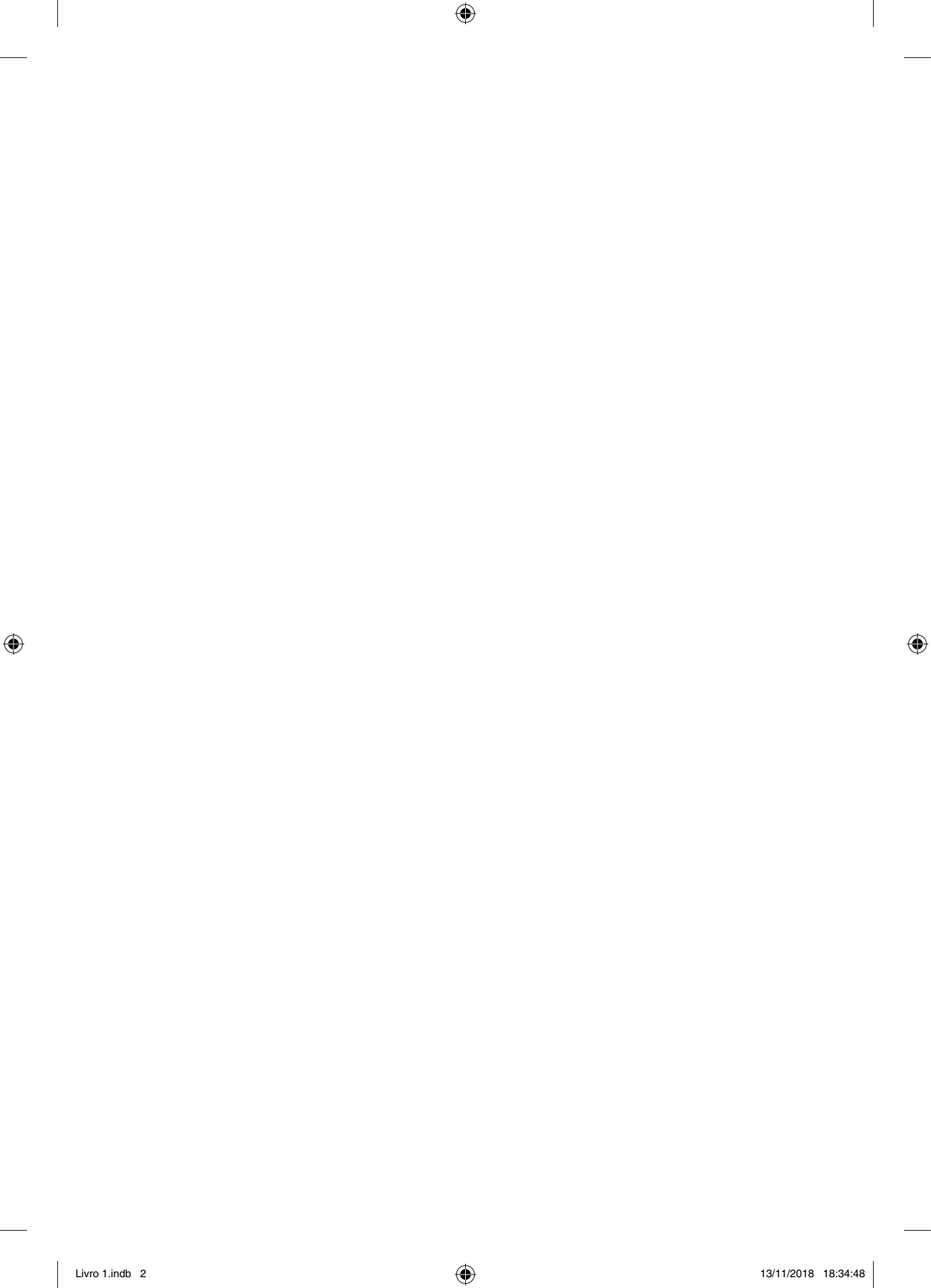


O SISTEMA POLÍTICO NA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA: RETROSPECTIVAS E PERSPECTIVAS



Jaime Barreiros Neto

Doutor em Ciências Sociais (UFBA). Mestre em Direito (UFBA). Professor dos cursos de Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito da UFBA. Professor da Faculdade Baiana de Direito e da Escola dos Magistrados da Bahia. Vice-Presidente do Instituto de Direito Constitucional da Bahia. Membro associado da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Auditor do Tribunal de Justiça Desportiva do Futebol da Bahia.

O SISTEMA POLÍTICO NA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA: RETROSPECTIVAS E PERSPECTIVAS

COLEÇÃO DEMOCRACIA E
REFORMA POLÍTICA

2019



Diagramação: SO Editoração Eletrônica (soeditoracaoeletronica@gmail.com).
Capa: Felisberto Bulcão (fbulcao@gmail.com).

