

O ENFRAQUECIMENTO DO SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL BRASILEIRO CAUSADO PELA FORMAÇÃO DE COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS MERAMENTE OPORTUNISTAS

THE DEGRADATION OF THE BRAZILIAN PROPORTIONAL ELECTORAL SYSTEM
CAUSED BY THE FORMATION OF MERELY OPPORTUNISTIC PARTIES
COALITIONS

Walter Figueirêdo Costa Neto¹

SUMÁRIO

Introdução; 1 Sistemas Eleitorais; 2 Partidos Políticos; 3 Coligações Partidárias; 4 Conclusão; 5 Referências Bibliográficas.

RESUMO

O objeto deste estudo é demonstrar que as coligações partidárias formadas com desvio de finalidade são fatores determinantes para corrosão do sistema de representação proporcional brasileiro, causando gradual perda de credibilidade das instituições democráticas. Evidências apontam para diversas causas para a degradação do instituto das coligações partidárias tais como a formação de alianças sem identidade ideológica, o aumento desregrado de partidos políticos, acordos eleitorais em troca de apoio ou cargos políticos, entre outros.

PALAVRAS-CHAVE: sistemas eleitorais; representação proporcional; partidos políticos; coligações partidárias.

ABSTRACT

The purpose of this study is to demonstrate that parties coalitions formed with deviance are decisive factors for the corrosion of the brazilian proportional representation system, causing a gradual loss of credibility of democratic institutions. Evidence points to several causes for the degradation of the institute of parties coalitions such as the formation of alliances without ideological identity, the unruly increase of political parties, electoral agreements in exchange for support or political positions, among others.

KEYWORDS: electoral systems; proportional representation; political parties; parties coalitions.

INTRODUÇÃO

O regime democrático se traduz numa complexa estrutura que está em constante processo de mutação. Essa rede de institutos que serve de sustentáculo para o desenvolvimento da democracia é formada por sistemas de governo, sistemas eleitorais, sistemas de voto, partidos políticos, eleitores, entre outros.

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Rondônia, Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso.

Dentro dessa estrutura organizacional os sistemas eleitorais apresentam-se como mecanismos complexos que visam traduzir a vontade popular democraticamente manifestada, bem como são um meio de garantir aos eleitores uma representatividade equânime na distribuição do poder, visando o fortalecimento da democracia.

A democracia representativa, nessa quadra da história brasileira, padece de uma crise sem precedentes, que corrói lentamente as bases que sustentam o regime democrático.

Nessa esteira é possível compreender que as causas desta crise que ameaçam a estabilidade da nossa democracia estão ligadas à corrosão gradual dos pilares que sustentam o regime, sendo correto dizer que o problema é sistêmico, carecendo reformas em diversos componentes que formam o regime.

No momento em que as minorias buscam maior representatividade surge a coligação partidária como importante instrumento de fortalecimento desses grupos sociais que historicamente sempre careceram de representação dentro do processo democrático.

Assim, a formação de coligações partidárias no sistema eleitoral proporcional, motivadas pela similitude de ideais, revela-se um aliado ao fortalecimento da democracia, tornando-se instrumento extremamente valioso no ideal de se buscar uma real representatividade das forças sociais presentes na sociedade.

De outro modo, vem se notando a formação de coligações partidárias meramente oportunistas, com o intuito apenas de atingir o quociente eleitoral necessário para se alcançar cadeiras no Poder Legislativo, causando distorções graves ao sistema representativo proporcional.

Nesse contexto assume destaque o estudo da correlação entre os sistemas eleitorais, o sistema partidário e a formação de coligações partidárias, demonstrando que a utilização espúria dessas últimas tem causado o enfraquecimento do sistema eleitoral proporcional brasileiro.

O tema, portanto, reveste-se de notória relevância política, social e acadêmica. Isto porque ao mesmo tempo em que há uma inegável crise que assola a democracia brasileira busca-se compreender suas causas, propondo alternativas que devolvam a estabilidade e confiabilidade necessárias ao regime.

Dentro desse panorama este estudo visa demonstrar que as coligações partidárias meramente oportunistas geram graves distorções ao sistema eleitoral proporcional, desvirtuando a sua real finalidade e enfraquecendo a democracia.

1. SISTEMAS ELEITORAIS

1.1. Conceito de sistema eleitoral

A conceituação de determinados institutos jurídicos é deveras espinhosa e nem sempre conclusiva, dado o contexto sociológico a que estão submetidos, bem como o caráter evolutivo natural das sociedades, que acabam por moldar os institutos de acordo com o momento histórico.

Compreender a democracia em seu estágio atual, sobretudo com o fim de entender suas imperfeições e formular parâmetros para o seu aperfeiçoamento, passa pela análise dos diversos institutos que compõem sua base de sustentação, dentre os quais se encontra o sistema eleitoral.

Nesta senda torna-se imprescindível o estudo do conceito de sistema eleitoral proposto por diversos doutrinadores no intuito de construir um conceito contemporâneo.

O ilustre professor Augusto Aras define sistema eleitoral como sendo um

conjunto de técnicas que se prestam a organizar o eleitorado e designar a forma como serão eleitos os representantes políticos dos cidadãos, explicitando o modo com que os votos dos eleitores se materializarão em mandatos eletivos.²

É salutar a definição sugerida por César Landa, para quem sistema eleitoral pode ser traduzido no *“conjunto de normas e reglas las cuales hacen posible convertir los votos o preferencias políticas em escaños o puestos públicos”*.³

Calha destacar ainda o conceito elaborado pelo professor Rodrigo Borja, que, de maneira simples, porém não menos importante, define sistema eleitoral como sendo *“el mecanismo para convertir votos em escaños como culminación de*

² ARAS, Augusto. **Fidelidade Partidária: a perda de mandato parlamentar**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 87.

³ LANDA, César. **El sistema de elección representativa del Perú**. *Apud*: SALGADO, Eneida Desiree (Coord). **Sistemas eleitorais: experiências iberoamericanas e características do modelo brasileiro**. Belo Horizonte. Fórum, 2012, pág. 48.

um proceso electoral."⁴

Sendo a democracia representativa o regime de governo em que o povo exerce o poder em regra por meio de representantes políticos é possível afirmar que o sistema eleitoral configura-se no conjunto de normas e princípios que balizam a escolha destes representantes, traduzindo o exercício do voto popular em mandatos.

1.2. Importância dos sistemas eleitorais

A democracia em sua origem grega era essencialmente direta. O homem, nessa quadra da história, era fundamentalmente político e a tomada de decisões acerca dos assuntos públicos ocorria de maneira direta e imediata pelo próprio povo reunido em assembleias ocorridas nas praças públicas.

Destaque-se, porém, que apesar de se dizer que o homem na Grécia antiga exercia com total liberdade o poder soberano, na verdade a sociedade nesse período já era baseada na divisão de classes, sendo delegado a apenas uma pequena parcela do povo o direito de participar dos processos decisórios e o exercício de funções públicas relevantes.

Com o aumento gradual da população e da complexidade das cidades o homem passou a desfrutar uma vida de interesses particulares paralelos aos seus interesses sociais. Nesse quadro, paulatinamente o homem tornou-se acessoriamente político, ou seja, a sua vida privada passou a ter maior importância do que a vida pública.

Desta forma o exercício do poder diretamente pelo povo foi gradativamente perdendo espaço até o instante em que se abriu caminho para um governo alicerçado em bases representativas. Esse novo modelo manteve o poder soberano nas mãos do povo, mas o seu exercício foi outorgado a representantes, surgindo desse modo a democracia representativa.

A diferença fundamental entre democracia direta, onde o povo exerce diretamente o poder, e a democracia representativa, baseada na constituição de representantes para exercer o poder em nome do povo, está no grau de participação popular no exercício do poder soberano.

