sexo ou quanto à capacidade intelectual. Esse é o modelo adotado pela Constituição de 1988 (CF, art. 14). O sufrágio restrito é aquele concedido apenas a indivíduos que possuam determinada condição econômica (censitário), capacidade especial, geralmente de natureza intelectual (capacitário), ou, ainda, em razão do sexo. A existência de requisitos como o alistamento eleitoral, a nacionalidade e a idade mínima, não afasta a universalidade do sufrágio.

No Brasil, os requisitos para exercer o direito ao voto – capacidade eleitoral ativa, estão elencados no §1º do artigo 14 da Constituição, sendo o voto obrigatório para os maiores de dezoito anos e facultativo para os analfabetos, maiores de setenta anos e maiores de 16 e menores de 18 anos (BRASIL, 1988).

Além disso, os estrangeiros não tem direito ao voto no país, já que não são considerados cidadãos, bem como os conscritos – homens durante o serviço militar obrigatório. Para exercer o direito ao voto, é necessário o alistamento na Justiça Eleitoral, reforçando-se a obrigatoriedade desse alistamento aos maiores de idade.

As características do voto estão presentes no art. 60, §4º, II da Constituição, sendo o voto direto – representantes escolhidos diretamente pelo eleitor, igual para todos – sem distinções quanto a raça, sexo, idade ou condição econômica, periódico – reforçando a periodicidade de mandatos e alternância de poder, livre – proibida a coação ou compra de votos e personalíssimo – não pode ser terceirizado¹⁴.

Além do voto, os direitos políticos englobam as formas de participação direta do cidadão, quais sejam, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. No que diz respeito ao plebiscito, trata-se de “uma consulta prévia formulada ao cidadão para que

¹⁴ Art. 60, §4º, II: o voto direto, secreto, universal e periódico. (BRASIL, 1988).

manifeste sua concordância/discordância em relação a um tema contido em ato administrativo ou legislativo” (Novelino, 2013, pág. 445).

No Brasil, foi realizado plebiscito, por determinação constitucional, a respeito da forma e do sistema de governo, sendo a escolha do povo manter a república presidencialista. Além disso, a Constituição estabelece a necessidade de realização de plebiscito nos casos de incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados e Municípios¹⁵ (Novelino, 2013).

O referendo consiste em “uma consulta realizada posteriormente à edição do ato legislativo ou administrativo, com o intuito de ratificá-lo ou rejeitá-lo” (Novelino, 2013, pág. 445). Foi realizado referendo no país durante o regime militar (1963) a respeito do parlamentarismo, conforme citado alhures, bem como um referendo no ano de 2005 a respeito do Estatuto do Desarmamento (TSE, 2023).

Por fim, a respeito da iniciativa popular, “consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por centos dos eleitores de cada um deles” (Novelino, 2013, pág. 445).

A respeito da elegibilidade ou capacidade eleitoral passiva:

A capacidade eleitoral passiva consiste no direito de pleitear, mediante eleição, certos mandatos políticos. **Todo cidadão tem o direito de ser votado, desde que preencha os requisitos constitucionalmente previstos.** As condições de elegibilidade permitem a participação do indivíduo na vida política do Estado por meio do exercício de mandatos eletivos (direitos políticos positivos), devendo ser regulamentadas por lei ordinária (CF, art. 14, § 3.º). Tais condições não se confundem com as hipóteses de inelegibilidade que, ao contrário, impedem esta participação (direitos políticos negativos). A previsão de outros casos de inelegibilidade, além dos previstos na Constituição, somente poderá ser feita por lei complementar (CF, art. 14, § 9.º). **Foram estabelecidas como condições de elegibilidade: a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, o alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral na circunscrição, a filiação partidária e a idade mínima para determinados cargos** (CF, art. 14, § 3.º). A regulamentação deste dispositivo é feita pelo

¹⁵ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. §1º Brasília é a Capital Federal. §2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar. **§3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar. §4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.** (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Código Eleitoral (Lei 4.737/1965), parcialmente recepcionado pela Constituição de 1988. (Novelino, 2013, pág. 446, grifo nosso).

Importante ressaltar que a nacionalidade brasileira não é exclusiva dos brasileiros natos, sendo plenamente possível a naturalização do estrangeiro, que ganha o status de brasileiro, além da questão excepcional dos portugueses, que são brasileiros por equiparação, por força do artigo 12, §1º da Constituição.

Para ser votado, o indivíduo deve estar exercendo plenamente sua cidadania, ou seja, deve estar com os direitos políticos em exercício, tendo requerido o alistamento eleitoral. O domicílio eleitoral no local em que pleiteia o cargo é outro requisito exigido, além da filiação partidária, para fins de organização.

Alguns cargos exigem idade mínima do candidato que pleiteará o cargo, sendo de 35 anos para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República e Senador, 30 anos para Governador e Vice-Governador, 21 anos para Deputado Federal, Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e Juiz de Paz e 18 anos para Vereador (Novelino, 2013).

Os direitos políticos negativos versam sobre as condições de inelegibilidade, perda ou suspensão dos direitos políticos. Os casos de inelegibilidade dizem respeito a condições pessoais (inalistáveis, analfabetos – absoluta, parentesco com ocupantes de cargo de chefia – relativa, e condenados por crimes eleitorais).

Os casos de perda ou suspensão dos direitos políticos estão previstos no artigo 15 da Constituição, que prevê:

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. 5.º, VIII;
V – improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4.º (BRASIL, 1988).

Assim, os direitos políticos não são cassados, ou retirados arbitrariamente, mas simplesmente suspensos temporariamente, ou perdidos, exclusivamente nos casos de cancelamento da naturalização, mediante o devido processo legal e após o trânsito em julgado da sentença.

Os demais incisos acima colacionados dizem respeito a suspensão dos direitos políticos, cessando a suspensão quando terminarem os motivos que lhe

deram causa. Diante disso, é possível compreender a íntima ligação entre os direitos políticos e o exercício da cidadania, uma vez que um não pode existir sem o outro. Na mesma medida em que é necessário o gozo dos direitos políticos para ser cidadão, a cidadania somente é alcançada estando presentes os direitos políticos. No Brasil, apenas o brasileiro nato ou naturalizado tem o título de cidadão e pode gozar dos direitos políticos constitucionalmente assegurados, em verdadeiro exercício do princípio da soberania popular.

3.2 Partidos Políticos e Representatividade

Conforme se depreende do estudado, a democracia é exercida através dos direitos políticos e da cidadania, no modelo representativo, uma vez que notou-se a inviabilidade da democracia direta dado o enorme quociente eleitoral da maioria esmagadora dos países do mundo.

No Brasil, o modelo utilizado é o chamado semidireto, já que, no geral, as decisões são tomadas pelos representantes eleitos, havendo, porém, previsão constitucional para manifestação direta do povo em determinados momentos, por meio do plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Representação, porém, nem sempre traduz representatividade. Em que pese os partidos políticos serem o meio através do qual o povo pode manifestar suas vontades, identificando-se com outras pessoas que pensam da mesma maneira sobre assuntos políticos, e votando em representantes ao partido filiados, em muitos casos, o povo não se sente representado por nenhum partido.

O termo representar, de acordo com Mezzaroba, tem sua origem na língua latina *representare*, que teria como significado fazer presente ou apresentar novamente. Da própria origem do termo se extrai sua problemática na esfera da representação política, como é possível tomar presente algo que na verdade não está. A indagação que cotidianamente repete-se na sociedade contemporânea é como a representação pode realmente refletir, de fato, os interesses dos que não estão presentes no momento da tomada de decisões políticas, o povo em geral. (Jácome, 2020, pág. 62).

Para melhor compreender a representação feita por intermédio dos partidos políticos, importante tratar brevemente acerca dos sistemas eleitorais. No Brasil, atualmente, há dois sistemas vigentes, quais sejam o sistema majoritário e o sistema proporcional, que podem ser exercidos individualmente ou de forma combinada.

Conforme leciona Novelino (2013, pág. 456), “as eleições são instrumentos de transformação da vontade política em poder, por meio da escolha de determinadas pessoas ou alternativas políticas”. Dessa forma, através das eleições, é determinada a vontade política do povo, que escolhe seus representantes.

O sistema majoritário “é o mais simples e antigo” (Novelino, 2013, pág. 457). Sua principal característica é o princípio majoritário, que determina que o candidato vencedor é aquele que possui o maior número de votos. A maioria alcançada pelos votos pode ser absoluta ou relativa.

A maioria absoluta exige que o candidato obtenha mais de 50% dos votos para ser eleito. Caso nenhum deles consiga alcançar este percentual, realiza-se um segundo turno de eleição. A Constituição adota este sistema nas eleições para os cargos do Poder Executivo, ou seja, Presidente da República (CF, art. 77, §2º), Governador de Estado (CF, art. 28) e do Distrito Federal (CF, art. 32, §2º) e Prefeito de Município com mais de 200 mil eleitores (CF, art. 29, II). A maioria relativa (ou simples) é adotada quando se exige do candidato apenas que obtenha o maior número de votos para que possa se eleger. Nesse caso, o escrutínio se realiza em apenas um turno. No Brasil, é adotado nas eleições para o Senado (CF, art. 46) e para a eleição de Prefeito de Município com até 200 mil eleitores (CF, art. 29, II). (Novelino, 2013, pág. 457).

Já o sistema proporcional é comumente utilizado para as eleições do poder legislativo, com exceção do Senado, e tem “como principal finalidade permitir que todos os partidos sejam representados no Parlamento na proporção mais próxima possível do número de votos obtidos” (Novelino, 2013, pág. 457).

No Brasil, o sistema proporcional é utilizado nas eleições para a Câmara dos Deputados (CF, art. 45), Assembleias Legislativas (CF, art. 27, §1º), Câmara Legislativa (CF, art. 32, §3º) e Câmaras Municipais (CF, art. 29). Tendo em conta que o cálculo para a distribuição das cadeiras tem como referência a votação total nas legendas, torna-se necessária a definição do procedimento para a eleição das candidaturas individuais. O sistema de listas é utilizado para este fim. (Novelino, 2013, pág. 457).

O citado sistema de listas se subdivide em lista fechada (ordem dos candidatos é estabelecida antes das eleições pelos partidos, não sendo possível alteração pelos eleitores); lista flexível (em que os eleitores podem alterar as posições da lista); lista livre (em que os eleitores podem votar em tantos nomes quantas forem as cadeiras); e lista aberta (os eleitores escolhem um candidato da lista, sendo seus votos computados para o partido ou coligação).