Conselho Editorial:

Profª Drª. Ana Carolina Fernandes Mascarenhas
Profª Drª. Ana Thereza Meirelles
Prof. Dr. Antonio Adonias Aguiar Bastos
Profª Drª. Cláudia Albagli Nogueira
Prof. Dr. Dirley da Cunha Jr
Prof. Dr. Fredie Didier Jr

Prof. Dr. Gabriel Marques da Cruz
Prof. Dr. Gamil Föppel el Hireche
Profª Drª. Maria Auxiliadora Minahim
Prof. Dr. Maurício Requião
Prof. Dr. Valton Dória Pessoa

Todos os direitos desta edição reservados à Faculdade Baiana de Direito.

Copyright: Faculdade Baiana de Direito.

É terminantemente proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio ou processo, sem a expressa autorização do autor e da Faculdade Baiana de Direito. A violação dos direitos autorais caracteriza crime descrito na legislação em vigor, sem prejuízo das sanções civis cabíveis.



Rua Visconde de Itaborahy 989,
Amaralina, Salvador – Bahia
(71) 3205-7700 / Fax: (71) 3240-3552
contato@faculdadebaianadedireito.com.br
www.faculdadebaianadedireito.com.br

Sumário

Introdução	9
------------------	---

CAPÍTULO I

O sistema político do império brasileiro: o distanciamento entre o povo e o efetivo exercício do poder	13
--	----

CAPÍTULO II

A República Velha, o coronelismo e o voto de cabresto.....	31
--	----

CAPÍTULO III

A “Revolução” de 1930 e a ascensão de Vargas.....	41
---	----

CAPÍTULO IV

O Estado Novo e o ocaso da nascente democracia	51
--	----

CAPÍTULO V

A Constituição de 1946, a redemocratização e o surgimento dos partidos políticos de massa no Brasil.....	57
--	----

CAPÍTULO VI

O regime militar e a supressão das liberdades	71
---	----

CAPÍTULO VII

A decadência do regime militar e o processo de redemocratização	81
---	----

CAPÍTULO VIII

Nasce a “nova república”: a retomada da democracia	87
--	----

CAPÍTULO IX

A Constituição de 1988 e a opção do povo soberano por um modelo de ampla participação política no Brasil	91
--	----

CAPÍTULO X

O onipresente debate da reforma política no Brasil pós Constituição de 1988 ...	95
---	----

CAPÍTULO XI

As reformas na legislação eleitoral promovidas em 2017	117
--	-----

Referências.....	169
------------------	-----

INTRODUÇÃO

A história do Brasil, revelada, especialmente, ao longo dos últimos dois séculos, a partir do momento simbólico da conquista da soberania política, ocorrido em 07 de setembro de 1822, até os dias atuais, tem, no seu conjunto, se apresentado como marcadamente acidentada, no que se refere à consolidação de um regime democrático.

Inaugurada a partir de um processo de emancipação dissociado de uma efetiva mobilização popular¹, protagonizado que foi pelo próprio herdeiro do trono metropolitano, que se tornaria o imperador Dom Pedro I, o qual, em momento algum, deixou de manter ligações políticas e afetivas com a sua terra natal (a ponto de ter abdicado do trono brasileiro e da condição de primeiro imperador brasileiro, em 1831, com a finalidade de voltar a Portugal para lutar pelo trono do seu país de origem, usurpado por seu irmão, Dom Miguel), a trajetória política do Brasil soberano, na maior parte da sua história, esteve dissociada dos princípios democráticos, convivendo com uma série de rupturas institucionais, golpes e tentativas de golpes de Estado, sete constituições, dois longos períodos de ditadura, fraudes eleitorais generalizadas e uma série de práticas nocivas à efetivação de uma cultura política emancipadora dos interesses e direitos do povo, marcada por práticas nocivas à legitimação da soberania popular, a exemplo do patrimonialismo², do coronelismo, do autoritarismo, do populismo e do clientelismo.

- 1 Excetuados o movimento de independência da Bahia, em 1823, e a ocorrência de embates contra focos de resistência portuguesa no Piauí, no Maranhão e no Pará.
- 2 O fenômeno do patrimonialismo, gerado ainda durante a época do Brasil - colônia, pode ser apontado como o principal fator histórico de formação das lideranças carismáticas na política brasileira, ainda presentes e atuantes no Congresso Nacional, nos governos estaduais e municipais, no Palácio do Planalto e no âmbito interno dos nossos partidos políticos. Como leciona Raymundo Faoro (*Os Donos do Poder: formação do patronato brasileiro*. 8. ed. p. 739-740, São Paulo: Globo, 1989), com o patrimonialismo “O conteúdo do Estado molda a fisionomia do chefe do governo, gerado

Ao mesmo tempo, contudo, em que é possível se constatar a histórica fragilidade das instituições políticas brasileiras, bem como a onipresença de inúmeros obstáculos à consolidação de uma cultura política democrática no Brasil, é notável, também a permanência no âmbito do pensamento político brasileiro, com reflexos nos partidos políticos, no meio acadêmico e, de certa forma, na sociedade civil, do discurso reformista, voltado à busca de novos caminhos para a tentativa de consolidação de um regime político efetivamente firmado na soberania popular, fundado nos princípios da liberdade, da igualdade política, da cidadania, da transparência pública e do pluralismo político. Nos últimos quase duzentos anos, o debate em torno da necessidade de edificação de mudanças no regime político brasileiro, embora com múltiplos vieses ideológicos e de interesses, se fez presente de forma constante, a ponto de se tornar, na visão de analistas, o cerne do pensamento político brasileiro³.