Quanto maior for a participação popular nas decisões políticas

⁴ BORJA, Rodrigo. **Enciclopédia de la política**. México: Fondo de Cultura Económica, 2 ed., 1998, p. 916.

fundamentais do Estado mais a democracia se aproxima da sua ideia original. Noutro vértice, quanto menor for essa participação mais fica caracterizada uma democracia indireta.

Nos Estados modernos a democracia é fundamentalmente representativa, ou seja, o exercício legítimo do poder soberano pelo povo ocorre por meio de representantes políticos. É o que doutrinariamente é conhecido como democracia indireta.

O grande filósofo Rousseau tece severas críticas à democracia representativa afirmando que nesse modelo o homem só é realmente livre no instante em que deposita o seu voto na urna.

A par das críticas, o modelo de democracia indireta sofreu inúmeras transformações ao longo do tempo visando reaproximar-se do modelo de democracia helênica. Isso se deu por meio da criação de diversos mecanismos para garantir ao povo, em situações específicas, a legitimidade para diretamente participar das decisões políticas fundamentais do Estado.

Nesse panorama surgiu a democracia semidireta, na qual o povo continua a exercer o poder soberano por meio de representantes políticos, porém existe a possibilidade de, em determinadas situações legalmente previstas, haver a consulta popular direta.

O modelo de democracia semidireta é o que mais se aproxima ao modelo vigente no Brasil, visto que a par do exercício do poder por meio de representantes eleitos pelo povo, a Constituição Federal prevê diversos instrumentos de participação popular direta, tais como o *referendum*, o plebiscito e a iniciativa popular.

Nesse contexto ganha enorme relevância a formatação das regras que balizam a escolha do corpo representativo pelo povo. Esse conjunto de normas traduz o sistema eleitoral adotado por cada país e que, como bem observa Paulo Bonavides, “pode exercer considerável influência sobre a forma de governo, a organização partidária e a estrutura parlamentar, refletindo até certo ponto a índole das instituições e a orientação política do regime.”⁵

No mesmo sentido Eneida Desiree Salgado afirma que “a escolha do sistema eleitoral a ser aplicado é uma decisão política fundamental de âmbito

⁵BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. São Paulo. Malheiros, 2003, pág. 247.

constitucional e influencia a participação popular na vontade política e a organização partidária”.⁶

O professor Fábio Konder Comparato adverte que

não há sistemas eleitorais idealmente perfeitos, para todos os tempos e todos os países, mas apenas sistemas mais ou menos úteis à consecução de suas finalidades políticas que se têm em vista, em determinado país e determinado momento histórico.⁷

Corroboram esta ideia Taagepera e Shugart afirmando que os sistemas eleitorais “refletem a política do tempo de sua criação e são modificados quando a política muda de tal maneira que o sistema eleitoral passa a ser muito restritivo”.⁸

Portanto, a escolha de determinado sistema eleitoral é um dos fatores determinantes para caracterizar uma maior ou menor heterogeneidade das instituições políticas, refletindo a qualidade do regime democrático vigente num determinado Estado.

1.3. Elementos caracterizadores

Para compreender os sistemas eleitorais é preciso analisar as diversas variáveis que o compõem, não havendo na doutrina unanimidade acerca do assunto. Nesse desiderato utilizar-se-á das lições de Luís Virgílio Afonso da Silva⁹, que elenca como elementos caracterizadores dos sistemas eleitorais a magnitude da circunscrição, a forma de apresentação das candidaturas, a modalidade do voto, a fórmula eleitoral e a magnitude da câmara.

1.3.1. Magnitude da circunscrição

A magnitude da circunscrição refere-se à relação entre a divisão do território eleitoral e a distribuição dos cargos em disputa com o objetivo de se alcançar o máximo de igualdade dos votos do eleitorado, dando maior autenticidade

⁶SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios Constitucionais Eleitorais**. Belo Horizonte. Fórum, 2010, pág. 148.

⁷COMPARATO, Fábio Konder. **A necessária reformulação do sistema eleitoral brasileiro**. *Apud*: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ANTUNES ROCHA, Carmem Lúcia (Org.). **Direito Eleitoral**. Belo Horizonte. Del Rey, 1996, pág. 96.

⁸TAAGEPERA, Rein e SHUGART, Matthew Robert. **Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems**. New Haven, Yale University Press, 1989, pág. 234.

⁹SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1999, pág. 41.

aos pleitos eleitorais.

Para que haja legitimidade do sistema eleitoral a magnitude da circunscrição precisa garantir a igualdade do voto, devendo para isso alcançar uma relação equânime entre o tamanho da circunscrição eleitoral, a densidade populacional e a quantidade de representantes que serão eleitos por cada uma dessas circunscrições.

A absoluta igualdade do voto pode ser atingida com a adoção de um sistema proporcional com circunscrição nacional única. Nessa proposta os eleitores poderiam votar em qualquer candidato dentro desse âmbito eleitoral único.

Porém, esse modelo eleva consideravelmente o custo das campanhas, visto que os candidatos precisam que levar suas propostas a uma quantidade enorme de eleitores dentro de uma circunscrição muito grande, o que dispende muitos recursos financeiros.

Essa sugestão acarreta ainda a uma concentração dos eleitos nas regiões mais densamente povoadas do território, o que frustra a chance de representação igualitária.

Outra alternativa é a utilização do sistema majoritário para a eleição de todos os cargos, também com circunscrição nacional. O grande entrave da utilização desta sistemática consiste no sufocamento das minorias, que dificilmente conseguiriam eleger candidatos. Conforme destaca Giusti Tavares, esse modelo é “o extremo da não proporcionalidade, com o desprezo de minorias que, juntas, poderiam superar a maioria eleita”.¹⁰

Nesse contexto surge uma proposta com a divisão do território em distritos menores, sejam eles uninominais (eleição de um representante por circunscrição) ou plurinominais (eleição de mais de um representante por circunscrição).

Um dos grandes obstáculos dessa proposição é a grande dificuldade em dividir o território em distritos que contemplem simultaneamente a igualdade da proporção entre eleitores e representantes, bem como assegurar uma justa divisão territorial com características culturais semelhantes.

Ademais, não se pode esquecer a possibilidade da formação tendenciosa de distritos eleitorais que fortaleçam ou enfraqueçam determinados grupos políticos, configurando a fraude que se conhece como *gerrymandering*.

¹⁰ TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas Eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, p. 18.

1.3.2. Forma de apresentação das candidaturas

O segundo elemento utilizado para caracterizar um sistema eleitoral é a forma pela qual são apresentadas as candidaturas.

Inicialmente cabe destacar que no estágio atual da democracia poucos são os países ocidentais que permitem as chamadas candidaturas independentes, ou seja, não vinculadas a partidos políticos.

É importante lembrar a Colômbia, Bolívia e Espanha, que a par das candidaturas vinculadas a partidos políticos permitem a apresentação de candidaturas por movimentos/organizações significativos da sociedade. Essa permissibilidade permite a ampliação da ideia de pluralismo político.

Nota-se, portanto, que os partidos políticos atualmente detêm papel de destaque na apresentação de candidaturas. Nesse cenário surgem duas importantes variáveis: os modelos de listas fechadas ou abertas.

No modelo de listas fechadas os partidos políticos realizam por meio de sua convenção a escolha dos candidatos e ao mesmo tempo estabelecem a ordem de ocupação das cadeiras que eventualmente forem obtidas pela agremiação, ou seja, há uma prévia hierarquização dos candidatos dentro da lista, permitindo-se que o eleitor vote apenas na lista pré-ordenada pelo partido político, não havendo votação em nenhum candidato especificamente.

Nesta modalidade de listas fechadas busca-se a diminuição dos custos de campanha, visto que haverá uma conjunção de esforços e recursos dos componentes de uma lista para eleição, visto que a disputa será basicamente contra componentes de outras listas partidárias, não havendo disputa interna.