O Brasil adota a lista aberta, de maneira que “o número de votos dado aos candidatos e à legenda é computado para o cálculo do número de cadeiras de cada

partido ou coligação e, em seguida, o número de votos nominais recebido pelos candidatos é considerado para definir a ordem dos eleitos” (Novelino, 2013, pág. 457). Os sistemas eleitorais interferem diretamente no sentimento de representatividade dos partidos políticos, na medida em que o eleitor tem maior ou menor poder de escolha de seus representantes.

A influência exercida pelos sistemas eleitorais sobre os partidos políticos repercute, segundo Ferreira Filho (2012, 3. Ed., p. 76-77), sobre a representação, dada a motivação pela qual o eleitor é levado a escolher entre opções mais ou menos restritas de partidos. No sistema majoritário simples, o autor indica que, como o representante não é visto como o porta-voz das ideias políticas do representado, mas sim como gestor dos interesses locais, isto geralmente determina seu voto, situação que não muda muito no sistema majoritário de dois turnos. Já no sistema proporcional, a orientação ideológica tende a prevalecer, mas competindo com outras, como a religiosa e a corporativa. Assim, a opção do eleitor pelo partido acaba sendo determinada pela escolha pessoal do candidato, geralmente em função da identidade de ideias e comportamentos e de sua empatia. (...) as regras do sistema conduzem o eleitor a escolher representantes com base em seus atributos pessoais e não em função da filiação partidária. Isto se deve, segundo ele, primeiramente ao grande número de partidos políticos que o sistema proporcional viabiliza (...) dificultando a identificação exata das legendas e de suas propostas pelo eleitor. Em segundo lugar, deve-se também à possibilidade de mudança de partidos de representantes já eleitos (...) aumentando o ceticismo dos eleitores com relação às legendas partidárias, pois demonstra que políticos profissionais não são fiéis às mesmas (...) ainda hoje, as exceções autorizam a troca de partidos por políticos eleitos mantêm no imaginário popular a ideia de que não há comprometimento e dificultam a identificação da ideologia seguida pelo representante. (Veloso, 2018, pág. 68).

Nesse sentido, é possível compreender que o sistema eleitoral influencia muito na representatividade dos partidos políticos. Enquanto que o sistema majoritário é focado principalmente no candidato em si, independentemente de seu partido, o sistema proporcional permite uma análise maior a respeito do partido a que o candidato é filiado e às ideias que o partido defende.

Apesar disso, o eleitor brasileiro possui a tendência de escolher seu candidato analisando unicamente suas ideias e atributos pessoais, ignorando o partido a que se filia, o que, no caso das eleições proporcionais, pode ser prejudicial, já que o candidato mais votado não é o único eleito, já que seus votos são contabilizados a seu partido, sendo eleitos, também, os membros da lista.

Nesse sentido, os sistemas proporcionais conduzem a uma proporção mais equilibrada entre os votos e o número de cadeiras conquistadas pelo partido, enquanto nos sistemas majoritários ocorrem distorções que distanciam estas duas grandezas, implicando, geralmente, na sub-representação dos partidos menores. (Nicolau, 2012 *apud* Veloso, 2018, pág. 69).

O sistema proporcional, portanto, permite uma maior representatividade por parte dos partidos políticos. Contudo, no Brasil, o sistema, muitas vezes, não é corretamente considerado pelo eleitor, que diante do hábito de escolher seu candidato com base em seus atributos pessoais, ignora a filiação partidária, o que pode gerar uma crise de representatividade.

Nesse sentido, pontua Malheiro (2019) que, em que pese o objetivo do sistema proporcional ser o de conferir maior representatividade às correntes políticas e diferentes pensamentos, possibilitando, também, a ascensão de minorias ao poder, sua fragmentação pode impossibilitar a governabilidade, justamente em razão da heterogeneidade das forças políticas.

Além disso, aduz que os chamados “puxadores de votos”, ou seja, os candidatos com votos expressivos, acabam transferindo seus votos a candidatos desconhecidos pela população, que tiveram poucos votos. Dessa forma, o eleitor elege um candidato que nem conhecia, simplesmente votando em um candidato de determinado partido.

Esse sistema pode gerar problemas na questão da representatividade, uma vez que falta transparência quanto ao destino do voto do eleitor, o que se agrava quando há coligação de partidos (Malheiro, 2019). Apesar disso, as vantagens do sistema proporcional para a democracia superam as críticas a ele feitas, uma vez que enseja a representação de todos, inclusive de minorais, e permite o pluralismo político.

Os partidos políticos exercem papel fundamental na representatividade do povo e no exercício do princípio da soberania popular e dos direitos políticos do cidadão. Compreender melhor o funcionamento dos partidos e da vida política em geral, a fim de gerar maior representatividade através do voto é dever de todo cidadão.

Dito isto, importante compreender melhor as coligações partidárias em eleições proporcionais, a maneira como eram feitas e os desdobramentos causados por essa prática, a fim de compreender melhor, ao final, a Emenda Constitucional nº 97/2017 e suas modificações na democracia representativa do Brasil.

4 AS COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS EM ELEIÇÕES PROPORCIONAIS

A importância dos partidos políticos para a democracia representativa e as vantagens do sistema proporcional para a representação de minorias e efetivação da pluralidade política restou evidenciada no presente estudo. A partir disso, deve ser endereçado o problema das coligações partidárias em eleições proporcionais.

As coligações, ou alianças de partidos, como eram chamadas em seu surgimento, “é a união de dois ou mais partidos com vistas na apresentação conjunta de candidatos a determinada eleição” (TSE, 2023). Consiste em uma “entidade jurídica de direito eleitoral, temporária” não possuindo personalidade jurídica própria, de livre criação e extinção (TSE, 2023).

A possibilidade de coligação partidária foi instituída pelo Código Eleitoral de 1932, permanecendo até o ano de 2017, quando foi proibida, conforme será analisado a seguir. Desde seu surgimento, passou a ser estudada e criticada do ponto de vista acadêmico, sendo considerada baseada no esforço mínimo e na resistência ideológica (Soares, 1964 *apud* Matheus, 2021, pág. 360).

A tese do esforço mínimo, ou economia de esforços, seria decorrente das alianças firmadas pelos partidos com o intuito de maximizar os ganhos eleitorais. (...) Já a tese da resistência ideológica (...) se manifesta quando o partido, visando alcançar o quociente eleitoral, realizava o cálculo das perdas e ganhos decorrentes de alianças com partidos de diferentes correntes ideológicas. (Matheus, 2021, pág. 360).

Nos anos que se seguiram foram debatidos os impactos das coligações no sistema eleitoral tanto na área acadêmica quanto no próprio Congresso Nacional, diante da “eleição de deputados de pequenos partidos, que sozinhos não alcançariam o quociente eleitoral e a consequente fragmentação partidária” (Matheus, 2021, pág. 361). Desde a década de 1990, inúmeros projetos de lei visavam a alteração do Código Eleitoral para proibir as coligações.

A respeito das coligações, o então deputado Aloysio Nunes Ferreira, justificando o projeto de alteração do Código Eleitoral, aduziu: “o expediente das coligações tem desvirtuado o sistema proporcional no que ele tem de mais característico: o partido deixa de ser a referência principal do resultado eleitoral, podendo o eleitor votar em um partido e eleger candidato de outro” (Matheus, 2021, pág. 361).

A coligação partidária permitia, então, que o voto a um candidato de um partido permitisse a eleição de candidatos menos votados de outros partidos a ele coligados, que não possuíam, necessariamente, os mesmos ideais políticos, o que desvirtuava o sistema proporcional, na medida em que retirava dos partidos políticos sua característica de representatividade.

Isto porque o voto na eleição proporcional deve ser feito levando em conta o partido, conforme explicado alhures, já que o candidato mais votado do partido leva consigo outros representantes às cadeiras. Com a coligação partidária, o voto deixava de ser do partido, e passava a ser de mais de um, que poderia não guardar pertinência com os ideais do partido escolhido pelo eleitor.

A discussão acerca do problema da coligações partidárias permaneceu até a Emenda de 2017, podendo ser citados o PL 178/1999, PL 3367/2000, PL 82/2003, PL 7048/2002, PL 551/2003, PL 1067/2003 e PL 2679/2003 (Reforma Política), permanecendo a discussão em 2007, 2012 e 2015, nas novas tentativas de Reforma Política (Matheus, 2021).

Importante salientar que no período do Regime Militar, com a edição do Código Eleitoral de 1965, vigente até a presente data, foram proibidas as coligações partidárias. Porém, com a redemocratização, no ano de 1985 foi editada a Lei 7.454, que modificava o Código Eleitoral, que reestabeleceu a permissão das coligações partidárias (Malheiro, 2019).

A chamada Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) tratou do tema das coligações de forma mais específica, em seu artigo 6º, tratando da permissão de coligações partidárias em eleições majoritárias e/ou proporcionais, instituindo a necessidade de denominação própria da coligação, e tratando de aspectos de nomes, descrição e propaganda eleitoral.

Já em 2002, foi editada Resolução nº 20.993/2002 pelo TSE a fim de proibir coligações nos estados diferentes das coligações federais – a chamada verticalização (Malheiro, 2019). Essa resolução tinha fundamento no caráter nacional dos partidos políticos, que deveria ser observado, também, na formação de coligações.

Contraopondo-se à resolução mencionada, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 52/2006, que estabelecia a não obrigatoriedade de vinculação de coligações federais, estaduais e municipais (Malheiro, 2019). Assim sendo, foi permitido que se fizessem coligações partidárias diferentes em cada nível da federação, o que causava ainda mais confusão aos eleitores.

Somente no ano de 2017, com a Emenda Constitucional nº 97, as coligações partidárias foram efetivamente proibidas nas eleições proporcionais, conforme será esmiuçado a seguir. As coligações partidárias traziam instabilidade no campo eleitoral, e pode ser apontada como uma das causas que agravavam a crise da representatividade.

As coligações partidárias em eleições proporcionais sempre foram tidas como um campo fértil para uniões partidárias ocasionais, centradas exclusivamente no momento do sufrágio. Por serem carentes de significativa afinidade ideológica, muitas vezes se mostram incongruentes nos diversos entes federativos e, ainda, são tidas como fraudadoras do desejo do eleitor, já que o voto depositado em favor de determinado partido acabava por beneficiar outro em razão de eventual coligação entre eles. (Passadore e Forigo, 2021, pág. 187).

O próprio intuito das coligações sempre foi, claramente, o de aumentar os votos a partidos com menor votação direta, maximizando os ganhos e as cadeiras parlamentares de partidos menos votados, através dos votos dos demais partidos coligados. Outro ponto nocivo das coligações é a chamada cláusula de barreira.