O objetivo deste trabalho, correspondente a uma versão revisada e ampliada do segundo capítulo da tese de Doutorado defendida pelo autor no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia, em 24 de maio de 2017, é apresentar, em linhas gerais os “caminhos e des-

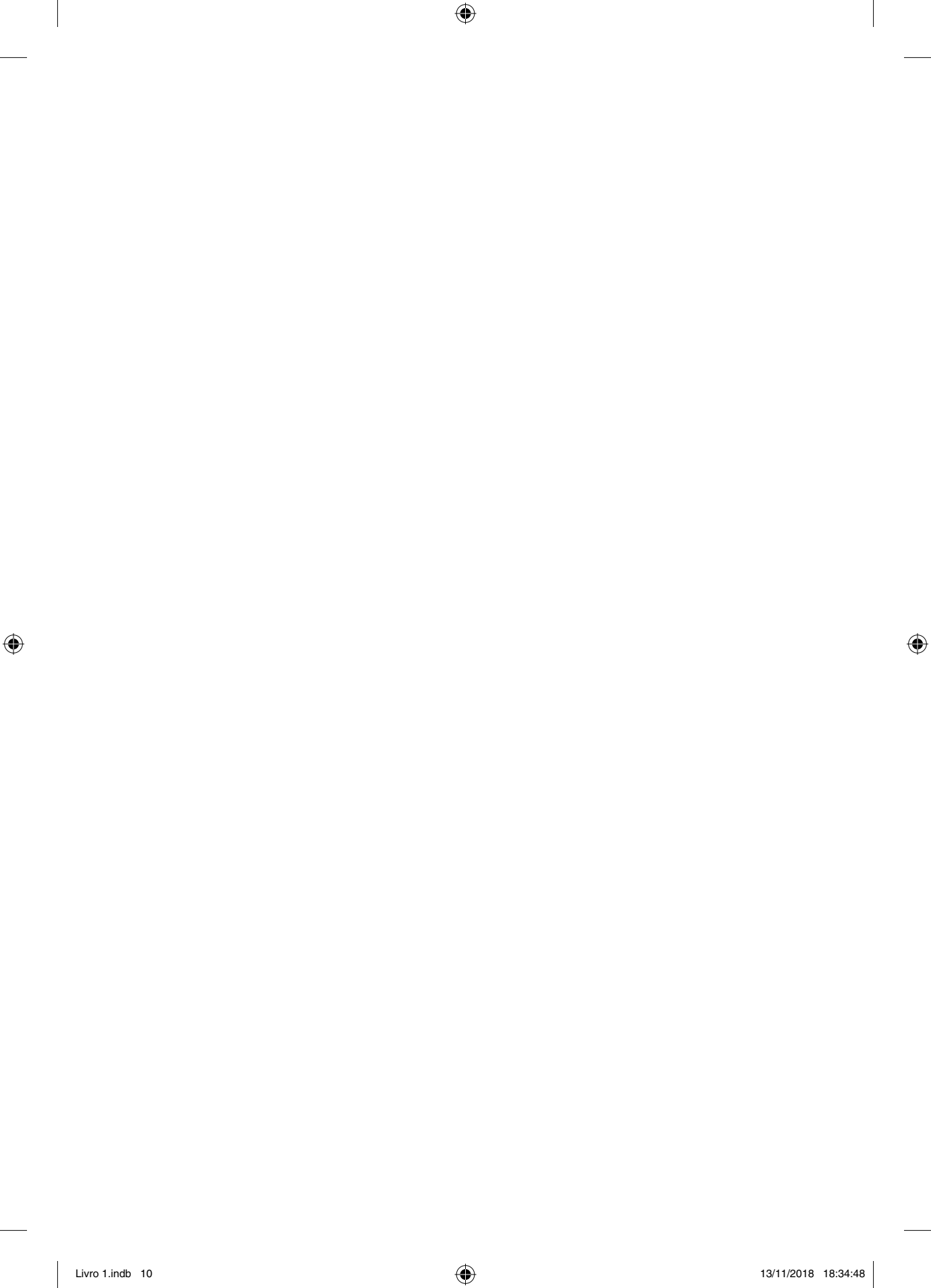
e limitado pelo quadro que o cerca. O rei, o imperador, o presidente não desempenham apenas o papel do primeiro magistrado, comandante do estado-maior de domínio. O chefe governa o estamento e a máquina que regula as relações sociais, a ela vinculadas. À medida que o estamento se desaristocratiza e se burocratiza, apura-se o sistema monocrático, com o retraimento dos colégios de poder. Como realidade, e, em muitos momentos, mais como símbolo do que como realidade, o chefe provê, tutela os interesses particulares, concede benefícios e incentivos, distribui mercês e cargos, dele se espera que faça justiça sem atenção às normas objetivas e impessoais. No soberano concentram-se todas as esperanças, de pobres e ricos, porque o Estado reflete o polo condutor da sociedade. O súdito quer a proteção, não participar da vontade coletiva, proteção aos desvalidos e aos produtores de riqueza, na ambiguidade essencial do tipo de domínio. Não se submete o chefe à aristocracia territorial, ao senhor das terras, à burguesia, governando, em nome de uma camada, diretamente sobre a nação. Ele fala ao povo, não aos intermediários por este criados, do palácio à sociedade, em dois planos separados. Ele é o pai do povo, não como mito carismático, nem como herói, nem como governo constitucional e legal, mas o bom príncipe, - D. João I, D. Pedro II ou Getúlio Vargas – empreendendo, em certas circunstâncias uma política social de bem-estar, para assegurar a adesão das massas. Para evitar a participação popular, recorre, não raro, à mobilização das ruas, em manifestações que, atrás de si, só deixam o pó de palavras inconsequentes. Filho do providencialismo estatal, ele o fortifica, usando os poderes que a tradição lhe confere. Em casos extremos, será o ditador social, de aparência socialista, de um suposto socialismo que sacia aspirações, desviando-as e acalmando-as, com algum circo e algum pão”. Gerador do poder das elites políticas e ainda tão presente nos dias atuais, o patrimonialismo transmutou-se, com o passar do tempo, em outras práticas igualmente nocivas ao Estado democrático de Direito. Durante a República Velha, por exemplo, época do domínio político dos chamados “coronéis”, foram práticas constantemente verificadas o empreguismo, o nepotismo e o clientelismo.