Busca-se ainda aproximar o eleitor à identidade ideológica pregada pela agremiação política, pois o eleitor somente terá como opção de voto a lista elaborada pelo partido político.

Porém o que se verifica na prática, notadamente nos países onde a ideologia partidária é pouco robusta é o fortalecimento das elites partidárias na elaboração das listas partidárias, as quais sempre apresentam os caciques políticos encabeçando-as, dificultando assim uma renovação dos quadros de representantes.

Já na sistemática de listas abertas a elaboração das listas de candidatos

continua a cargo dos partidos políticos, mas não há uma definição da ordem de eleição dos membros. O preenchimento dos cargos eventualmente alcançados pela agremiação partidária se dará pela quantidade de votos obtida por cada candidato dentro da lista, ou seja, é o eleitor que define a ordem dos candidatos dentro da lista.

Esse modelo gera um enfraquecimento da identidade ideológica entre o partido e o eleitor, visto que este tende a dar maior ênfase às qualidades pessoais do candidato, que passa a ter mais independência em relação ao partido político.

Por outro ângulo essa é uma proposta que encarece as campanhas eleitorais, visto que aumenta a disputa entre candidatos do mesmo partido, pois além de dispenderem recursos para disputa com candidatos de outros partidos não devem deixar de lado a disputa interna, o que pode reforçar as diferenças ideológicas entre candidatos de uma mesma agremiação.

Cabe ainda destacar nos sistemas eleitorais contemporâneos a existência de ações afirmativas consistentes na reserva de candidaturas a determinados segmentos da sociedade com o fim de diminuir a sub-representação dessas minorias políticas. É o caso, por exemplo, da existência de cotas para mulheres, povos indígenas e outros.

1.3.3. Modalidade do voto

O terceiro componente que caracteriza um sistema eleitoral diz respeito à modalidade do voto, podendo este ser direto ou indireto.

Destaque-se que no Brasil o voto é direto e esta disposição consta de cláusula pétrea explícita na Constituição Federal, ou seja, esta característica não pode ser modificada nem mesmo por emenda constitucional.

Um exemplo clássico de utilização do voto indireto é a eleição presidencial dos Estados Unidos, onde os eleitores elegem delegados que posteriormente promovem a eleição do presidente.

Há discussões acerca de o voto ser indireto na eleição que se utiliza do sistema de listas fechadas, visto que o eleitor somente tem a possibilidade de votar na lista partidária, porém Canotilho afirma que “tal modelo não ofende a exigência da imediaticidade do voto”.¹¹

¹¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. *Apud:*

Ainda que se entenda que nas listas fechadas não há ofensa ao voto direto é inegável que a posição do eleitor é colocada em segundo plano, destacadamente nas eleições proporcionais.

A utilização do voto direto visa fortalecer a democracia e destacar a participação do eleitor nas decisões políticas fundamentais, diminuindo a possibilidade de vícios e coações no exercício da liberdade política do mesmo.

1.3.4. Fórmula eleitoral

Talvez o elemento caracterizador dos sistemas eleitorais que enseje mais debates seja a fórmula eleitoral, que se refere ao modelo adotado para a eleição do corpo representativo.

A adoção de um modelo ou outro aponta a orientação política das instituições sociais num dado momento histórico, não sendo possível precisar qual seja o melhor modelo existente, dado que cada um possui vantagens e desvantagens.

O sucesso ou insucesso na adoção de determinado modelo é reflexo de vários fatores, que devem ser avaliados de acordo com as especificidades de cada Estado, o que acaba resultando na utilização desses modelos com inúmeras variáveis que visam atender a realidade de cada país.

Majoritariamente é possível classificar as fórmulas eleitorais em três grandes modelos: o majoritário, o proporcional e o misto.

1.3.4.1 Sistema de representação majoritário

O sistema eleitoral de representação majoritário é o mais antigo e o de mais fácil compreensão pelos eleitores. Segundo menciona José Horácio Meirelles Teixeira, “a denominação ‘majoritário’ dada a este sistema, provém da circunstância, que lhe é essencial, de que nas eleições em que se aplica considera-se eleito, pura

e simplesmente, o candidato mais votado.”¹²

Este modelo é caracterizado pela representação da maioria e assegura a eleição aos candidatos que obtiverem o maior número de votos em cada distrito eleitoral.

Conforme visto nas lições do professor Jairo Nicolau um distrito eleitoral é “a unidade territorial básica na qual os votos são transformados em cadeiras em cada pleito. Nos países em que utilizam a representação majoritária, os distritos são criados especificamente para propósitos eleitorais.”¹³

Em cada distrito eleitoral são colocados um ou mais cargos em disputa, sendo que o representante eleito será aquele que obtiver o maior número de votos dentre os concorrentes.

É o modelo aplicado quando a disputa envolve apenas um cargo eletivo, geralmente para as eleições dos cargos do Poder Executivo, porém não há óbice que seja aplicado às eleições em que várias cadeiras estão em jogo, como é o exemplo das eleições para o Senado no Brasil, quando ocorre a renovação de 2/3 das cadeiras destinadas ao Estado.

Verifica-se no sistema de representação majoritário a prevalência da vontade da maioria, embora não seja possível afirmar que as minorias sejam completamente excluídas, haja vista que diversos candidatos também agregam às suas plataformas de campanha propostas minoritárias com o intuito de angariar mais votos.

Dentre as principais vantagens desse modelo destacam-se a formação de governos estáveis, a facilidade de compreensão pelo corpo eletivo e a proximidade entre candidatos e eleitores.

De outro modo adoção do sistema majoritário, sobretudo nas eleições para cargos do Poder Legislativo, também possui inconvenientes como a bipolarização partidária, o enfraquecimento das minorias, a possibilidade de fraude eleitoral por meio da divisão tendenciosa dos distritos eleitorais, desvinculação ideológica entre o candidato e o partido político a ele vinculado, dentre outras.

Em busca de aprimoramento do sistema majoritário surgiram variáveis, dentre as quais destacam-se o majoritário de maioria simples e o de maioria

¹² TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 517.

¹³ NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, pág. 13.

absoluta.

Desenvolvido no direito anglo-saxão o modelo majoritário de maioria simples baseia-se na fórmula *first past the post*, ou seja, é eleito o candidato que obtiver o maior número de votos válidos, independentemente do percentual atingido.

Jorge Fernández Ruiz tece duras críticas ao modelo majoritário de maioria simples, assegurando que ele acarreta uma “débil representatividade”, pois havendo uma eleição envolvendo três ou mais candidatos é grande a possibilidade de que o vencedor não atinja a maioria absoluta dos votos.

Num aperfeiçoamento do sistema majoritário de maioria simples surge o que os alemães chamam de *stichwahl* ou sistema de maioria absoluta com segundo turno.

Neste cenário, numa eleição em que haja três ou mais concorrentes se nenhum deles conseguir somar mais da metade dos votos far-se-á uma nova eleição, concorrendo apenas os dois candidatos mais votados no primeiro turno para que um destes possa atingir, em segundo turno, a maioria absoluta dos votos.

Não há qualquer óbice que num mesmo país se realizem eleições em que sejam simultaneamente utilizados os modelos de maioria simples e absoluta. É o que ocorre no Brasil, por exemplo, em que a eleição para determinados cargos segue o modelo de maioria simples, enquanto outros cargos são disputados utilizando-se o sistema de maioria absoluta.

1.3.4.2 Sistema de representação proporcional

Historicamente o sistema de representação proporcional surgiu na Bélgica por volta do ano de 1900, expandindo-se primeiramente para os países da Escandinávia, seguindo-se para outros países do continente europeu, e por fim chegando aos países latino-americanos.