Isto porque a coligação permitia que fosse burlado o quociente eleitoral, deixando de fora partidos que não superaram o valor numérico necessário para a cadeira em disputa (número de cadeiras dividido pelo total de votos), ainda que o partido tivesse candidatos muito votados (Passadore e Forigo, 2021).

Assim, o candidato mais votado para determinado cargo poderia não ser eleito caso seu partido não atingisse o coeficiente eleitoral, o que somente ocorria em razão de haver coligações que maximizavam e muito o quociente e a necessidade de votos para indicar candidato à cadeira.

Os partidos políticos, idealmente, são vistos em seu papel conectivo entre o cidadão e o Estado, no intuito de representar aquele nas diversas instâncias do poder deste. Mostra-se compreensível, nessa linha de raciocínio, que eventual atendimento insatisfatório das expectativas populares os coloque no centro das críticas, momento em que são vistos tão somente como organizações voltadas exclusivamente à aquisição de poder político e deslocados dos anseios dos eleitores. (Passadore e Forigo, 2021, pág. 190).

As coligações partidárias contribuíram significativamente para a desconexão entre eleitor e partidos políticos, uma vez que desnudavam as intenções reais da grande maioria deles – eleger seus candidatos a qualquer custo, independentemente da vontade do povo, ferindo igualmente o princípio da soberania popular e gerando descrença no sistema político e na representatividade.

4.1 Crise da Representatividade – Causas e Consequências

A chamada crise da representatividade tem sido pauta recorrente na atualidade. O crescente número de cidadãos que optam por abandonar seus deveres políticos e o reducionismo eleitoral tem demonstrado a insatisfação e desânimo da população com o processo eletivo, especialmente por não se sentirem representados pelos governantes e pelos partidos políticos.

O reducionismo eleitoral é caracterizado pela perda de influência da população e relação aos representantes após a eleição (Jácome, 2018), além da pequena participação do povo nos debates e nas decisões legislativas. As coligações partidárias, conforme demonstrado alhures, agravaram a crise, tornando irrelevante a escolha dos eleitores, e utilizando o sistema para forçar a eleição de candidatos que não foram escolhidos pela população.

A representatividade encontra-se, em certo grau, engessada, havendo cláusulas de barreira que impõem, muitas vezes, a coligação de partidos que representem ideologias minoritárias o que favorece os partidos agregadores (*catch all parties*) e os que cartelizam o sistema eleitoral, tem programas de governo difuso, trazem o monopólio de escolher seus candidatos e, estão distantes dos eleitores e próximo ao aparelhamento partidário e estatal. (Jácome, 2018, pág. 65).

Assim, a primeira causa da crise de representatividade é o distanciamento entre o eleitor e o candidato, e a desnaturação do sistema proporcional, que leva a ruptura de relação de partido político e representação. Além disso, pode ser citada a crescente desconfiança do eleitor com relação aos representantes.

Essa desconfiança advém da corrupção, enraizada no sistema brasileiro, bem como da enormidade de promessas feitas pelos candidatos que não são cumpridas, seja pela falta de compromisso ou pelas promessas inviáveis, apenas com o intuito de impressionar antes da eleição. O mandato representativo no Brasil é livre, de modo que as promessas dos candidatos não os vinculam em seus mandatos.

A situação atual de grande parte dos sistemas democráticos denota, no entanto, que o partido político não é mais fator preponderante para a escolha do eleitor, mas sim a personalidade individual dos candidatos. Com o grande desenvolvimento dos meios de comunicação, a distância entre eleitor e representante encurtou e, assim, o candidato dispõe de muitos meios para se comunicar com os eleitores, como pelas modernas redes sociais. Prestígio pessoal em dada localidade ou méritos intelectuais cedem diante da habilidade de comunicação com o público. Com isso, tem-se notado que programas de governo e partidários são deixados de lado e o “brilho pessoal”

do candidato e a confiança que ele inspira acabam sendo os fatores determinantes. (Kierecz, 2016, pág. 367).

Além disso, a maioria dos partidos políticos não possui um viés ideológico claro, de modo que a estratégia utilizada pelos partidos para angariar votos de vários segmentos da população é a base heterogênea, a formação genérica e sujeita a todo tipo de *lobbies* (Kierecz, 2016).

O partido político ideal e democraticamente estruturado deveria ser “depurado de corrupção e formação oligárquica”, uma vez que “o paradigma da democracia representativa partidária outorga aos partidos a função de aglutinar um maior número de reivindicações e ideologias que representam mais a sociedade como um todo” (Jácome, 2020, pág. 64).

Veloso (2018) atribui o problema de representatividade à falta de identidade entre eleitor e eleito, especialmente em razão da falta de análise dos candidatos no momento da escolha, seja por sua própria desídia ou pela informação midiática, nunca imparcial, a respeito dos candidatos.

Em razão de grande parte da população recorrer a informações superficiais passadas pela mídia para escolher seus candidatos (Veloso, 2018), sem que haja verdadeira pesquisa acerca de suas propostas e partido, resulta “uma expectativa frágil, muitas vezes amparada em desejos e não em possibilidades efetivas e viáveis”.

Outro problema que causa a crise de representatividade é o afastamento do cidadão da tomada de decisões políticas, “prevalecendo um individualismo egoísta que se apodera de todos e deixa a população sem representantes de fato, pois na verdade estes representam apenas a si mesmos” (Kierecz, 2016, pág. 368).

A sobreposição dos interesses individuais sobre os públicos, seja por parte do eleitor, que não pensa nos valores partidários para tomar sua decisão e coloca a vida política em segundo plano à seus interesses egoísticos, seja por parte do próprio candidato, que usa o partido para sua promoção, e após a eleição ignora seus valores e suas promessas de campanha para desempenhar suas vontades privadas, causa verdadeira crise de representatividade, desvinculando os partidos políticos da democracia representativa.

Veloso (2018) aponta o mandato representativo livre como um dos causadores da crise de representatividade, pois auxilia no distanciamento entre o eleitor e o eleito, permitindo a completa desvinculação do político eleito de suas promessas feitas em campanha, e impedindo que os eleitores possam pré-definir as condutas dos eleitos,

vinculando-os a suas promessas. Isso perpetua a desconfiança nos políticos que os eleitores experimentam.

Isto faz com que os representados não concordem – além de não compreenderem, muitas vezes – com o próprio sistema representativo, afastando-se cada vez mais dele, o que implica no distanciamento dos representantes, que passam a atuar de forma exageradamente autônoma e ilimitada, arruinando o sentido da representação. (Veloso, 2018, pág. 75).

Nesse sentido é possível apontar como causa principal da crise de representatividade as práticas políticas e a vontade dos representados. Faria (2019) aponta a natureza tríplice desse problema: funcional, ideal e estrutural. Funcional em razão da dificuldade de desempenho da função de representar dos partidos políticos, ideal em razão do abandono de ideais, focando apenas na gestão de poder e estrutural em razão do aparato oligárquico que toma conta dos partidos.

A apropriação dos partidos políticos para realizar os desejos de poder dos candidatos leva ao descrédito dessas instituições e a desnaturação de sua verdadeira função de intermediar a representação do povo, gerando insatisfação e descrença de que haja verdadeira representatividade.

Assim, pode-se listar uma série de causas para a Crise dos Partidos Políticos, em suma: casos de corrupção; gestão patrimonialista; mandato como instrumento de ascensão social; ausência de transparência dos atos administrativos, o que gera pouco ou nenhum controle da sociedade civil; falta de Democracia Interna nos partidos políticos; personificação de políticos em detrimento dos programas partidários; discurso repetido à exaustão: mídia (criminalização da política) e opinião pública (absorve e gera consenso – poder das redes sociais). (Faria, 2019, pág. 267).

As consequências da crise de representatividade podem chegar à falha completa do sistema representativo, resultando na insatisfação completa do povo com seus representantes, o que geralmente termina em revoltas ou revoluções e colocam em jogo a ordem jurídica democrática implantada.

Além dessa consequência mais gravosa, a crise na representatividade gera apatia do eleitor, distanciamento ou mesmo abandono da vida política e da participação nas decisões que afetam toda a sociedade, acabando por gerar uma realidade de democracia formal, mas não material, mantendo o poder nas mãos de pequenos grupos, que decidem à mercê dos interesses populares.

Faria (2019) cita como consequências da falta de representatividade e legitimidade dos partidos políticos junto aos cidadãos o alheamento do eleitor, a

diminuição da fiscalização pelo cidadão, os altos índices de abstenção nas eleições, a demonização da política, gerando, finalmente, risco de dissolução das instituições nacionais democráticas.

Isto porque, a legitimidade é derivada do reconhecimento dos representantes pelo povo, de modo que quem legitima os políticos eleitos é a soberania popular. Assim sendo, uma crise de representatividade leva a ausência de legitimidade política, comprometendo toda a estrutura da democracia representativa (Veloso, 2018).

Resta claro que a crise de representatividade pode comprometer o próprio exercício da democracia, razão pela qual deve ser tratada com seriedade, analisadas as razões que dão causa à essa crise, tais como a corrupção, a ausência de responsabilidade dos representantes com os ideais partidários e a vontade da população, a falta de confiança do povo nos políticos e a desvalorização da política.

O ponto central do presente estudo é uma das causas da crise de representatividade, qual seja, as coligações partidárias e a eleição de políticos que não representam a população de forma indireta, afetando diretamente o sentimento de representatividade da população.

Assim, importante que se faça a análise dos resultados gerados pelo fim das coligações partidárias em eleições proporcionais e o impacto na crise da representatividade, sob a ótica do princípio da soberania popular como fundamento basilar da democracia.

5 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 97/2017

A Emenda Constitucional nº 97 de 04 de outubro de 2017 promoveu algumas importantes mudanças no Direito Eleitoral, tendo sido, inclusive, chamada de “mini reforma eleitoral” (Malheiro, 2018). A Emenda teve origem com a PEC 33/2017 de autoria da Câmara dos Deputados, e sua ementa descreve seu conteúdo:

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 as regras de transição. (BRASIL, 2017).

A discussão acerca da necessidade de extinção das coligações partidárias em eleições proporcionais é antiga, e foi levantada inúmeras vezes nos debates acerca de uma reforma eleitoral e política no país. Contudo, tal medida somente foi aprovada no ano de 2017, apesar de ter sido proposta diversas vezes ao longo dos anos.