- 3 Neste sentido, conferir Jawdat Abu-El-Haj (Agonia e morte da política de clientela: a reforma política e as novas elites do poder no Brasil. In: *Reforma política no Brasil: realizações e perspectivas*. p. 53. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003), em passagem já citada na introdução deste trabalho.

caminhos” da democracia brasileira e do próprio debate da reforma política em nosso país, ao longo de quase duzentos anos de exercício de soberania, delineando-se, a partir da análise dos princípios e objetivos fundamentais da Constituição Federal de 1988, quais são as condições e requisitos inafastáveis a qualquer debate em torno da implementação de mudanças na engenharia institucional brasileira,

Para isso, foi desenvolvida, ao longo do capítulo, uma abordagem crítica do acidentado caminho de construção do regime democrático nas terras brasileiras, iniciando-se a análise a partir do processo de independência política do Brasil, consolidado em 1822, perpassando-se, então, por todas as eras constitucionais do Estado brasileiro, até o período atualmente vigente, batizado de “Nova República” e simbolizado pela promulgação da Constituição de 1988, fortemente marcado, nos últimos anos, pela reafirmação do debate político em torno de reformas, especialmente a partir das manifestações populares ocorridas desde junho de 2013, da disputa eleitoral presidencial de 2014 e do processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff, consolidado em 2016.

Em cada um dos capítulos desta obra será desenvolvida uma análise descritiva e crítica das principais características do sistema político brasileiro ao longo da rica história constitucional do país, delineada em sete constituições, além de uma infinidade de leis ordinárias e complementares, que, no seu conjunto, moldaram e continuam a consubstanciar os caminhos e descaminhos da democracia brasileira.



O SISTEMA POLÍTICO DO IMPÉRIO BRASILEIRO: O DISTANCIAMENTO ENTRE O POVO E O EFETIVO EXERCÍCIO DO PODER

1808: em um dos momentos mais críticos da história de Portugal, diante de uma iminente invasão das tropas francesas de Napoleão Bonaparte ao território português, a família real portuguesa, comandada pelo príncipe regente D. João, na titularidade do trono desde o momento em que sua mãe, a Rainha Maria I, enlouquecera, foge para o Brasil, dando início ao processo que culminaria com a emancipação política brasileira, em 1822.

Cria-se, com a chegada da família real portuguesa ao Brasil, o primeiro curso superior da então colônia, com a fundação da Faculdade de Medicina da Bahia. No mesmo ano de chegada da corte metropolitana, os portos brasileiros são abertos às chamadas “nações amigas” (em especial à Inglaterra) e é criado o Banco do Brasil. A colônia se desenvolve, sendo elevada, em 1815, à condição de Reino Unido a Portugal e Algarves.

Em 1820, entretanto, a Revolução Constitucionalista do Porto, que objetivava a restauração da dignidade de Portugal como nação soberana, perdida com a invasão das tropas napoleônicas ao país, obriga D. João, à época já entronado rei de Portugal (D. João VI), e a família real a retornar a Portugal. O rei, dessa forma, delega ao seu filho, D. Pedro, a missão de, em sua ausência, tomar para si a regência do Brasil, prevendo, já naquele momento, a iminente possibilidade de emancipação política da antiga colônia.

Com a volta de D. João VI à Europa, em 1821, contradições entre Portugal e Brasil são reavivadas. Muitos eram os portugueses, naquele momento, que exigiam do rei a recolonização do Brasil, que, por sua vez, lutava, com grande

veemência, pela manutenção das liberdades alcançadas a partir do desembarque da família real na Bahia, em 1808.

As pressões, em Portugal, pela volta de D. Pedro ao seu país recrudescem. Em 9 de janeiro de 1822, em episódio que passou à história como “o dia do fico”, D. Pedro manifesta aos brasileiros a intenção de permanecer no Brasil, contrariando decisão das cortes portuguesas, que exigiam o seu retorno.