Atualmente é largamente utilizado em países da Europa (Áustria, Bélgica, Finlândia, Espanha, etc.), América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Uruguai, etc.) e África (África do Sul, Moçambique, etc.).

O sistema de representação proporcional tem por fim garantir representatividade às diversas forças político-sociais que compõe a sociedade, consagrando a igualdade do voto e robustecendo o princípio da justiça.

Conforme esclarecem Leite Pinto, Matos Correia e Roboredo Seara “enquanto os sistemas majoritários assentam no conceito ‘*winner takes all*’, os proporcionais propiciam a repartição equitativa dos mandatos entre os diversos concorrentes.”¹⁴

Tem como característica marcante a valorização do pluralismo político, refletindo dentro das instituições políticas as diferentes correntes ideológicas existentes na sociedade, evitando a concentração de poder.

Conforme nos ensina Alvim “o valor buscado pelo método proporcional é a garantia de participação das minorias nas decisões do Estado”¹⁵.

Segundo Jeanneau, nesse sistema “os lugares a preencher são repartidos entre as listas disputantes proporcionalmente ao número de votos que hajam obtido”.¹⁶

Noutro vértice é inegável que o sistema de representação proporcional é de difícil compreensão entre os eleitores, dado a complexidade das fórmulas utilizadas para se aferir a proporcionalidade.

No sistema de representação proporcional primeiramente divide-se o território em vários distritos eleitorais, onde em cada um deles é colocado em disputa uma determinada quantidade de cargos.

Em seguida, cada partido político ou coligação elabora uma lista de candidatos para a disputarem os cargos em cada uma das divisões territoriais.

A primeira grande celeuma do sistema de representação proporcional reside no tocante ao modelo adotado para a elaboração das listas partidárias. É possível observar os modelos de listas abertas ou fechadas, que também são um dos elementos caracterizadores dos sistemas eleitorais e já foram anteriormente abordados.

É importante destacar que em qualquer dos modelos adotados a lista partidária será sempre elaborada pelo partido político ou coligação. A diferença crucial entre um modelo e outro reside na possibilidade do eleitor estabelecer uma

¹⁴ PINTO, Ricardo Leite; CORREIA, José de Matos; SEARA, Fernando Roboredo. **Ciência política e direito constitucional**. Lisboa: Universidade Lusíada, 2009. *Apud*: ALVIM, Frederico Franco. **Manual de direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 97-98

¹⁵ ALVIM, Frederico Franco. **Imperfeições inerentes ao sistema misto: Críticas ao modelo de voto distrital**. *Apud*: **Revista Democrática/Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso**. Vol. 1. Cuiabá. Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso, 2015, pág. 56.

¹⁶ JEANNEAU, Benoit. **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**, p. 17 . *Apud*: BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. São Paulo. Malheiros, 2003, pág. 250.

ordem de classificação dos candidatos da respectiva lista.

Conforme estudado no modelo de listas abertas o eleitor, mediante o voto, determina a ordem dos candidatos da lista, isto é, o eleitor ao votar escolhe simultaneamente o partido político e um dos candidatos da lista partidária previamente elaborada.

Já na sistemática de listas fechadas o eleitor vota apenas na lista partidária, sem qualquer possibilidade de alterar a ordem de classificação dos candidatos, devendo ser respeitada a ordem previamente estabelecida pela agremiação partidária ou coligação.

A escolha por uma ou outra variante (lista aberta ou fechada) leva em consideração a importância que se queira dar aos partidos políticos dentro do sistema eleitoral.

O sistema de representação proporcional ordenado por listas abertas apresenta uma ênfase no candidato, enquanto que o composto por listas fechadas tem o partido político como ponto central.

Posteriormente à fase de elaboração das listas de candidatos passa-se à fase de estabelecimento da quantidade de votos necessários para cada partido ou coligação obter uma cadeira. Para isso é feita uma divisão de todos os votos obtidos na eleição pela quantidade de cargos em disputa no distrito eleitoral, chegando-se assim, ao que é conhecido como quociente eleitoral.

Em seguida divide-se quantidade de votos obtida por cada partido político ou coligação pelo quociente eleitoral, podendo se estabelecer quantas cadeiras cada agremiação terá direito a preencher.

Cabe destacar que o partido ou a coligação que não alcançar o quociente eleitoral será excluído da distribuição de cadeiras, sendo descartados os votos obtidos.

Nesse ponto do processo eleitoral surge outra grande discussão do sistema de representação proporcional, notadamente quanto à distribuição das cadeiras do Legislativo que não foram preenchidas de acordo com a fórmula do quociente eleitoral, ou seja, quando ocorrem as “sobras”. Este fato ocorre quando a divisão dos votos pela quantidade de cadeiras em disputa não resulta em número exato.

Inúmeras teorias buscam resolver o problema através de fórmulas

matemáticas no intuito de se alcançar o resultado que mais se ajuste à proporcionalidade, sendo que cada país adota a fórmula que lhe seja mais adequada.

Superada a etapa de distribuição das cadeiras entre os partidos políticos ou coligações conforme a regra definida em cada país passa-se à etapa de preenchimento destas entre os candidatos.

Os cargos devem ser preenchidos dentre os participantes da lista de candidatos apresentada inicialmente pela respectiva agremiação ou coligação segundo o modelo de listas abertas ou fechadas vigente em cada país.

Se o modelo adotado for o de listas abertas os cargos serão preenchidos pelos candidatos mais votados da lista elaborada pelo partido e se o modelo adotado for o de listas fechadas será seguida a ordem pré-estabelecida inicialmente pelo partido.

1.3.4.3. Sistema de representação misto

Esse sistema foi inicialmente adotado na Alemanha e no México, mas vem ganhando destaque em novas democracias da Ásia, como a Coreia do Sul e Japão.

De acordo com as lições de Jairo Nicolau os sistemas mistos “são aqueles que utilizam simultaneamente aspectos dos dois modelos de representação (proporcional e majoritário) em eleições para o mesmo cargo.”¹⁷

Segundo o professor Afonso de Paula Pinheiro o sistema de representação misto

tem por intuito combinar algumas das possíveis famílias de sistemas eleitorais, para que o sistema proporcional assegure a parte majoritária, enquanto a parte majoritária aumente a capacidade dos eleitores monitorarem os seus representantes.¹⁸

Nesse modelo uma parte das cadeiras é distribuída proporcionalmente e a outra parte, de acordo com o sistema majoritário. Nota-se que nos países que o adotam há grandes variações em relação a quantos representantes são eleitos por cada método.

A utilização do sistema misto tem por fim conjugar os efeitos do sistema

¹⁷ NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, pág. 13.

¹⁸ ROCHA, Afonso de Paula Pinheiro. **Sistemas eleitorais**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2560, 5 jul. 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/16930>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

proporcional e do majoritário na proporção em que as cadeiras são distribuídas por cada um dos modelos.

1.3.5. Magnitude da câmara

O último elemento que compõe um sistema eleitoral é a magnitude da câmara, ou seja, a quantidade de cargos representativos disponíveis.

É através desse elemento que se torna possível equacionar a divisão das circunscrições eleitorais, assim como optar pela adoção de uma das formas eleitorais para eleição dos representantes.

É importante destacar que a par da caracterização dos sistemas eleitorais proposta por Luís Virgílio Afonso da Silva outros autores acrescentam outros parâmetros para individualizar os sistemas eleitorais.

1.4 Caracterização do sistema eleitoral brasileiro

Considerando os elementos caracterizadores dos sistemas eleitorais apresentados por Luís Virgílio Afonso da Silva é possível traçar as principais características do atual modelo brasileiro.