Em 21 de setembro de 2011, foi apresentada no plenário da Câmara dos Deputados, pelo Deputado Duarte Nogueira do PSDB-SP, a Proposta de Emenda à Constituição nº 84 com a proposição de se extinguir a possibilidade de realização de coligações para as eleições proporcionais. Passados cinco anos, as Casas Legislativas voltaram a debater em 2016 por meio da PEC 282/2016, na Câmara dos Deputados, e da PEC de número 33/2017, no Senado Federal e de autoria do Senador Ricardo Ferraço, a extinção das coligações aludidas. Após intenso debate no interior da Câmara e do Senado, a PEC 33/2017 foi votada e aprovada, em 03 de outubro de 2017, com a posterior promulgação da Emenda Constitucional 97/2017, no dia 04 de outubro. (Malheiro, 2018, pág. 47).

As alterações com relação às coligações foram implementadas inicialmente nas eleições de 2020, por disposição da própria emenda, em seu artigo 2º. A vedação expressa das coligações partidárias em eleições proporcionais é, sem dúvidas, a mudança mais expressiva instituída pela referida emenda, razão pela qual é necessário compreender o contexto político, partidário e legislativo em que foi aprovada.

5.1 Contexto político, partidário e legislativo

Conforme verificado no capítulo anterior, as coligações partidárias em eleições proporcionais já eram tema de recorrente discussão política e legislativa, ante a sua clara influência nos problemas de representatividade enfrentados no país. Não

obstante ser tema de debate, os partidos políticos em sua maioria se beneficiavam das coligações, razão pela qual essa disposição permaneceu por muitas décadas.

Em meio à uma crise de representatividade e de discussão a respeito da própria democracia representativa, o contexto político e legislativo de aprovação da emenda discutia a necessidade de uma Reforma Política que resolvesse o problema do crescente descrédito dado aos partidos políticos e a sua capacidade de representar os desejos e necessidades do povo.

Os debates sobre a reforma política no Brasil envolvem constantemente a possibilidade de troca de sistema eleitoral ou sistema de governo, como forma de melhorar a dinâmica tanto do sistema de partidos, quanto do sistema político de modo geral. Questiona-se a fragilidade dos partidos políticos no Brasil, com a necessidade de seu fortalecimento, ao mesmo tempo em que o alto número de partidos é duramente criticado, inclusive por defensores da representação proporcional. Isso porque (...) o nível de fragmentação partidária impele ao Executivo a formação de alianças demasiadamente amplas. (Moraes, 2021, pág. 203).

O problema da representatividade chega a um nível tão grande que leva o debate político a cogitar a mudança de todo o sistema eleitoral ou de governo, já que muitos entendem que o sistema presidencialista está fadado ao fracasso. Porém, essas medidas mais drásticas não são levadas a cabo, já que, conforme estudado, o problema não está nos partidos políticos ou no sistema de governo em si, mas sim, na maneira como os próprios seres humanos manejam o sistema político.

Isso está evidenciado na dicotomia que envolve o debate político a respeito das coligações partidárias nas eleições proporcionais. Enquanto o beneficiados – os partidos políticos e os candidatos a representantes – são contrários à quaisquer mudanças que lhes retirem os benefícios, o legislativo debateu por décadas a respeito do tema, para melhorar os problemas na representatividade.

O que se vislumbra, portanto, é a causa da crise exposta de forma evidente – o sistema político e o Poder Legislativo clamando por mudanças, ante à clara falha em fazer valer a soberania popular e a democracia representativa – ao mesmo tempo em que os partidos políticos ignoravam serem eles mesmos o problema, para manter os benefícios egoísticos do sistema vigente.

A questão do alto número de partidos políticos no país, se comparado a outros países presidencialistas, como os Estados Unidos, que trabalham com duas vertentes opostas – os republicanos e os democratas – é apontada como uma das causas da falha das coligações nas eleições proporcionais. Isto porque o fato de haver muitos

partidos tornava as coligações amplas, sem que houvesse preocupação a respeito dos ideais dos partidos para que fosse feita a aliança.

Assim, partidos com ideais e propostas opostos poderiam – e faziam – coligações entre si, com o intuito único de angariar mais votos e satisfazer os anseios individuais dos candidatos, que muitas vezes possuíam ligações pessoais uns com os outros – fraudando, de forma legal, a eleição e seus resultados e ignorando a vontade popular.

A limitação do número de partidos políticos era proposta na maioria das ideias de reforma política pelo poder legislativo, o que não era aceito pelos próprios políticos, razão pela qual as reformas nunca passaram pelo crivo do Congresso Nacional. Isto porque o número de partidos políticos, em si, não era o problema da crise de representatividade, além, é claro, de reforçar o pluripartidarismo constitucionalmente previsto e assegurado.

Tais tentativas de alteração do número de partidos no país eram tidas como “sistêmicas ou artificiais” (Moraes, 2021), de modo que não surtiriam o efeito esperado com a reforma política. Assim, como afirma Moraes (2021) propostas sistêmicas como a adoção de um sistema misto ou distrital, alteração para o modelo de representação majoritária, reduzindo o número de partidos, ou a diminuição do número de membros ou vagas para o legislativo foram cogitadas na reforma política.

Já as alterações artificiais, ou seja, no próprio sistema de partidos, incluíam a cláusula de barreira e de desempenho – que foram aprovadas por meio da EC 97/2017 – foram aprovadas com o intuito de controlar o número de partidos a partir dessas metas de desempenho.

Não obstante a relutância dos próprios partidos políticos a respeito da proibição das coligações em eleições proporcionais, essa alteração tem o condão de fortalecer os partidos políticos, adequando o número de partidos representados nas casas do Congresso Nacional (Moraes, 2021).

Isso porque as coligações partidárias representavam uma distorção do sistema político, na medida em que permitia a aliança de partidos sem afinidade político-ideológica ou programática, desperdiçando os votos dos eleitores e elegendo candidatos com pouco apoio popular, desnaturando o sistema representativo (Moraes, 2021).

Sendo assim, a EC 97/17 tinha dois objetivos, conexos, mas distintos: fortalecer os partidos políticos por meio da extinção das coligações nas

eleições proporcionais; e reduzir o número de partidos a partir da inclusão de uma cláusula de desempenho. O efeito de redução do número de partidos políticos por meio do fim das coligações seria acessório, uma vez que atingiria somente as agremiações muito pequenas, que não tivessem condições mínimas de alcançar os votos necessários para poucas cadeiras. (Moraes, 2021, pág. 205).

Esse fortalecimento dos partidos políticos envolve a apresentação de bandeiras políticas claras e fortes, que permitam que o cidadão compreenda de forma cabal quais são os ideais políticos do partido e do candidato em que está depositando seu voto (Garcia e Carmo, 2020).

A EC 97/2017 foi aprovada, ainda, em um contexto de crise político-econômica no país, que se instalou com a reeleição de Dilma Rousseff em 2014 e posterior perda de seu mandato por *impeachment*, e o concomitante escândalo da Operação Lava Jato, que evidenciava um sistema corrupto envolvendo políticos brasileiros, o que somente agravou a já existente crise de representatividade (Alves e Silva, 2021, pág. 10). A emenda veio, portanto, em um momento de necessária reforma política.

A emenda alterou não somente o tema das coligações em eleições proporcionais, o que já minimizava o problema dos numerosos partidos, muitos sem definição clara de ideologias políticas, e da desnaturação dos votos populares, mas também instituiu novas regras para o recebimento do fundo partidário e para utilização da propaganda eleitoral gratuita.

Essas medidas visavam justamente reconquistar a confiança da população no sistema eleitoral brasileiro, com medidas efetivas para minimizar a corrupção, em razão dos escândalos ocorridos no país nos últimos exercícios eleitorais, tais como o Mensalão e a Operação Lava Jato.

5.2 Fim das coligações partidárias como forma de melhorar o Sistema Político Brasileiro e atenuar a crise de representatividade

Em razão do contexto de crise de representatividade e descrédito dos partidos políticos em razão dos inúmeros escândalos de corrupção que ocorreram no país nos últimos anos, é possível afirmar que o fim das coligações partidárias representa uma forma de melhorar o sistema político brasileiro e atenuar a crise de representatividade instalada no país.

Isto porque as consequências advindas dessa disposição trazida pela Emenda Constitucional nº 97/2017 tem o condão de alterar o sistema político e eleitoral, melhorando os resultados das eleições, garantindo que o voto dos eleitores seja de fato contabilizado onde foi depositado, e minimizando o número de partidos que visavam apenas o benefício individual de candidatos sem apoio do eleitorado.

A fragmentação partidária e a criação excessiva de partidos no Brasil estava evidente antes da aprovação da emenda (Malheiro, 2018). Desde sua aprovação, o número de partidos políticos registrados no TSE já diminuiu – de 33 para 30 partidos registrados – bem como o número de requerimentos de registro de partidos – 75 em 2019 (Faria, 2019) contra 20 pedidos em 2023 (TSE, 2023).

Não se trata, porém, de uma limitação arbitrária do número de partidos políticos, minimizando a representação das minorias, como argumentam as opiniões contrárias ao fim das coligações partidárias nas eleições proporcionais, mas sim, o encerramento do espaço para abertura indiscriminada de partidos políticos cujo único fim era eleger candidatos por meio de coligações, ignorando o desejo popular.

Essa medida auxilia na diminuição de pequenas legendas que possuem pouca ou nenhuma consistência ideológica, as “legendas de aluguel”, cuja maior razão de existir era aproveitar os benefícios dedicados aos partidos e ter poder de barganha perante os grandes partidos. (...) Com a colibição das coligações, a tendência é que ocorra uma migração partidária. As pequenas e médias legendas, com baixa probabilidade de atingir esse quociente eleitoral, terão que se recompor, se unir a outras legendas, ou então liberar seus filiados (...) para que se filiem a outros partidos, uma alternativa eleitoral mais competitiva (...) (Garcia e Carmo, 2021, pág. 61).

Impende destacar que o sistema proporcional, em si, não sofreu alterações. Assim, a regra do quociente eleitoral permanece válida, sendo necessário um mínimo individual de votação para que o candidato ocupe uma cadeira no Poder Legislativo, preservando assim o princípio da soberania popular nas eleições proporcionais.

Dessa maneira, conforme aduzem Garcia e Carmo (2021, pág. 61), “os puxadores de votos não conseguirão se eleger, por maiores que sejam suas votações, por não atingirem o quociente eleitoral pela legenda partidária, e mesmo que o atinja, a votação expressiva não garante a eleição de outros do partido”, que normalmente juntam-se ao partido não por seus ideais políticos, mas tão somente para melhorar seu desempenho eleitoral.