Um novo ministério, constituído exclusivamente por brasileiros, é formado na antiga colônia, destacando-se, na sua composição, a figura de José Bonifácio, árduo defensor de independência, simbolizando, conforme lição de Francisco de Assis Silva⁴, a liderança da aristocracia e a afirmação de preceitos que encaminhavam o Brasil no rumo da sua independência, a exemplo de uma lei, publicada em maio de 1822, segundo a qual nenhuma lei vinda de Portugal seria aceita no Brasil sem a chancela do príncipe regente, bem como da outorga, a Dom Pedro, do título de Protetor e Defensor Perpétuo do Brasil, concedido pela maçonaria e pela Câmara do Rio de Janeiro, no mesmo mês.

A emancipação política do Brasil tornara-se uma questão de tempo. Em 7 de setembro de 1822, diante da ameaça portuguesa de envio de tropas ao Brasil, D. Pedro decide-se pelo rompimento definitivo com a antiga metrópole, proclamando a independência. Tem início, assim, o Primeiro Reinado, assumindo o até então príncipe regente o título de D. Pedro I, Imperador do Brasil.

A independência brasileira configura-se como uma vitória da classe econômica dominante, formada por comerciantes e fazendeiros ligados à monocultura escravista e ao comércio internacional. O povo é excluído do processo e o regime político adotado se pauta em uma ideologia conservadora e antidemocrática, simbolizada pelo centralismo do poder, pela submissão da Igreja ao Estado⁵ e pelo voto censitário. É adotada a monarquia como forma de governo capaz de defender o latifúndio, a manutenção da escravidão e o distanciamento popular do poder político, garantindo-se a unidade do território nacional.

4 Francisco de Assis Silva, *História do Brasil*, p. 120, São Paulo – SP: Moderna, 1992.

5 A religião católica apostólica romana era, de acordo com o artigo 5º, §§ 1º e 2º da Constituição, a religião oficial do império, a única cujo culto poderia ser professado em forma exterior de templo. Todas as outras religiões, de acordo com o texto constitucional, deveriam ser toleradas, tão somente, no âmbito do culto doméstico ou particular, “em casas para isso destinadas, sem forma alguma exterior de templo”. Pimenta Bueno, primeiro-ministro brasileiro entre setembro de 1870 e março de 1871, escrevendo, em 1857, sua clássica obra “Direito Público brasileiro e análise da Constituição do Império”, defende a existência da previsão da religião católica como sendo a religião do Estado, afirmando que quando o culto religioso passa a ser externo, manifestado publicamente, deixando de se tratar apenas de liberdade de consciência, teria lugar “a intervenção do legítimo e indisputável direito do poder social, já para manter e defender a sociedade, já para proteger, ou simplesmente tolerar ou não estes ou aqueles cultos e os seus ministros” (cf. José Antonio Pimenta Bueno, *Direito Público e Análise da Constituição do Império*, p. 23, Rio de Janeiro: Serviço de Documentação do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1958).

Em 1824, após dissolver a Assembleia Constituinte convocada para a elaboração da primeira carta magna brasileira, D. Pedro I, em 25 de março, outorga uma Constituição⁶ pautada na ideologia liberal, prevalecente mundialmente desde a Revolução Francesa, em 1789, mas com uma forte característica concentradora de poder nas mãos do imperador, simbolizada pela instituição do chamado Poder Moderador⁷, o qual se caracterizava como um poder exclusivo do imperador, a partir do qual era possível a sua majestade dissolver a Câmara, conceder anistia, convocar a Assembleia Geral, nomear senadores, nomear e

6 Assim que proclamada a independência, em 07 de setembro de 1822, a Assembleia Constituinte, convocada já em junho do mesmo ano, pelo até então príncipe regente, D. Pedro, iniciou sua tarefa de redigir a nossa primeira Constituição. Para isso, foram eleitos 100 deputados, que se reuniram, pela primeira vez, em 03 de maio de 1823. Logo na primeira reunião, ficou bastante implícita a tendência de submissão da Assembleia aos poderes do imperador. Como bem destaca Marco Antonio Villa (*A História das Constituições Brasileiras: 200 anos de luta contra o arbítrio*. 1. ed. p. 14, São Paulo: Leya, 2011), na primeira sessão da Assembleia, D. Pedro I proferiu um discurso ameaçador à liberdade da mesma, ao afirmar que esperava que a carta constitucional “mereça a minha imperial aceitação”. Em 11 de novembro de 1823, após muitos conflitos entre os interesses do imperador e aqueles defendidos na Constituinte, centenas de soldados cercaram o prédio da Assembleia. Parlamentares foram presos e a Constituinte dissolvida, configurando-se, assim, o golpe de Estado. Ainda segundo Villa (idem, p. 15-16), “a palavra foi derrotada pelo canhão. O poder impôs pela força sua vontade. Os irmãos Andrada (José Bonifácio, Antônio Carlos e Martim Francisco) e mais três deputados foram deportados para a França. Numa curiosa inversão, no ato da Dissolução da Constituinte, D. Pedro I afirmou que outorgaria uma Constituição ‘duplicadamente mais liberal’. Justificou até as prisões: ‘as prisões agora feitas serão pelos inimigos do Império consideradas despoticas. Não são. Vos vedes que são medidas da polícia próprias para evitar a anarquia e poupar as vidas desses desgraçados, para que possam gozar ainda tranquilamente delas e nós de sossego’. Quatro meses após o fechamento da Assembleia Constituinte, D. Pedro I outorgou a primeira Constituição do Brasil.