Quanto à magnitude da circunscrição eleitoral se verifica que em razão do modelo federativo vigente no Brasil o tamanho dos distritos eleitorais varia de acordo com os cargos em disputa, existindo distritos municipais, no caso das eleições para prefeitos e vereadores, distritos estaduais para as eleições de governadores, deputados estaduais, federais e senadores e até mesmo o distrito nacional quando a eleição é para Presidente da República.

No tocante à forma de apresentação das candidaturas verifica-se a impossibilidade de candidaturas avulsas, sendo que no caso da eleição para os cargos do Poder Legislativo, com exceção do Senado Federal, vigora o modelo de listas abertas, ou seja, o partido político tem a responsabilidade de elaborar a lista de candidatos, porém é o eleitor que decide a ordem dos eleitos dentro da respectiva lista.

Destaque-se no Brasil a existência da cláusula de reserva de gênero, ou seja, a apresentação das candidaturas deve respeitar o mínimo de 30% de

candidatos de um dos sexos.

Relativamente à fórmula eleitoral têm-se a simultaneidade do sistema de representação majoritário, vigente para a eleição dos cargos do Poder Executivo e do Senado Federal e do sistema de representação proporcional que regula a eleição dos para os cargos do Poder Legislativo, com exceção ao Senado Federal.

O sistema de representação proporcional brasileiro é baseado no quociente eleitoral e na realização de cálculos complementares para distribuição das sobras.

A respeito da magnitude da câmara há uma divisão entre os Estados da Federação dos cargos que compõe a Câmara dos Deputados. Já em relação aos cargos legislativos estaduais e municipais há uma quantificação de cargos levando-se em conta a quantidade de eleitores do respectivo distrito eleitoral.

Em relação à modalidade do voto o Brasil consagra o voto direto, sendo esta regra uma cláusula pétrea explícita na Constituição Federal, não podendo ser abolida nem por meio de emenda constitucional.

1.5 Arcabouço jurídico do sistema eleitoral brasileiro

A Constituição Federal, nos seus artigos 28, *caput*, 29, inciso II, 32, §2º, 46 e 77, §2º, determina a adoção do sistema eleitoral majoritário para as eleições dos cargos de chefia do Poder Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos), bem como para as eleições ao Senado Federal.

O tamanho do distrito eleitoral no Brasil é definido de acordo com os cargos postos em disputa, variando desde o tamanho do município, no caso da eleição para prefeitos até o distrito nacional na eleição presidencial.

Para a eleição dos cargos de Presidente da República, Governadores e Prefeitos nas cidades com mais de 200.000 (duzentos mil) eleitores é utilizado o sistema majoritário de maioria absoluta ou com segundo turno, ou seja, nas eleições com mais de dois candidatos em disputa se o vencedor não atingir a maioria absoluta dos votos válidos é realizada uma nova eleição concorrendo apenas os dois candidatos mais votados.

O sistema majoritário de maioria simples é aplicado às eleições para o Senado Federal, bem como às eleições para prefeitos nas cidades que possuem

menos de 200.000 (duzentos mil) eleitores, ou seja, vence o candidato mais votado, independente do percentual de votos obtidos.

Já o sistema de representação proporcional é adotado no Brasil no tocante às eleições para os cargos de Vereadores, Deputados Estaduais e Federais. Sua disciplina jurídica está disposta nos artigos 105 a 113 de Código Eleitoral.

No sistema de representação proporcional brasileiro é utilizado o modelo de listas abertas, isto é, o preenchimento das cadeiras obtidas pelo partido ou coligação obedece a classificação de acordo com a votação obtida por cada candidato na eleição.

2 PARTIDOS POLÍTICOS

2.1. Definição de partido político

Decorreu um longo período desde a origem sociológica, o reconhecimento formal e a ascensão dos partidos políticos. Durante todo esse transcorrer histórico a definição de partido político foi sendo construída e até hoje muitos debates persistem em torno dos aspectos que devem compor o seu conceito.

Uma das primeiras proposições para definir partido político surgiu em 1770, com Burke, para quem estes seriam “um corpo de pessoas unidas para promover, mediante esforço conjunto, o interesse nacional, com base em algum princípio especial, ao redor do qual todos se acham de acordo”¹⁹.

Posteriormente Max Weber apresentou um conceito sociológico segundo o qual

os partidos, não importa os meios que empreguem para afiliação de sua clientela, são na essência mais íntima, organizações criadas de maneira voluntária, que partem de uma propaganda livre e que necessariamente se renova, em contraste com todas as entidades firmemente delimitadas por lei ou contrato.²⁰

O alemão Nawiaski, já em meados do século XX trouxe um conceito formal afirmando que os partidos políticos constituem-se em “uniões de grupos

¹⁹ BURKE, Edmund. **Thoughts on the cause of the Present discontents**. *Apud: The Works of Edmund Burke*, I, p. 189 . *Apud: BONAVIDES, Paulo. Ciência Política*. 10ª ed. São Paulo. Malheiros, 2003, pág. 344.

²⁰ WEBER, Max. **Staatssoziologie**, p. 50. *Apud: BONAVIDES, Paulo. Ciência Política*. 10ª ed. São Paulo. Malheiros, 2003, pág. 345.

populacionais com base em objetivos políticos comuns”.²¹

Um conceito bem próximo da realidade foi cunhado no início do século XX por Hasbach, para quem os partidos políticos são “uma reunião de pessoas, com as mesmas convicções e os mesmos propósitos políticos, e que intentam apoderar-se do poder estatal para fins de atendimento de suas reivindicações”²².

Nota-se, portanto, que não há unanimidade acerca das características essenciais que devem estar presentes para que se configure uma organização partidária.

2.2. Evolução histórica e institucionalização

Remonta aos primórdios da vida em sociedade a formação de grupos de pessoas com a finalidade de conquista e defesa de seus interesses comuns. Inicialmente esses agrupamentos foram vistos apenas como um fenômeno de desagregação social.

Destaca Afonso Arinos que “os partidos políticos de Atenas eram antes “classes sociais” e não partidos políticos”.²³

Nesse momento da história, a democracia ainda era exercida de forma direta, porém os cidadãos atenienses já se agrupavam em torno de correntes de pensamentos e de interesses das classes sociais existentes, o que denota o estado de divergência em que sempre se encontra o ser humano.

Até o seu reconhecimento formal os partidos políticos foram descritos negativamente como meros agrupamentos sociais ou facções, sendo vistos como um fator de desagregação social.

A institucionalização e fortalecimento das organizações partidárias tal qual as conhecemos atualmente pode ser considerado historicamente recente, expandindo-se a partir do século XVIII.

Porém é inegável que antes desse período os partidos políticos, ainda conhecidos tão somente como agrupamentos sociais, já buscavam influenciar de

²¹ NAWIASKI, Hans. **Allgemeine Staatslehre**, v 1, parte 2, p. 92. *Apud*: BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. São Paulo. Malheiros, 2003, pág. 351.

²² HASBACH, W. **Die Moderne Demokratie**, p. 471. *Apud*: BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. São Paulo. Malheiros, 2003, pág. 351.

²³ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro**. Rio de Janeiro, 1948.

algum modo nos rumos da política.

Os primeiros processos eleitorais fundados na representatividade apontam para o voto restrito a uma mínima parcela da sociedade. Nessa quadra da história as eleições resumiam-se na escolha de representantes para os Parlamentos ou Câmaras Legislativas e não havia nenhuma vinculação formal dos candidatos a qualquer organização social legalmente constituída, isto é, vigorava um sistema de candidaturas independentes.

Na Inglaterra, cujo processo eleitoral era considerado um dos mais desenvolvidos no século XVI, ainda não haviam partidos políticos institucionalizados e vigorava plenamente o sistema de candidaturas avulsas.