O fim das coligações partidárias nas eleições proporcionais resolve, portanto, um dos problemas apontados como causa da crise de representatividade – e eleição

predatória de candidatos que não foram votados, e a utilização de personalidades conhecidas pela mídia para puxar votos para um partido cujos interesses eram tão somente o de eleger candidatos a qualquer custo, às expensas dos desejos dos cidadãos brasileiros, que sequer conheciam tais representantes.

Aos poucos, a supervalorização da identidade individual em detrimento da identificação partidária que direciona o vínculo de representação entre o eleitor e o candidato e não entre o eleitor e o partido, tende a diminuir, fortalecendo as bases ideológicas dos partidos junto ao eleitor e estimulando o debate programático partidário, centralizando as disputas nos partidos, não mais na identidade do candidato. (Garcia e Carmo, 2021, pág. 61).

Com isso, os partidos políticos, que antes estavam em crise, justamente por terem perdido seu foco político e ideológico, passando a utilizar personalidades como forma de ganhar votos, passarão a fortalecer novamente suas bases e ideais, sendo possível que o cidadão se conecte com as premissas defendidas pelo partido, optando por votar consciente do que o partido, de fato, defende.

Nesse ponto, outra causa apontada como determinante para a crise de representatividade poderá começar a ser superada – a crise de identidade do eleitor, que se encontrava diante de uma apatia e de um sentimento de que nenhum partido político, de fato, o representava. A esperança é que os cidadãos brasileiros novamente encontrem sentido nos posicionamentos ideológicos dos partidos e se sintam representados por eles.

“A votação proporcional visa exatamente garantir uma aproximação, cada vez maior, com a particularidade ideológica do partido. Ao vedar as coligações em eleições proporcionais, combate-se a miscelânea ideológica (...)” (Garcia e Carmo, 2021, pág. 62). Dessa maneira, o processo democrático torna-se mais transparente para o eleitor, e, conseqüentemente, mais coerente.

Outro ponto que merece destaque é o fato de que os candidatos eleitos que não forma os mais votados é uma exceção se comparado com o número de candidatos eleitos que foram, de fato, os mais votados pela população. É isso que diz o estudo de Carlomagno e Carvalho (2018, pág. 118 *apud* Garcia e Carmo, 2021 pág. 62):

Constatamos, nesta pesquisa, que a parcela verdadeiramente “proporcional” no sistema eleitoral brasileiro é relativamente baixa, propiciando que apenas entre 8,8% e 13,2% dos candidatos eleitos possam ter alcançado essa condição mesmo sem estar entre os mais votados. E mais: somente 0,8% a 2,8% dos candidatos que lograram estar entre os mais bem votados de seu

respectivo estado – dentro do número de posições de cadeiras em disputa – não conseguiram eleger-se (...).

Assim, fica comprovado que o sistema proporcional livre de coligações fortalece os partidos políticos, auxilia na identificação ideológica entre o cidadão e o partido, e não interfere na democracia representativa, na medida em que, além de permitir a eleição de candidatos menos votados, não desnatura a vontade popular, já que os candidatos mais votados, na grande maioria das vezes, também são eleitos.

O que se busca com o fim das coligações nas eleições proporcionais é justamente o protagonismo dos partidos políticos em detrimento dos candidatos de forma individual, que puxavam votos para si e seus partidos. “A despessoalização das candidaturas e reforço dos partidos políticos tem o condão de proporcionar ao eleitor uma escolha consciente do candidato a parti de um viés programático e ideológico” (Garcia e Carmo, 2021, pág. 63).

Assim, o fim das coligações partidárias em eleições proporcionais permite uma maior e melhor representatividade político-partidária através do foco nos aspectos ideológicos dos partidos políticos, corrigindo as distorções da fragmentação excessiva e do crescente individualismo das candidaturas (Malheiro, 2018).

Essa medida impede, também, que haja “transferência de votos para candidatos de uma ideologia diversa da que o eleitor é adepto, o que ocasiona a não correspondência da vontade do eleitor com o resultado advindo das urnas” (Malheiro, 2018, pág. 53) e, conseqüentemente, agrava a crise de representatividade.

Além das mudanças operadas pela EC 97/2017 anteriores à eleição, importante pontuar a mudança pós-eleição, qual seja, maior governabilidade. “A governabilidade é essencial para que se consiga concretizar o plano de governo, aprovado nas eleições por meio do voto, bem como implantar as políticas públicas imprescindíveis à vida da população” (Malheiro, 2018, pág. 53).

Após as eleições municipais de 2020, foram feitos estudos acerca dos impactos do fim das coligações nos partidos menores, já que muitos argumentavam que o fim das coligações prejudicaria os partidos menores, e conseqüentemente a representação das minorias no sistema eleitoral brasileiro. O resultado provou que o fim das coligações em nada atrapalhou a representação das minorias.

(...) o impacto do fim das coligações se deu essencialmente em cidades menores em que a competição eleitoral tradicionalmente se mostrava menos intensa. Já nas cidades maiores e marcadas por maior competição, o impacto

do fim das coligações no número de partidos com representação parlamentar se mostrou bastante reduzido. Assim, **a ideia de que o fim das coligações partidárias em eleições proporcionais esvaziaria os partidos pequenos ao custo do fortalecimento dos grandes não se mostrou verdadeiro. Em realidade, porém, significou o fortalecimento das lideranças do executivo das menores localidades que tradicionalmente sofriam de uma menor competição política.** Ou seja, o fim das coligações significou, ao menos em relação aos dados do processo eleitoral de 2020, um maior fortalecimento dos poderes executivos nos municípios menos sujeitos às dificuldades e às instabilidades da dispersão partidária. (Passadore e Forigo, 2021, pág. 192, grifo nosso).

Os resultados do estudo das eleições de 2020 mostram que a vedação das coligações nas eleições proporcionais obteve êxito, melhorando o sistema proporcional e a democracia representativa, sem prejudicar a representação das minorias, retirando, contudo, os partidos com finalidades predatórias e melhorando o sentimento de representatividade na população.

No que tange às eleições de 2022, seus resultados devem ser analisados no próximo tópico, uma vez que a introdução das federações partidárias se deu no ano de 2021, antes da eleição para o Congresso Nacional, que foi diretamente afetada pelas normas inseridas nesse contexto.

5.3 Substituição das coligações pelas federações – considerações

A Lei nº 14.208, de 28 de setembro de 2021, alterou a Lei dos Partidos Políticos e a Lei das Eleições para instituir as federações de partidos políticos. As federações são alianças partidárias, assim como eram as federações, porém, com características importantes que as diferenciam da abolida coligação partidária.

A federação é uma aliança partidária formal que precisa seguir uma série de regras. Ela prevê que dois ou mais partidos podem se unir para disputar uma eleição. Mas precisam atuar como se fossem um só durante os quatro anos seguintes. A exigência vale para a disputa eleitoral e vale também para a atuação legislativa. O modelo é diferente de uma fusão. Além de ter tempo de duração, os partidos federados podem manter sua identidade, seu número eleitoral, sua estrutura partidária e, principalmente, podem administrar o fundo partidário e o fundo eleitoral que recebem dos cofres públicos de forma autônoma. (Cruz, 2022).

Nos termos do art. 1º da supracitada Lei, foi acrescentado o artigo 11-A à Lei dos Partidos políticos, permitindo a união de dois ou mais partidos políticos em federação, mediante registro no TSE, atuando como se fosse um único partido, aplicando-se as

regras de fidelidade partidária e preservando a identidade e autonomia dos partidos integrantes da aliança (BRASIL, 2021).

Além disso, estipula regras para a criação da federação, sendo que somente partidos definitivamente inscritos no TSE podem se reunir, e devem permanecer filiados por, no mínimo, quatro anos – o que já estabelece a primeira grande diferença com as coligações.

Uma vez reunidos, os partidos precisam permanecer na união durante quatro anos, tempo equivalente à maioria dos mandatos, com exceção do Senado Federal. Outro ponto estipulado pela lei é que a federação deve estar constituída até a data final o início das convenções partidárias, e terá caráter nacional – outro ponto divergente das coligações, que conforme visto alhures, não precisavam ser as mesmas em todas as unidades da federação (união, estados e municípios).

Caso os partidos descumpram a determinação de permanecerem coligados pelo mínimo de quatro anos, serão proibidos de ingressar em federações pelas duas eleições seguintes (§4º, art. 11-A), sendo que havendo desligamento de partidos a federação poderá permanecer funcionando até a próxima eleição, mantendo o mínimo de dois partidos (§5º, art. 11-A).

Além disso, importante salientar que os partidos federados atuarão com estatuto único e mesmo programa eleitoral, razão pela qual precisam manter afinidade programática. “Compartilham a mesma liderança parlamentar, as mesmas orientações em votações e indicam em conjunto os parlamentares para ocupar postos em comissões temáticas e na direção das Casas Legislativas” (Cruz, 2022).

A justificativa para a alteração legislativa que insere as federações no ordenamento jurídico é a de impulsionar os partidos políticos pequenos. Essa, conforme visto alhures, era a grande preocupação dos defensores das coligações. Ocorre que, conforme estudos, foi demonstrado que não houve efetivo prejuízo aos partidos políticos menores com o fim das coligações nas eleições de 2020.

As federações atuam no sentido de auxiliar os partidos menores a superar a cláusula de desempenho “que estabelece votação mínima e progressiva em eleições para deputado federal” (Cruz, 2022). A cláusula de desempenho, reforça-se, impede que o partido que não a alcança receba dinheiro público e tempo de propaganda eleitoral gratuita.

Outro ponto que merece destaque é o fato de que a união em federação pode servir como preâmbulo para um posterior processo de fusão de partidos. Importante

mencionar que o projeto que deu origem à Lei das Federações tentava, inicialmente, instituir novamente as coligações partidárias (PLS 477/2015). Além disso, o então presidente Jair Bolsonaro vetou o texto aprovado pelo legislativo, mas teve seu veto derrubado pelo Congresso, havendo, então, sua promulgação.

O Projeto de Lei de iniciativa do Senado Federal tinha o escopo inicial de aprovar Reforma Política. Com o advento da Emenda Constitucional nº 97/2017, o texto original teve de sofrer expressivas modificações, já que a proibição das coligações se deu em nível constitucional. Nesse sentido, as razões do veto presidencial explicam a controvérsia:

A despeito da boa intenção do legislador, em que pese as regras específicas que buscariam conferir mais estabilidade para a federação partidária, a referida proposição contraria o interesse público, visto que inauguraria um novo formato com características análogas à das coligações partidárias. A vedação às coligações partidárias nas eleições proporcionais, introduzida pela Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017, combinada com as regras de desempenho partidário para o acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão tiveram por objetivo o aprimoramento do sistema representativo, com a redução da fragmentação partidária e, por consequência, a diminuição da dificuldade do eleitor de se identificar com determinada agremiação. Assim, a possibilidade da federação partidária iria na contramão deste processo, o que contraria interesse público. (SENADO, 2021).