7 Defendendo a importância do Poder Moderador para a estabilidade do Estado, Braz Florentino Henrique de Souza (*Do Poder Moderador: ensaio de direito constitucional contendo a análise do título V, capítulo I, da Constituição Política do Brasil*. P. 37-38, Brasília: Senado Federal, 1978) assim escreveu, em 1864, durante, portanto, a vigência do Segundo Reinado brasileiro: “se não basta, pois, separar os poderes, mas ainda é necessário uni-los e harmonizá-los; se não basta, nem mesmo é possível dar garantias à ordem e à liberdade sem reservar os meios para a ação, visto que um governo, como bem diz P. Jannet, não é feito somente para o exame das questões, mas também o é para a solução delas; então razão de sobre teve o nosso legislador constituinte, quando querendo assinar expressamente ao Poder Moderador, o fim porque o instituía – velar incessantemente sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos mais poderes políticos – chamou a esse poder, apropriando-se das expressões de Benjamin Constant, a chave de toda a organização política do Brasil”. Autores contemporâneos, contudo, não se mostram simpáticos ao quarto poder (ou, na prática, primeiro poder), previsto na nossa primeira Constituição. Na análise, por exemplo, de José Murilo de Carvalho (*Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 14. ed. p. 29, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011), o Poder Moderador transformou a monarquia em uma espécie de “monarquia presidencial, tendo em vista que cabia ao imperador a atribuição de nomear ministros, independentemente da aprovação do Legislativo, fato que invertia a lógica do parlamentarismo”, sistema de governo vigente no período imperial e que, nas suas origens britânicas, pressupõe um controle da maioria parlamentar sobre a escolha do chefe de governo, chamado de primeiro ministro, que governa enquanto tem a confiança política do Legislativo.

demitir ministros, nomear e suspender juízes, aprovar e suspender resoluções dos Conselhos Provinciais e vetar atos do Poder Legislativo⁸.

Uma importante disposição da primeira Constituição brasileira diz respeito à organização do poder legislativo. Seguindo uma tendência quase que axiomática da época, foi instituído o bicameralismo, sendo criados o Senado e a Câmara dos Deputados, o primeiro com o um perfil, teoricamente, mais conservador e elitista, e a segunda com um propósito supostamente mais popular⁹. No Império, os deputados federais tinham mandato de 04 anos e eram escolhidos em eleições. Já os senadores eram vitalícios, nomeados pelo imperador a partir de listas tríplices elaboradas pelos eleitores. No exercício do Poder Moderador, o imperador podia dissolver a Câmara dos Deputados, fato que ocorreu em 11 das 21 legislaturas do período.

Outra característica marcante do período imperial, especialmente no Segundo Reinado, foi a instituição do sistema parlamentarista de governo, em moldes, contudo, diversos daqueles aplicados no parlamentarismo clássico britânico. De acordo com Carlos Maximiliano¹⁰, era decisiva a influência do imperador na composição do governo, fazendo com que o gabinete governasse com base na confiança do monarca, e não da Câmara, como ocorre no parlamentarismo clássico. Para Maximiliano, “gabinete e parlamento não passavam

-
- 8 Comentando a Constituição do Império (1824), Paulo Bonavides (O princípio ideológico nas constituições brasileiras visto através das declarações de direitos. *Reflexões política e direito*, 3. ed., p. 284, São Paulo: Malheiros, 1998) afirma que “a Constituição do Império foi o proêmio do Estado liberal brasileiro”, ao garantir direitos civis e políticos, dentre de um sistema representativo, mas também, ao mesmo tempo, a afirmação do compromisso inicial da sociedade recém-mancipada com o absolutismo, “acastelado na outorga mesma da Carta – um ato de aparente munificência do príncipe bragançino – e nas prerrogativas do Poder Moderador”.
- 9 Sobre o bicameralismo no Império, assim leciona Nelson de Sousa Sampaio (O Poder Legislativo no Brasil. *Política*, Fundação Milton Campos, Brasília – DF, n. 5, p. 4, jul./set., 1977), “Ressalvado o fato de que os dois ramos da Assembleia-Geral eram Câmaras de proprietários, a Carta de 1824 (como antes o projeto da Constituinte) procurou aproximar-se da lição de Montesquieu, organizando uma Câmara de aspecto mais popular e um Senado com traços mais aristocráticos. O número de deputados seria proporcional à população da província (embora a Constituição não o dissesse), e o de senadores, a grosso modo, a metade dos deputados. Para concorrer à deputação era preciso reunir as condições de eleitor, ser brasileiro nato e professar a religião oficial. Curiosamente, não se exigiam as duas últimas qualificações para o senador, o qual, por conseguinte, podia ser naturalizado e não-católico. (...) Em compensação, enquanto se podia chegar à Câmara dos Deputados aos 25 anos, ao Senado somente se tinha acesso, salvo os príncipes da casa imperial, com 40 anos. O senador devia ser “pessoa de saber, capacidade e virtudes, com preferência os que tiverem feito serviços à pátria”. Seu recrutamento se fazia por uma combinação de eleição e nomeação. Para cada vaga no Senado, o eleitorado votava em três nomes e, dessa lista tríplice, o Imperador nomeava um. Além da vantagem da vitaliciedade, o senador tinha um subsídio maior, sendo 50% superior ao do deputado”.
- 10 Carlos Maximiliano, *Commentarios à Constituição Brasileira*, 2. ed. p. 47, Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos Editor, 1923.