A partir da Revolução Norte-Americana (1776) e da Revolução Francesa (1789), com o declínio do Absolutismo, houve um aumento significativo da participação popular na política, intensificando o surgimento de agrupamentos que buscavam influenciar a atuação do Parlamento, notadamente grupos sociais liderados pela burguesia.

O desenvolvimento da democracia, com a expansão do direito de sufrágio contribuiu de forma ímpar para o fortalecimento desses grupos sociais. No caso especificamente inglês, nota-se que os membros da burguesia paulatinamente foram aumentando a sua participação e influência política dentro do Parlamento.

Assim, surgiu na primeira metade do século XIX, no seio do Parlamento Inglês, o embrião dos partidos políticos, através da formação de grupos parlamentares, com a finalidade de ora legislar conjuntamente acerca de temas ligados a esses grupos ora facilitar a aprovação de projetos legislativos.

Porém até esse momento da história, os partidos políticos ainda eram vistos apenas como um fenômeno sociológico, sem amparo legal.

Foi somente em 1832 na Inglaterra, por meio do *Reform Act*, que ocorreu a institucionalização dos partidos políticos. Entretanto, seguiu-se um período conturbado no desenvolvimento das organizações partidárias, tendo em vista que a legislação era restritiva e dificultava de maneira significativa sua criação e funcionamento.

Mesmo após o seu reconhecimento formal a inserção dos partidos políticos no direito positivo se deu de forma lenta. Em meio a esse vácuo de positividade Hans Kelsen chegou a advertir que a ausência do reconhecimento dos

partidos políticos nas Constituições era “fechar os olhos à realidade”.²⁴

A primeira Constituição a fazer expressamente referência aos partidos políticos foi a Constituição do México, de 1924, ao tratar acerca da eleição para os cargos do Legislativo no país.

Foi somente com o fim da Segunda Guerra Mundial que os partidos políticos adquiriram destaque dentro das constituições nacionais (Itália e Alemanha, por exemplo) e se tornaram instituições indissociáveis à própria existência dos regimes democráticos.

Nesse arcabouço histórico, é possível afirmar, portanto, que os partidos políticos tiveram sua origem ligada ao Parlamento num primeiro momento, e paulatinamente foram surgindo partidos oriundos de organizações sociais (sindicatos, grupos estudantis, guerrilheiros), todos objetivando alcançar o poder político e implantar sua plataforma de ideias.

É preciso salientar a importância que os partidos políticos representam para o desenvolvimento da democracia, sendo a ela indissociável. Como bem destaca Maria D’Alva Kinzo

partidos políticos e eleições são componentes necessários de um regime democrático. Eleições livres e justas, nas quais os partidos competem por cargos públicos, são um critério crucial para identificar se um sistema político é uma democracia.²⁵

Nesse cenário cabe reforçar que os partidos políticos tornaram-se ao longo da história um instrumento essencial à disposição do povo para que este participe das decisões políticas fundamentais do Estado, contribuindo de modo indissociável ao desenvolvimento da democracia.

2.3. Os partidos políticos no Brasil

Apesar do papel de destaque que possuem no funcionamento da democracia pátria verifica-se que o estudo acerca dos partidos políticos no Brasil é tímido. Com exceção de respeitáveis trabalhos realizados por Afonso Arinos, Themístocles Cavalcanti e Orlando M. Carvalho pouco se aprofundou no estudo dos

²⁴ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. São Paulo. Malheiros, 2003, pág. 355.

²⁵ KINZO, Maria D’Alva G. **Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 19, n. 54, p. 23-40, 2004. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10705402>> Acesso em: 18 jan. 2017.

partidos políticos no Brasil.

A constitucionalização dos partidos políticos no Brasil é relativamente recente, porém é possível afirmar que aglomerações sociais com características semelhantes já existiam antes mesmo do período Imperial. Porém, nessa quadra da nossa história, esses conglomerados sociais exerciam pouca influência na vida política do país.

Em meados dos anos 30 do século XIX, ainda no período Imperial, surgem as primeiras agremiações partidárias com relevância no cenário político, destacando-se os Conservadores e os Liberais.

Em que pese o viés ideológico que caracterizava cada um desses partidos nota-se que nem sempre a tomada de posições era coerente com o que era pregado pela agremiação. Nota-se claramente já nesse momento uma grande interferência classista nos rumos da política que desvirtuava a real função partidária.

É possível perceber que neste período as organizações partidárias eram instrumentos das oligarquias, sendo utilizadas por líderes e personalidades como aparelhamento para ascensão política e a consecução de interesses privados, o que aproximava os partidos políticos de sua faceta negativa, as facções.

Rui Barbosa, descrevendo o cenário da época escreveu que “os dois partidos normais no Brasil se reduzem a um só: o do poder”.²⁶

Seguindo esta mesma linha destacam Maria Célia Freira e Marlene Ordonez que

na prática, esses partidos funcionavam independentemente de sua ideologia e não eram orientados pelos seus princípios. Lutavam apenas pela posse do poder. Havia elementos do Partido Liberal, bastante conservadores em suas ideias e conservadores que apresentavam projetos de reforma progressistas. Tudo dependia das conveniências.²⁷

Esse quadro permaneceu até o fim do Império, em 1889. Com o início da era Republicana houve um aprofundamento do regionalismo partidário, com a “Política dos Governadores” sendo considerada um entrave à formação de partidos políticos de âmbito nacional. As poucas agremiações partidárias que esboçaram uma organização nacional tiveram pouquíssimo sucesso e logo se esfacelaram.

²⁶ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. São Paulo. Malheiros, 2003, pág. 379.

²⁷ FREIRA, Maria Célia. ORDONEZ, Marlene. **História do Brasil**. Ática, 4ª ed., 1971, SP, pág. 119. *Apud*: SOARES, Carlos Dalmiro da Silva. **Evolução histórico-sociológica dos partidos políticos no Brasil Imperial**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 3, n. 26, 1 set. 1998. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/1503>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

A vigência de um sistema partidário baseado no regionalismo contribuiu de forma expressiva para que estas instituições tivessem sua finalidade desviada para interesses particulares, o que resultou em muitas fraudes eleitorais e no que ficou conhecido como “coronelismo”. Enfim, nesse momento o Brasil vivia uma ditadura dos coronéis vestida em trajes democráticos.

Já quase nos anos 30 do século XX, ainda com os partidos regionalistas em posição dominante, surgiram partidos de âmbito nacional de forte cunho ideológico que começaram a se destacar, ainda que timidamente. Foi o caso do Partido Comunista Brasileiro e da Ação Integralista Brasileira, que nasceram com um viés extremista, inspirados nos movimentos surgidos na Primeira Guerra Mundial.

Esse panorama de grande fragmentariedade política, destacada pelo partidarismo estadual, manteve-se até a instalação do Estado Novo, quando os partidos políticos foram totalmente proibidos, deixando um vácuo da organização político-partidária do Brasil.

Somente com o Código Eleitoral de 1945 os partidos políticos voltaram à legalidade, tendo sido definido os parâmetros para o partido de caráter nacional. Com a promulgação da Constituição de 1946 os partidos políticos finalmente ganharam status constitucional.

Durante o período entre 1945 e 1964 atingiram destaque na vida política brasileira a União Democrática Nacional (UDN), o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

Com o advento do regime militar em 1964 os partidos sofreram novamente um duro retrocesso. As agremiações até então existentes foram dissolvidas pelo Ato Institucional nº 2 e foi instituído o bipartidarismo através do Ato Institucional nº 4.

Os partidos políticos até então existentes foram reduzidos ao Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Nacional (MDB). Enquanto a ARENA era o partido de sustentação da base militar o MDB era uma espécie oposição regrada, o que fez com que o Brasil vivesse uma “democracia encenada”.

Com o fim do AI-5 e a Anistia o regime militar entrou em declínio. Já no fim dos anos 80 foi restabelecido o pluripartidarismo no Brasil, mantido pela Constituição Federal de 1988 até os dias atuais.