Reconhecendo, assim, a grande similaridade entre as federações e as coligações partidárias, Jair Bolsonaro, em suas razões de veto, afirma que a federação partidária vai na contramão do processo de aprimoramento do sistema representativo, com a redução da fragmentação partidária e consequentemente diminuição da dificuldade do eleitor de se identificar com determinada agremiação.

Reforçando todo o exposto no presente estudo, o fim das coligações partidárias representou uma melhora no sistema político e na democracia representativa, auxiliando a retomada da identidade partidária e melhorando a relação de representatividade entre partido e eleitor.

Não é de se admirar que a entrada em vigor da Lei das Federações tenha causado discussões no campo jurídico. Enquanto alguns defendiam as federações como instrumentos necessários para que os partidos menores sobrevivessem, outros afirmavam que as federações eram novas coligações partidárias, o que tornaria a lei inconstitucional.

Por essa razão, o PTB – Partido Trabalhista Brasileiro, ingressou com Ação Direta de Constitucionalidade (ADI 7021) a fim de declarar a inconstitucionalidade da

Lei das Federações, sob o argumento de violarem o art. 17, §1º e o artigo 65, *caput* e §1º da Constituição¹⁶. Segundo o PTB, a Lei das Federações infringiu o devido processo legislativo, uma vez que o projeto de lei foi aprovado no Senado anteriormente à EC 97/2017, e aprovado pela Câmara já sob a vigência da referida emenda; contudo, não foi reapreciado pelo Senado (Falcão e Peroli, 2021).

Quanto à inconstitucionalidade material da Lei, o PTB trouxe os acertados argumentos de que a norma viola: 1) o sistema partidário e o sistema eleitoral proporcional, como estabelecidos pela CRFB/88; 2) a vedação da celebração de coligação nas eleições proporcionais; e 3) a vedação à verticalização das coligações partidárias, o que contrariaria, em via de consequência, a autonomia partidária e os princípios federativo e democrático. Sobre a violação ao sistema partidário, a CRFB/88 apenas trouxe duas formas de união definitiva de partidos, que são a fusão e a incorporação, como aludidas pelo *caput* do artigo 17, e uma forma de união provisória, que é, justamente, a coligação partidária, incluída pela EC nº 52, na forma do §1º do citado artigo, posteriormente limitada às eleições majoritárias, por meio da EC nº 97. (Falcão e Peroli, 2021, pág. 01).

Em razão de a Constituição proibir as coligações partidárias em eleições proporcionais e prever apenas a possibilidade de união de partidos através da fusão e da incorporação, a ADI advoga no sentido de que as federações partidárias são nada mais do que uma espécie de coligação, expressamente vedada pelo texto Constitucional.

A ADI, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, foi objeto de pedido de tutela cautelar. O relator manifestou-se liminarmente acerca da inconstitucionalidade formal, aduzindo que não há que se falar em necessidade de retorno do projeto ao Senado após a aprovação da EC 97/2017, já que não houve alteração do conteúdo do projeto na Casa revisora, apenas emendas na redação, deferindo parcialmente a cautelar para adequar o prazo para constituição e registro das federações partidárias.

¹⁶ Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: (...)§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar. Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora. (BRASIL, 1988).

A ADI foi julgada pelo plenário do Supremo no dia 09/02/2022, sendo o pleito julgado parcialmente procedente, apenas no sentido de adequar o prazo de constituição e registro das federações, julgando improcedentes os pedidos de declaração de inconstitucionalidade da Lei das Federações, por 10 votos a 1.

As opiniões jurídicas acerca das federações são conflitantes, não havendo consenso doutrinário acerca do tema. Nesse sentido são as manifestações opostas:

Na minha maneira de entender, era bom que ninguém se unisse com ninguém, e os partidos que tivessem que acabar acabassem. Qualquer paliativo para driblar a vontade do eleitor é sempre ruim. Quanto mais os partidos dependerem de voto, melhor. (Glaucio Peres da Silva, professor de Ciência Política da USP, Nexo, 2022).

Do ponto de vista da democracia representativa, é fundamental não se coibirem partidos ideológicos e programáticos. Se eles atuarem dentro das federações, e essas federações de fato funcionarem como um único partido, a preservação desses partidos não é um problema. (Graziella Testa, professora da FGV, Nexo, 2022).

De fato, as federações guardam grande semelhança com as coligações partidárias. Contudo, as modificações mais notáveis se deram no âmbito da cláusula de barreira e da cláusula de desempenho, que exigiam um mínimo de votos para recebimento de verbas públicas e propaganda gratuita.

No sentido da crise da representatividade, as federações não retomaram as características nocivas das coligações, como a possibilidade de aliança entre partidos que não guardavam nenhuma semelhança ideológica e o desfazimento das uniões logo após as eleições, evidenciando a união apenas com o fim de ganhar votos.

No que diz respeito à contabilização dos votos, na aferição da cláusula de desempenho deverá ser considerada a soma da votação dos partidos reunidos na federação. Neste ponto o instituto da federação se assemelha ao sistema de coligação partidária. O somatório dos votos da federação indicará o volume de recursos do Fundo Partidário e tempo de propaganda gratuita disponível para os partidos. A formação de federações partidárias trará como consequência a possibilidade de êxito em suplantar os percentuais fixados nas cláusulas de desempenho instituídas pela Emenda nº 97/2017. O sucesso em atingir os limites de performance eleitoral possibilita a fruição dos direitos garantidos pela legislação aos partidos políticos e por consequência a própria sobrevivência do partido político. (Filho, França e Vital, 2022, pág. 179).

Verifica-se o caráter econômico da manobra realizada pela criação das federações, já que com esse instituto, os partidos políticos federados receberão maiores recursos do Fundo Partidário, além de maior tempo de propaganda gratuita, inviabilizando quase totalmente a cláusula de desempenho instituída pela EC 97/17.

Verifica-se, também, a dificuldade enorme de aceitação de que partidos políticos com pouca aderência da população seriam extintos por não alcançarem a cláusula de barreira imposta pela EC 97/2017. Para os defensores da federação, a existência de partidos políticos pequenos fortalece a democracia uma vez que representam as minorias do país.

Ocorre que isso nem sempre é verdade. Muitos partidos políticos de pequeno porte possuem o mesmo viés político-ideológico de grandes partidos, e estes também se beneficiarão da instituição das federações, em clara burla ao previsto no texto da Emenda Constitucional. Contudo, a questão da constitucionalidade da Lei das Federações já foi superada pelo STF, que entendeu serem as diferenças entre os institutos demasiado significativas para que os mesmos fossem confundidos.

Dessa forma, importante considerar que o instituto das federações veio para, de fato, burlar o texto da Emenda Constitucional, especialmente no que tange às cláusulas de barreira e de desempenho. No entanto, as diferenças impostas pelo legislador às federações devem ser consideradas benéficas.

Isto porque a necessidade de haver equivalência ideológica entre os partidos, que precisarão existir como um durante quatro anos após a formação da federação, impede o efeito gerado pelas coligações – a dissociação entre partido político e eleitor e a dificuldade de identificação da população com os partidos, gerando desinteresse na política e descrença nos partidos políticos.

Por isso, é possível afirmar que a estabilidade na união e a afinidade programática das federações constituem diferenciação significativa com o instituto das coligações, o que permite que a EC 97/2017 continue surtindo efeitos positivos na atenuação da crise de representatividade e melhora do sistema político brasileiro.

Inicialmente, as primeiras impressões sobre as federações mostraram que grandes partidos perderam com as novas filiações, enquanto outros ganharam força. Nesse sentido explica Kerbauy (2022, pág. 68):

Os partidos que mais cresceram com as novas filiações foram o PL, PP e Republicanos, coincidentemente os que já tinham se colocado contrários à composição de uma Federação Partidária. O PL filiou 34 deputados e passou a ser o partido com a maior bancada, 77 deputados. Apesar do PT não ter perdido nenhum deputado e ter filiado apenas mais dois ficou empatado com o PP com 55 deputados. Os que mais perderam foram o PSB, PTB e PDT. Prováveis arranjos federativos estão sendo negociados entre PT, PSB, PV, PCdoB e PSOL; PSDB e Cidadania, PDT, Avante e Rede. O DEM e o PSL, que se fundiram e criaram a União Brasil, que tem o maior fundo eleitoral entre os partidos, perdeu 32 deputados. Tinha a maior bancada parlamentar com 81 deputados e passou a ter 49. Mesmo os partidos que não se

propuseram a discutir a Federação Partidária tiveram muita dificuldade nos arranjos para a escolha de candidatos dentro de uma mesma sigla. O PL, o partido do presidente Jair Bolsonaro, e a União Brasil, o partido com maior fundo partidário, foram os partidos que mais se fortaleceram para as disputas nos estados. Os partidos que têm maior capilaridade provavelmente não terão interesse em participar de uma Federação Partidária.

Percebe-se que em razão da necessidade de permanência da Federação por, no mínimo, quatro anos, esse instituto não é tão vantajoso aos partidos que não tem interesses em comum, razão pela qual, em tese, não haverá federação de partidos simplesmente para unir votos e eleger candidatos com finalidades egoísticas.

As eleições de 2022 apresentaram alguns resultados que merecem ser mencionados. Foram registradas três federações no TSE, sendo, portanto, poucos os arranjos feitos até o momento, evidenciando a baixa adesão dos partidos a essa nova forma de aliança partidária (Filho, França e Vital, 2022).

A Federação Brasil Esperança é formada pelo PT (Partido dos Trabalhadores), PCdoB (Partido Comunista do Brasil) e PV (Partido Verde); a Federação PSDB Cidadania é formada pelos dois partidos (Partido da Social Democracia Brasileira e Cidadania) e a Federação PSOL REDE também pelos dois partidos (Partido Socialismo e Liberdade e Rede Sustentabilidade) (TSE, 2023).