de sombras do trono: seguiam-no ou desapareciam”. Tal sistema de governo logo foi apelidado, por seus críticos, de “parlamentarismo às avessas”¹¹.

Durante o Império, com a inauguração da prática do sistema representativo, diversos postos do sistema político eram ocupados por representantes eleitos. Conforme lição de Jairo Nicolau¹², votavam nas eleições do Império os homens pelo menos 25 anos (21, se casados ou oficiais militares, e, independentemente da idade, se clérigo ou bacharel). Mulheres e escravos não votavam.

Votava-se, por sua vez, no âmbito local, para juiz de paz (responsável para dirimir pequenos conflitos e manter a ordem na paróquia) e para vereadores, a quem cabia a responsabilidade pela vida administrativa das cidades e vilas, uma vez que não existia as figuras dos prefeitos. Além disso, eram eleitos pelo voto, ainda, os membros da Assembleia Provincial (Poder Legislativo das Províncias), da Câmara dos Deputados e do Senado. Neste último caso, os três nomes mais votados eram submetidos ao imperador, sendo que, o escolhido, se tornava senador vitalício. Além disso, destaca Nicolau, os responsáveis pela administração das províncias (presidentes) também eram nomeados pelo imperador.

Vale ainda lembrar que as eleições para os cargos locais eram diretas, enquanto que os pleitos para o Senado, Câmara dos Deputados e Assembleias Provinciais eram indiretas (em dois graus, como se dizia na época), regra que permaneceu até 1880. Neste sistema, os votantes escolhiam os eleitores (primeiro grau), que por sua vez elegiam os ocupantes dos cargos públicos (segundo grau). Até 1846, o eleitor tinha que dispor de 100 mil réis por ano para ser votante e 200 mil para ser eleitor (segundo grau). A partir de 1846, os valores foram atualizados para 200 mil e 400 mil, respectivamente¹³. Com a publicação

11 A origem de tal denominação decorria do fato de que, em vários aspectos, o parlamentarismo imperial brasileiro, instalado em 1847, se diferenciava do parlamentarismo clássico inglês. Como bem destaca Francisco de Assis Silva (*História do Brasil*: colônia, império, república. p. 151, São Paulo: Moderna, 1992), “em primeiro lugar, era o imperador quem nomeava o primeiro-ministro e este formava o ministério. Formado o ministério, convocavam-se eleições para a Câmara, que eram fraudadas para garantir a vitória dos deputados do mesmo partido do primeiro-ministro”. Tal sistemática, assim, assegurava o protagonismo do imperador no processo político brasileiro.

12 Jairo Nicolau, *História do voto no Brasil*. 1. ed., p. 10, Rio de Janeiro – RJ: Jorge Zahar, 2002.

13 Sobre a exigência de uma renda mínima para o exercício dos direitos políticos (sufrágio censitário), Pimenta Bueno, escrevendo em 1857, acreditava ser esta imposição “uma base para a independência do caráter e voto do deputado, de seu interesse pela manutenção da ordem pública, da liberdade política e civil, e da poupança do imposto”. Para Bueno, o requisito da renda mínima deixaria o “espírito” dos cidadãos “livre das necessidades urgentes”, além de garantir “certo amor da reputação, certa cultura intelectual”, ao promover a “exclusão da classe miserável, mais sujeita a vistas ou esperanças enganadoras e perigosas” (cf. José Antonio Pimenta Bueno, *Direito Público e Análise da*

da Lei Saraiva, em 1881, todas as eleições passaram a ser diretas, sendo extinta a distinção entre os eleitores de primeiro e segundo graus.

Formalmente, as eleições brasileiras eram relativamente avançadas, uma vez que em 1872, por exemplo, segundo o censo daquele ano, 13% da população votava, número bastante superior ao observado, na mesma época, na Inglaterra, Itália, Portugal e Holanda. No entanto, substancialmente, não havia o mesmo avanço. Segundo José Murilo de Carvalho¹⁴, 85% dos brasileiros tornados cidadãos eram analfabetos, número que incluía até mesmo muitos dos grandes proprietários rurais. Mais de 90% da população, ainda de acordo com Carvalho, vivia em áreas rurais, sofrendo a influência dos latifundiários, enquanto que, dentre os votantes residentes nas cidades, muitos eram funcionários públicos controlados pelo governo.