A partir da Constituição Federal de 1988 houve um aperfeiçoamento das regras partidárias, como a consagração da autonomia partidária frente ao Estado, nos termos do art. 14 do texto constitucional.

Em seguida adveio a Lei nº 9096/95 (Lei dos Partidos Políticos), dando novos contornos à organização partidária nacional e consolidando o sistema partidário vigente.

2.4. A disciplina jurídica dos partidos políticos no Brasil

A regência jurídica dos partidos políticos no Brasil é realizada fundamentalmente pela Constituição Federal, bem como pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos, a Lei nº 9096/95.

O Brasil consagra o pluripartidarismo, com fundamento na disposição do art. 17 da Carta da República.

Segundo afirma Dalmo de Abreu Dallari, “os sistemas multipartidários, que são a maioria, caracterizam-se pela existência de vários partidos políticos igualmente dotados da possibilidade de predominar sobre os demais.”²⁸

Ainda de acordo com o estabelecido pela Constituição de 1988 os partidos políticos no Brasil possuem natureza jurídica de pessoas jurídicas de direito privado. É o que dispõe o art. 17, § 2º, da Carta Magna, a saber: “Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.”

Embora haja liberdade para criação e funcionamento de partidos políticos no Brasil, sua formalização depende do preenchimento de diversos requisitos que se resumem em duas grandes fases: aquisição de personalidade jurídica e efetivo registro na Justiça Eleitoral.

A aquisição de personalidade jurídica é regulada no art. 8º da Lei Orgânica dos Partidos Políticos e segue os ditames da legislação civil comum, perante o Registro Civil das Pessoas Jurídicas.

Encerrada essa fase a agremiação deve proceder ao registro do seu Estatuto junto ao Tribunal Superior Eleitoral, comprovando-se o apoio mínimo de eleitores, nos termos do art. 7º da Lei 9096/95. O preenchimento desse requisito

²⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 165.

tem por fim comprovar o caráter nacional do partido político.

Após esse trâmite administrativo o partido político torna-se regular, ficando apto a partir desse momento a participar do processo eleitoral, ser beneficiário dos recursos do fundo partidário, ter acesso gratuito aos horários de rádio e tv, bem como tem garantida exclusividade de sua denominação, sigla e símbolos.

3. COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS

3.1. Conceito de coligação partidária

O sistema partidário brasileiro possui como traço marcante a fragmentariedade, onde nota-se uma enorme quantidade de partidos políticos, sendo que a maioria destes detém baixa expressividade no cenário político.

Nesse panorama as coligações partidárias surgem como um dos instrumentos que dispõem os partidos políticos na busca de destaque dentro da já complexa estrutura política nacional.

Conforme as palavras do professor José Jairo Gomes coligação partidária “é o consórcio de partidos políticos formado com o propósito de atuação conjunta e cooperativa na disputa eleitoral”²⁹

Segundo Porto as coligações são “alianças eleitorais entre partidos, que visam alcançar, assim, o maior número de postos, em uma eleição proporcional ou o melhor resultado em um escrutínio majoritário”.³⁰

Já a definição das coligações partidárias no ordenamento jurídico brasileiro pode ser extraída do art. 6º, da Lei nº 9504/97 (Lei das Eleições), a saber:

É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.

Do conceito legal trazido pela Lei das Eleições é possível destacar que no Brasil há a possibilidade da formação de coligações partidárias tanto para eleições majoritárias como para eleições proporcionais.

²⁹ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012, p. 234.

³⁰ PORTO, Walter Costa. **Dicionário do Voto**. Brasília: Editora Universidade Federal de Brasília, 2000, 189.

Nesse arcabouço é possível definir coligação partidária como sendo uma união transitória formal de dois ou mais partidos políticos que tem por finalidade a apresentação conjunta de candidatos para a disputa de uma determinada eleição, beneficiando-se de algumas prerrogativas legais decorrentes desse aglutinamento.

Internacionalmente o termo difundido é “*apparentement*”, cuja definição é trazida pelo professor André Freire como sendo o “instrumento legal vigente em sistemas de representação proporcional com sufrágio de lista que permite aos partidos declararem-se coligados apenas para efeitos da transformação de votos em mandatos.”³¹

É preciso ainda destacar a diferença entre os termos coligação e aliança, visto que este último é instituto mais abrangente, podendo ser caracterizado como acordos informais entre as organizações partidárias, não se amoldando à definição jurídica das coligações.

3.2. Panorama histórico

A possibilidade de formação de coligações partidárias no cenário internacional é prática bastante usual, notadamente nos sistemas eleitorais baseados no modelo majoritário. A peculiaridade do sistema eleitoral brasileiro é a sua utilização nas disputas para cargos em que se utiliza o sistema de representação proporcional, modelo adotado em poucos países, como por exemplo, na Suíça, Chile, Polônia, Israel e outros.

No Brasil, as coligações partidárias foram introduzidas no sistema eleitoral proporcional em 1945, por meio da Lei Agamenon, recebendo também regulamentação pelo Código Eleitoral de 1950.

Durante o período ditatorial (1964-1985), em que vigorou uma democracia encenada com apenas dois partidos políticos elas ficaram proibidas. Somente com a alteração do Código Eleitoral promovida pela Lei nº 7454/85 elas foram novamente permitidas, e desde então fazem parte do processo eleitoral brasileiro, tendo sofrido durante esse tempo algumas modificações em sua regulamentação.

3.3. Perfil das coligações partidárias na democracia brasileira

³¹ FREIRE, André. **Princípios de representação, fórmulas e sistemas eleitorais**. *Apud*: LOPES, Fernando; FREIRE, André. **Partidos políticos e sistemas eleitorais**. Oeiras: Celta, 2002, pág. 98.

As coligações partidárias são um importante instrumento de atuação dos partidos políticos, notadamente para as agremiações com pouca expressividade, cujo fim é maximizar o resultado eleitoral por meio de atuação conjunta e solidária dos envolvidos, os quais passam a gozar de diversas prerrogativas legais.

Destaca Renato Ventura Ribeiro que as coligações partidárias visam “fortalecer, no contexto do processo eleitoral, a representatividade e a sobrevivência das pequenas agremiações partidárias.”³²

Dentre as vantagens legais decorrentes da formação de coligação é possível apontar:

- a) Possibilidade de registro de um maior número de candidatos ao pleito proporcional, se comparado ao número de candidatos que podem apresentar os partidos isolados;
- b) Concessão de maior tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e televisão em virtude da soma do tempo das agremiações coligadas;
- c) Soma de todos os votos dados à legenda dos partidos coligados, resultando em maior chance de atingir o quociente eleitoral.

Assim, é possível afirmar que a permissibilidade das coligações é justamente oportunizar reais chances de sucesso eleitoral aos partidos políticos hipossuficientes, os quais não teriam qualquer chance de lograr êxito em caso de atuação isolada. Não obstante essa finalidade se deseja ao mesmo tempo que as uniões sejam formadas com base nas afinidades ideológicas evitando-se a banalização do instituto e o desvio da vontade do eleitor.

Nessa perspectiva se torna imprescindível a compreensão da lógica que vem sendo utilizada pelas agremiações políticas na formação das coligações partidárias com o fito de averiguar até que ponto estas podem estar distorcendo a real vontade do eleitor, contribuindo para o enfraquecimento do sistema de representação proporcional e conseqüentemente da democracia brasileira.

Fatores como o aumento significativo de partidos políticos no Brasil nos últimos anos, o fim da verticalização e a pouca identidade ideológica da grande maioria das agremiações tornam complexo esse trabalho de traçar um perfil lógico da formação de coligações partidárias.

³² RIBEIRO, Renato Ventura. **Lei Eleitoral Comentada**. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 79-81.