Com relação à cláusula de barreira, ainda com a instituição das federações, dos 28 partidos que disputaram as eleições, 12 conseguiram superar a cláusula, e poderão ter acesso aos recursos do fundo partidário e horário gratuito (Filho, França e Vital, 2022). Já com relação à cláusula de desempenho:

Para as eleições de 2022, a cláusula de desempenho exige que os partidos obtenham, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% dos votos válidos em cada uma delas ou tiverem eleito pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos nove unidades da Federação. (...) observa-se que se considerarmos as agremiações de forma isolada apenas três (PT, PSDB e PSOL) dos sete partidos reunidos em federação atingiram o percentual mínimo exigido pela Emenda Constitucional nº 97/2017. (Filho, França e Vital, 2022, pág. 182).

A EC 97/2017 previu alternativa para a cláusula de desempenho, no sentido de que os partidos que não alcançassem o percentual mínimo, mas elegeassem pelo menos onze Deputados Federais em pelo menos um terço das unidades da Federação, estariam seguros.

Nesse cenário, nas eleições de 2022, PCdoB, PV, Cidadania e REDE não obtiveram o percentual mínimo nem elegeram onze deputados, de modo que tais

partidos somente alcançaram direito aos recursos do fundo partidário através das federações instituídas (Filho, França e Vital, 2022). Importante mencionar que a EC 97/2017 inseriu novas regras de desempenho de forma escalonada até as eleições de 2030.

Por isso, a partir de 2031, a cláusula de desempenho será ainda mais rigorosa, de modo que a federação, neste ponto, é uma ferramenta necessária para a manutenção de muitos partidos, sem que haja necessidade de fusão entre eles, o que mantém a identidade partidária e a pluralidade de ideias (Filho, França e Vital, 2022).

Ainda a respeito dos resultados eleitorais, aduz Nicolau (2023, págs. 15-16):

Dez legendas perderam recursos significativos (deixaram de receber dinheiro do Fundo Partidário, e competiram em 2020 e 2022 sem propaganda política no rádio e na televisão) e obtiveram um pequeno percentual do Fundo Eleitoral. Além disso, as eleições municipais de 2020 mostraram que o fim das coligações reduziu o número de legendas nas Câmaras Municipais. (...) Em seis estados (Acre, Amapá, Mato Grosso, Piauí, Rio Grande do Norte e Rondônia) a bancada eleita é composta por apenas três partidos; há mais de 20 anos que isso não acontecia. (...) Tanto a fragmentação eleitoral quanto a parlamentar caíram em todos os estados e no Distrito Federal.

Resta claro que o fim das coligações nas eleições proporcionais gerou grande resultado nas eleições de 2020 e 2022, no sentido de diminuir o número de partidos bem como sua fragmentação, diminuir o número de pedidos de registro de partidos no TSE, diminuindo também os partidos que receberam recursos públicos para suas campanhas, em razão da cláusula de barreira.

A solução encontrada pelos partidos menores para se manterem no pleito eleitoral foi a introdução da figura das federações, através das quais muitos puderam receber recursos do Fundo Eleitoral e participar da propaganda gratuita, com a ressalva de estarem identificados pela Federação, e não de forma individual.

O resultado das eleições de 2022, mesmo após a instituição das Federações, demonstra que esse instituto não invalidou as conquistas trazidas pelo fim das coligações, já que a diminuição da fragmentação eleitoral foi observada, também, na eleição para a Câmara dos Deputados.

Dito isto, é possível concluir que as federações foram inseridas no ordenamento como alternativa às cláusulas de barreira e de desempenho instituídas pela EC 97/2017, mas não tiveram o condão de trazer de volta as coligações partidárias, uma vez que agora, os partidos que se aliarem deverão guardar afinidade

político-ideológica e permanecer trabalhando em conjunto pelos quatro anos que sucederem as eleições.

A fragmentação partidária e utilização das coligações para burlar a soberania popular e utilizar de adereços individuais de candidatos famosos para colocar no poder candidatos pouco votados eram os principais adereços das coligações que contribuía para a crise de representatividade.

Com as federações, isso não poderá ocorrer. Em que pese haver a reunião dos votos dos candidatos e seu aproveitamento para os demais partidos da federação, não se trata mais de partidos completamente distintos e sem afinidade programática. As federações possuem a característica de reunir partidos semelhantes, que tenham capacidade de atuar em conjunto por, no mínimo, quatro anos.

Restou demonstrado, também, que as federações não são tão vantajosas aos partidos políticos de maior legenda, já que os obrigam a permanecer unidos aos demais partidos da federação, e a dividir com eles o Fundo Partidário, a campanha eleitoral e as cadeiras nas Câmaras.

Por essa razão, foram registradas apenas três federações na última eleição, que utilizaram a influência do maior partido para romper as cláusulas de barreira e desempenho, e permanecer com o direito de receber verbas públicas e eleger seus candidatos, ainda que poucos e inferiores ao mínimo.

Assim, a proibição das coligações representou grande avanço no sistema proporcional de representação, agindo como instrumento para atenuar a crise de representatividade no país, além de restaurar a identidade político-ideológica dos partidos políticos e assegurar a identificação entre eleitor e partido, bem como os ideais dos representantes e representados, ainda que tenha havido inserção legislativa posterior das federações partidárias.

6 CONCLUSÃO

A partir do presente estudo foi possível compreender melhor o sistema eleitoral brasileiro e a crise de representatividade que assola o país, bem como suas causas e consequências. O conceito de democracia é de grande importância para o desenvolvimento dos sistemas eleitorais. Isto porque a democracia é um regime político no qual o poder é exercido pelo povo.

A democracia surgiu na Grécia Antiga, no modelo da democracia direta, onde os cidadãos participavam ativamente das decisões políticas tomadas na sociedade. Contudo, com o desenvolvimento da democracia e sua expansão ao redor do globo após as Revoluções Inglesa, Francesa e Americana, e principalmente com o constitucionalismo pós Segunda Guerra, restou evidente a impossibilidade de uma democracia direta em países com enorme quociente eleitoral.

Assim, a democracia representativa ganhou espaço, tendo sido criados modelos como o parlamentarismo e o presidencialismo, em que as decisões políticas são tomadas pelo povo por meio de seus representantes eleitos. Nesse sentido, há modelos democráticos puramente representativos, e aqueles, como o Brasil, em que há uma democracia semidireta.

Na democracia semidireta, o povo participa diretamente de decisões pontuais, em oportunidades como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, sendo a regra geral a representatividade por meio de representantes eleitos. O princípio da soberania popular, consagrado pela Constituição de 1988, desempenha importante papel na manutenção de um sistema democrático.

Isto porque o princípio da soberania popular determina que todo poder emana do povo e é por ele exercido por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos moldes da participação direta (referendo, plebiscito e iniciativa popular). Para que o princípio da soberania popular seja efetivado, é necessário que os direitos políticos sejam preservados aos cidadãos.

Além disso, foi possível compreender que a democracia, em sua evolução, passou por fases de consolidação e fases de instabilidade. No Brasil, a instabilidade democrática foi uma realidade durante muitas décadas, já que durante o Estado Novo e a Ditadura Militar, a ordem constitucional foi suspensa, vigorando uma ditadura.

Com a redemocratização do país em 1988, foram garantidos direitos políticos mínimos no texto constitucional, como o pluralismo político, a cidadania e o sufrágio

universal. Os direitos políticos estão intimamente ligados à cidadania, já que o cidadão no Brasil é o brasileiro (nato ou naturalizado) em pleno gozo de seus direitos políticos. Ser cidadão é participar ativamente da vida política de seu país.

Os partidos políticos no Brasil são um importante instrumento para a manutenção da democracia representativa, na medida em que são responsáveis por reunir candidatos com os mesmos valores políticos e ideológicos, e representar os cidadãos que pensam como eles, e lhes confiam seus votos.

Apesar disso, nem sempre os partidos são capazes de representar os cidadãos, por vícios das próprias pessoas reunidas no partido. Seja por priorizar seus desejos individuais acima dos anseios da população, ou por querer a eleição à qualquer custo, independentemente de conectar-se com o eleitor, os partidos políticos pararam de ser um instrumento de representatividade para serem protagonistas de grandes escândalos de corrupção.

Somado a isso, a possibilidade de coligações partidárias em eleições proporcionais, que vigorou no país até o ano de 2017, gerou verdadeira união de interesses entre partidos, que utilizavam personalidades conhecidas filiadas à partidos para eleger candidatos desconhecidos pela população, por meio do sistema proporcional.

As coligações partidárias agravaram fortemente a crise de representatividade, causando a perda de interesse de muitos eleitores nas questões políticas e eleitorais, e gerando descrença no sistema proporcional e na própria democracia representativa, maculando o princípio da soberania popular, para satisfazer desejos egoísticos.

Dentre as causas para a crise de representatividade presente no país podem ser citadas a corrupção, o distanciamento entre o eleitor e o candidato, a ausência de viés ideológico claro nas coligações e partidos políticos, o afastamento dos cidadãos das decisões políticas em razão da descrença, a sobreposição dos interesses individuais dos candidatos, que se apropriavam dos partidos políticos para realizar seus desejos de poder e as práticas políticas cada vez mais distantes da vontade dos representados.

A Emenda Constitucional nº 97/2017 vedou as coligações partidárias em eleições proporcionais, além de instituir cláusulas de barreira e desempenho para as eleições. As discussões acerca dos prejuízos causados pelas coligações no país duraram décadas, tendo, contudo, permanecido a despeito das inúmeras propostas de reforma eleitoral.

Contudo, no ano de 2017, foi aprovada referida emenda constitucional, que já nas eleições de 2020 demonstrou bons resultados a diminuição das causas de crise de representatividade no Brasil. Com o fim das coligações, terminou a possibilidade de eleição predatória de candidatos que não foram votados pela população.

Além disso, gerou o fortalecimento das bases ideológicas dos partidos e diminuiu a crise de identidade do eleitor, que passou a vislumbrar os posicionamentos ideológicos dos partidos de forma mais clara, sem as coligações. O fim das coligações representou verdadeiro protagonismo dos partidos políticos em detrimento do foco em candidatos famosos desvinculados de ideais político-ideológicos.

Em 2021, foi aprovada a Lei das Federações, que instituiu uma nova forma de aliança partidária no país. A Lei foi muito debatida no mundo jurídico, tendo sido objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF. Para aqueles que são contra às federações, o principal argumento é que são novas formas de coligações partidárias, que foram expressamente vedadas pela Constituição.

A discussão acerca da constitucionalidade das federações, porém, foi superada pelo STF no julgamento da ADI 7021, tendo decidido a Suprema Corte pela constitucionalidade do instituto das federações, uma vez que possui regras que a diferenciam cabalmente das abolidas coligações.