Constata-se frequentemente que as coligações partidárias têm sido utilizadas meramente como instrumento de busca do sucesso nas eleições e como mecanismo de barganha de cargos nos governos eleitos, constituindo-se sem qualquer laço ideológico.

No âmbito municipal esse quadro se agrava, sobretudo nos pequenos municípios, onde os diretórios municipais dos partidos políticos são formados em sua grande maioria com finalidade meramente eleitoreira, sem qualquer identidade ideológica, muitas vezes podendo ser considerados como verdadeiras “propriedades particulares” de seus dirigentes.

Noutro aspecto percebe-se que de uma eleição para outra é muito comum a reconfiguração das coligações partidárias, denotando um quadro de grande instabilidade entre as agremiações partidárias. Destaque-se que esse quadro de permanente modificação geralmente não ocorre em razão de divergências ideológicas, mas simplesmente em razão de articulações políticas, que tem contribuído por desvirtuar a real finalidade das coligações, enfraquecendo o sistema representativo proporcional.

Verifica-se, portanto, uma quantidade cada vez maior de união de partidos políticos ideologicamente antagônicos com o fim único do sucesso eleitoral, revelando coligações inconsistentes, notadamente nas eleições estaduais e municipais.

Nessa conjuntura é possível assegurar que os problemas pelos quais atravessa o sistema político brasileiro, onde se observa uma grave crise de identidade política entre os eleitores e seus representantes têm como um dos motivos a deterioração pelas agremiações partidárias do instituto da coligação partidária cuja ideia original tinha por fim justamente proporcionar uma maior heterogeneidade à nossa democracia, possibilitando o fortalecimento do pluripartidarismo e das minorias.

CONCLUSÃO

A partir desse estudo conclui-se que a formação de coligações partidárias baseadas na conjugação de esforços de agremiações com identidade ideológica

constitui-se num importante instrumento de fortalecimento do regime democrático, permitindo que correntes de pensamento minoritárias tenham espaço nas discussões políticas, ampliando consideravelmente suas chances de galgar representação institucional.

Noutro vértice nota-se que nos últimos anos as coligações partidárias tem se desvinculado de sua real finalidade, observando-se, sobretudo nas esferas estadual e municipal, a composição de coligações com o simples objetivo de atingimento do quociente eleitoral, sem qualquer parâmetro ideológico, causando sérias distorções na vontade do eleitorado e o enfraquecimento do sistema eleitoral proporcional brasileiro.

Percebe-se um crescimento desordenado na quantidade de agremiações partidárias que têm sido largamente utilizadas para formação de coligações meramente oportunistas, que buscam obter vantagens políticas por meio desses acordos. São as denominadas “legendas de aluguel”, visto que criadas apenas para servirem para formação de pactos eleitoreiros.

Nesse quadro é possível afirmar que a real vontade do eleitor tem ficado de lado, dando lugar a conchavos que dificultam a governabilidade e levam o sistema de representação proporcional ao descrédito.

Diante do caos político instalado uma das propostas de modificação do cenário atual é acabar com as coligações para as eleições proporcionais. Porém, a par das características apontadas neste estudo em relação aos sistemas eleitoral e partidário é preciso destacar que para se construir uma democracia sólida e confiável faz-se necessário um debate que foque o sistema político como um todo, abarcando todos os pontos nevrálgicos do regime democrático.

As modificações que têm sido promovidas tem se mostrado insuficientes para solucionar a crise que assola a democracia brasileira, pois não abarcam o sistema por completo e muitas vezes são realizadas sem um debate profundo acerca de suas consequências.

Uma reforma que simplesmente impeça a formação de coligações partidárias, sem levar em consideração outros pontos do sistema eleitoral brasileiro (partidos políticos, fórmula eleitoral, etc.) estará fadada ao insucesso, pois o sistema político funciona como um organismo vivo em que todos os seus componentes devem estar funcionando de forma saudável.

É necessário ainda compreender que o Brasil é um país com dimensões continentais, com características culturais peculiares e que a adoção de um modelo de sistema eleitoral pronto de outro país nem sempre é a solução para os problemas enfrentados aqui.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIM, Frederico Franco. **Imperfeições inerentes ao sistema misto: Críticas ao modelo de voto distrital**. *Apud: Revista Democrática/Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso*. Vol. 1. Cuiabá. Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso, 2015.

ARAS, Augusto. **Fidelidade Partidária: a perda de mandato parlamentar**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10^a ed. São Paulo. Malheiros, 2003.

BORJA, Rodrigo. **Enciclopédia de la política**. México: Fondo de Cultura Económica, 2 ed., 1998.

BURKE, Edmund. **Thoughts on the cause of the Present discontents**. *In: The Works of Edmund Burke*. *Apud: BONAVIDES, Paulo. Ciência Política*. 10^a ed. São Paulo. Malheiros, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. *Apud: SALGADO, Eneida Desiree (Coord). Sistemas eleitorais: experiências iberoamericanas e características do modelo brasileiro*. Belo Horizonte. Fórum, 2012.

COMPARATO, Fábio Konder. **A necessária reformulação do sistema eleitoral brasileiro**. *Apud: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ANTUNES ROCHA, Carmem Lúcia (Org.). Direito Eleitoral*. Belo Horizonte. Del Rey, 1996.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 25. ed. São

Paulo: Saraiva, 2005.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro**. Rio de Janeiro, 1948.

FREIRA, Maria Célia. ORDONEZ, Marlene. **História do Brasil**. Ática, 4ª ed., 1971, SP. *Apud*: SOARES, Carlos Dalmiro da Silva. **Evolução histórico-sociológica dos partidos políticos no Brasil Imperial**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 3, n. 26, 1 set. 1998. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/1503>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

FREIRE, André. **Princípios de representação, fórmulas e sistemas eleitorais**. *Apud*: LOPES, Fernando; FREIRE, André. **Partidos políticos e sistemas eleitorais**. Oeiras: Celta, 2002.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012.

HASBACH, W. **Die Moderne Demokratie**. *Apud*: BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. São Paulo. Malheiros, 2003.

JEANNEAU, Benoit. **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**. *Apud*: BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. São Paulo. Malheiros, 2003.

KINZO, Maria D'Alva G. **Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985**. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 19, n. 54, 2004. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10705402>> Acesso em: 18 jan. 2017.

LANDA, César. **El sistema de elección representativa del Perú**. *Apud*: SALGADO, Eneida Desiree (Coord). **Sistemas eleitorais: experiências iberoamericanas e características do modelo brasileiro**. Belo Horizonte. Fórum, 2012.

NAWIASKI, Hans. **Allgemeine Staatslehre**, v 1, parte 2. *Apud*: BONAVIDES, Paulo.

Ciência Política. 10ª ed. São Paulo. Malheiros, 2003.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais.** 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

PINTO, Ricardo Leite; CORREIA, José de Matos; SEARA, Fernando Roboredo. **Ciência política e direito constitucional.** Lisboa: Universidade Lusíada, 2009.
Apud: ALVIM, Frederico Franco. **Manual de direito eleitoral.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.

PORTO, Walter Costa. **Dicionário do Voto.** Brasília: Editora Universidade Federal de Brasília, 2000.

RIBEIRO, Renato Ventura. **Lei Eleitoral Comentada.** São Paulo: Quartier Latin, 2006.

ROCHA, Afonso de Paula Pinheiro. **Sistemas eleitorais.** Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2560, 5 jul. 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/16930>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios Constitucionais Eleitorais.** Belo Horizonte. Fórum, 2010.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 1999.

TAAGEPERA, Rein e SHUGART, Matthew Robert. **Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems.** New Haven, Yale University Press, 1989.

TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas Eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

WEBER, Max. **Staatssoziologie**. *Apud*: BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. São Paulo. Malheiros, 2003.