Isto porque as federações devem durar no mínimo quatro anos, o que força os partidos a permanecerem unidos após as eleições, e pune os partidos que não respeitarem essa regra, devendo ter, também, afinidade programática, já que necessitarão trabalhar juntos e compartilhar o mesmo estatuto.

Além disso, possuem caráter nacional, ao contrário do que ocorria nas coligações. A partir das eleições de 2022, foi possível vislumbrar que as federações visam minimizar os efeitos das cláusulas de barreira e de desempenho, auxiliando o alcance das mesmas pelos partidos menores e permitindo que eles permaneçam na corrida eleitoral.

Por outro lado, foi possível concluir que as federações não tiveram o condão de afetar os resultados produzidos pela abolição das coligações partidárias nas eleições proporcionais, uma vez que mantiveram a necessidade de que os partidos tenham bases ideológicas fortes e não permite a eleição predatória de candidatos que não foram votados, já que os partidos devem indicar em conjunto os parlamentares que ocuparão os postos nas Casas.

Além disso, restou demonstrado que as federações não são vantajosas para quaisquer partidos, sendo que os mais beneficiados por essa forma de aliança partidária são os partidos menores, não havendo tantos benefícios para os partidos maiores, que não serão compelidos a participar de federação com interesses escusos.

Assim, as federações auxiliam os partidos menores a alcançar o quociente eleitoral e ultrapassar a cláusula de barreira e superar a cláusula de desempenho, que garantem o recebimento de verba pública do Fundo Eleitoral, além de tempo de propaganda eleitoral gratuita.

Dessa forma, conclui-se que o fim das coligações partidárias em eleições proporcionais atenuou a crise da representatividade no país, fortalecendo a democracia representativa e trazendo maior aplicabilidade ao princípio da soberania popular, exercido pelo sufrágio universal e pelo voto.

REFERÊNCIAS

A Justiça Eleitoral e o caminhar da democracia no Brasil. TSE, 2023. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/institucional/justica-eleitoral/historia/centro-cultural-da-justica-eleitoral-ccje/a-justica-eleitoral-e-o-caminhar-da-democracia-no-brasil>. Acesso em: 19 set. 2023.

ALMEIDA, R.M. **Curso de Direito Eleitoral.** 11ª ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

ALVES, C.V.Q.O.; SILVA, L.N. **A crise da representatividade político-partidária no Brasil: análise do fim das coligações no sistema eleitoral brasileiro.** ASCES/UNITA, 2021. Disponível em: <http://repositorio.asc.es.edu.br/bitstream/123456789/3002/1/TCC%20vers%c3%a3o%20final.pdf>. Acesso em: 20 set. 2023.

AZAMBUJA, D. **Teoria Geral do Estado.** 4ª ed. São Paulo: Globo, 2008.

BECAK, R. **Democracia: evolução e aperfeiçoamento – o papel da participação e da deliberação.** III Encontro de Internacionalização do CONPEDI – MADRID, 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/3372-9953-1-PB.pdf>. Acesso em: 19 set. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 ago. 2023.

BRASIL. **Código Eleitoral.** Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 21 set. 2023.

BRASIL. **Lei dos Partidos Políticos.** Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 21 set. 2023.

BRASIL. **Lei das Eleições.** Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm. Acesso em: 25 set. 2023.

BRASIL. **Lei das Federações.** Lei nº 14.208, de 28 de setembro de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14208.htm. Acesso em: 25 set. 2023.

CASTELO BRANCO, C.; CERQUEIRA, F.G.; REIS, L.A.; SPINOLA, G. **Contexto histórico da democracia no Brasil.** Jusbrasil, 2016. Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/contexto-historico-da-democracia-no-brasil/386051521>. Acesso em: 19 set. 2023.

CORTE, T.D.; CORTE, T.D. **A democracia no século XXI: crise, conceito e qualidade**. Universidade Federal Fluminense, 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/3373/337355947003/html/>. Acesso em: 20 set. 2023.

Crise da democracia brasileira e arranjos jurídico-institucionais. USP, 2020. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7301975/mod_resource/content/1/crise-democracia-arranjos-jur%C3%ADdico-institucionais%20texto%20b%C3%A1sico%20est%C3%A1gio%20atual%20em%2027.08%3B.2022.pdf. Acesso em: 20 set. 2023.

CRUZ, I. **Federação partidária: um novo arranjo para aliança entre partidos**. Nexo, 2022. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/explicado/2022/05/30/Federa%C3%A7%C3%A3o-partid%C3%A1ria-um-novo-arranjo-para-alian%C3%A7a-entre-partidos>. Acesso em: 25 set. 2023.

DALLARI, D.A. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FALCÃO, D.; PEROLI, K. **Balé à brasileira: das coligações à federação em eleições proporcionais**. Conjur, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-31/falcao-peroli-coligacoes-federacao-eleicoes-proporcionais>. Acesso em: 25 set. 2023.

FARIA, F.C. **Os partidos políticos e a crise da democracia representativa**. UNIVALI, 2019. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/267/TESE%20FERNANDO%20DE%20CASTRO%20FARIA%20-%20PARCIAL.pdf>. Acesso em: 19 set. 2023.

FILHO, R.P.P.; FRANÇA, F.G.; VITAL, D.W.B. **Federação partidária: efeitos e impactos da aplicabilidade na eleição proporcional federal de 2022**. Revista Jurídica, vol. 05, nº 72, Curitiba, 2022, pp. 169-187. Disponível em: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/6247-371381948-1-PB.pdf>. Acesso em: 25 set. 2023.

GARCIA, M.A.A.; CARMO, V.M. **O fim das coligações partidárias a partir da emenda constitucional nº 97/2017: análise sobre as suas consequências nas eleições proporcionais**. Suffragium, R. Trib. Reg. Eleit. do Ceará, Fortaleza, v.11, n.19, jul./dez. 2020, p. 49,66. Disponível em: <https://suffragium.tre-ce.jus.br/suffragium/article/view/80/48>. Acesso em: 25 set. 2023.

JACOMÉ, A.L.S. **Direito eleitoral e direitos fundamentais: a crise de representatividade popular nas democracias brasileira e portuguesa**. Mestrado em Direito, Universidade Autónoma de Lisboa, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/5349/1/Dissertac%C3%A7%C3%A3o%20>

Andre%CC%81%20-%20DIREITO%20ELEITORAL%20E%20DIREITOS%20FUNDAMENTAIS%20-%20A%20CRISE%20DE%20REPRESENTATIVIDADE%20POPULAR%20NAS%20DEMOCRACIAS%20~1.pdf. Acesso em: 20 set. 2023.

KERBAUY, M.T.M. **Coligações e Federações Partidárias**. Disponível em: <https://www.kas.de/documents/265553/265602/KA+Cad+2022.1+-+cap%C3%ADtulo+3+vf.pdf/73788674-8f23-4f79-8f25-412e6fd94395?t=1652375398270>. Acesso em: 25 set. 2023.

KIERECZ, M.S. **A crise da democracia representativa no Brasil**. Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir./UFRGS. Edição Digital, Porto Alegre, 2016, p. 360-385. Disponível em: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/doiufrgs,+14.+Kierecz+Marlon.pdf>. Acesso em: 22 set. 2023.

MALHEIRO, G.A. **Repercussões do fim das coligações proporcionais na democracia brasileira**. Universidade Federal da Bahia, Graduação em Direito. Salvador, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/37650/1/GABRIEL%20DE%20AGUIAR%20MALHEIRO.pdf>. Acesso em: 19 set. 2023.

MATHEUS, T.A.M. **Estudo exploratório sobre o efeito do fim das coligações nas eleições municipais brasileiras de 2020**. E-legis, Brasília, n. 36, p. 358-384, set./dez. 2021. Disponível em: <https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/673/989>. Acesso em: 20 set. 2023.

MORAES, L.B.P. **A Emenda Constitucional nº 97/2017 no divã**. Resenha Eleitora, TRE Santa Catarina. Florianópolis, 2021. Disponível em: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/137-Texto%20do%20Artigo-274-1-10-20210807.pdf>. Acesso em: 25 set. 2023.

MOREIRA, M.S. **Democracias no século XXI: causas, sintomas e estratégias para superar**. Lua Nova, São Paulo, 111: 15-49, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/ZWqZBqWKH5Mk5kP6SgvwKcT/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 set. 2023.

NICOLAU, J. **O efeito do fim das coligações nas eleições proporcionais na composição da Câmara dos Deputados eleita em 2022**. Disponível em: file:///C:/Users/Admin/Downloads/nicolau_coligacao_2023_2.pdf. Acesso em: 25 set. 2023.

NOVELINO, M. **Manual de Direito Constitucional**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

O percurso da democracia brasileira. Alesp, 2010. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=281038>. Acesso em: 19 set. 2023.

PASSADORE, B.A.; FORIGO, C.R. **Fim das coligações proporcionais e seus efeitos no legislativo municipal brasileiro: uma análise a partir do resultado**

eleitoral de 2020. Resenha Eleitoral, Florianópolis, v. 25, n. 1, p. 183-198, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/129/120>. Acesso em: 20 set. 2023.

RAMAYANA, M. **A democracia e o direito eleitoral.** Editora Impetus, 2017. Disponível em: <https://www.impetus.com.br/artigo/1020/a-democracia-e-o-direito-eleitoral>. Acesso em: 19 set. 2023.

SENADO FEDERAL. **Estudo do veto nº 49/2021.** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9017863&ts=1650630105771&disposition=inline>. Acesso em: 25 set. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 7021.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6293255>. Acesso em: 25 set. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Federações partidárias registradas no TSE.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/federacoes-registradas-no-tse/federacoes-partidarias-registradas-no-tse>. Acesso em: 25 set. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Glossário – Coligação Partidária.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-c>. Acesso em: 22 set. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Partidos em formação.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/criacao-de-partido/partidos-em-formacao>. Acesso em: 21 set. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Partidos políticos registrados no TSE.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse>. Acesso em: 21 set. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Plebiscitos e referendos.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos>. Acesso em: 21 set. 2023.

VAZ, V.A. (Org.). Centro Universitário de Formiga – UNIFOR/MG. **Manual de Normalização de Trabalhos Acadêmicos.** 7ª ed. Formiga: 2020. Disponível em: <https://www.uniformg.edu.br/index.php/biblioteca/normalizacao-de-trabalhos-academicos>. Acesso em: 22 ago. 2023.

VELOSO, A.F.A.C. **Aspectos atuais da representação política – confiança, representatividade e participação popular.** Tese de Doutorado, USP, 2018. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-06112020-191209/publico/7541448_Tese_Original.pdf. Acesso em: 20 set. 2023.