A fraude e a corrupção eram a marca registrada das eleições imperiais. Para se ter uma ideia do nível de manipulação vigente nos pleitos da época, entre 1824 e 1842 a cédula era assinada pelo eleitor e o alistamento eleitoral era feito no dia da eleição. Era permitido votar-se por procuração. Como bem observa Victor Nunes Leal, autor do clássico “Coronelismo, enxada e voto”¹⁵, entre 1824 e 1842, as mesas eleitorais eram a principal célula de funcionamento do processo eleitoral brasileiro. As mesmas eram compostas de um juiz, do pároco, de dois secretários e dos escrutinadores, sendo que os quatro últimos eram escolhidos por aclamação da assembleia eleitoral reunida na igreja, local onde se desenvolvia a votação, a partir de proposta do juiz e da concordância do pároco. Cabia à mesa a realização de várias atividades de suma importância, desde a qualificação dos votantes até a apuração dos votos. Tal sistema, assim, permitia todo e qualquer tipo de fraude eleitoral.

Entre 1842 e 1881, era permitido o voto ao analfabeto, o que, em tese, facilitava a manipulação das eleições¹⁶, uma vez que o voto secreto só viria a ser

Constituição do Império, p. 53, Rio de Janeiro: Serviço de Documentação do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1958).

14 José Murilo de Carvalho, *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 14. ed. p. 32, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

15 Victor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. p. 207, São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

16 No que se refere às fraudes eleitorais na época do Império, José Murilo de Carvalho (idem, p. 33-34) destaca a existência de personagens que atuavam como verdadeiros profissionais do ofício de burlar o processo supostamente democrático, a exemplo dos “cabalistas” e dos “fósforos”. Segundo Carvalho, “Surgiram vários especialistas em burlar as eleições. O principal era o cabalista. A ele cabia garantir a inclusão do maior número possível de partidários de seu chefe na lista de votantes. Um ponto importante para a inclusão ou exclusão era a renda. Mas a lei não dizia como devia ser ela demonstrada. Cabia ao cabalista fornecer a prova, que em geral era o testemunho de alguém pago para jurar que o votante tinha renda legal. O cabalista devia ainda garantir o voto dos alistados. Na hora de votar, os alistados tinham que provar sua identidade. Aí entrava outro

instituído em 1875. As eleições, até 1881, eram realizadas nas igrejas, após as missas. As paróquias eram, então, as unidades territoriais fundamentais da vida eleitoral¹⁷. Apenas com a Lei Saraiva, em 1881, a eleição passou a ser direta e as cerimônias religiosas foram dispensadas.

Durante o império, cinco sistemas eleitorais, no que se refere às eleições à Câmara dos Deputados, foram utilizados no Brasil. O Primeiro, cuja entrada em vigência se deu em 1824, atingindo as eleições para nove legislaturas, tinha como pressuposto a divisão do território nacional em circunscrições eleitorais equivalentes às províncias, sendo eleitos, por maioria simples, os

personagem importante: o “fósforo”. Se o alistado não podia comparecer por qualquer razão, inclusive por ter morrido, comparecia o fósforo, isto é, uma pessoa que se fazia passar pelo verdadeiro votante. Bem falante, tendo ensaiado seu papel, o fósforo tentava convencer a mesa eleitoral de que era o votante legítimo. O bom fósforo votava várias vezes em locais diferentes, representando diversos votantes. Havia situações verdadeiramente cômicas. Podia acontecer aparecerem dois fósforos para representar o mesmo votante. Vencia o mais hábil ou o que contasse com um claque mais forte. O máximo da ironia dava-se quando um fósforo disputava o direito de votar com o verdadeiro votante. Grande façanha era ganhar tal disputa. Se conseguia, seu pagamento era dobrado”. Também comentando sobre as distorções e curiosidades do processo eleitoral no período da Monarquia, Nelson de Sousa Sampaio (O processo eleitoral e suas distorções. *Estudos nacionais*: as eleições de 1978, v. 01, p. 76, Brasília – DF: Fundação Milton Campos, 1979) destaca que “No Império, as eleições eram fabricadas pelo Gabinete no poder, que usava de todas as armas da fraude, do suborno, da pressão e da violência para obter sempre vitória. Criou-se até a ética de que tudo era permitido ao governo para vencer os pleitos. O vergonhoso para o governo era perder eleições. Quando se tinha que renovar a Câmara dos Deputados, por extinção dos mandatos ou por dissolução desse ramo da Assembleia Geral, a estratégia do governo era monotonamente a mesma. Realizava, primeiro, a derrubada geral dos adversários, desde os presidentes de províncias e chefes de polícias até os mais modestos funcionários públicos, pois então não existiam as garantias que o funcionalismo depois conquistou. Os juízes suspeitos eram removidos para comarcas distantes, onde sua presença fosse inócua, porque eram apenas “perpétuos” (na terminologia da Constituição), mas não inamovíveis. Os amigos do governo tinham o seu fervor eleitoral estimulado pelo provimento nos cargos dos quais foram despejados os antagonistas ou pela distribuição de títulos nobiliárquicos e patentes da guarda nacional. Contra os adversários mais renitentes, empregava-se a intimidação. Grupos de capangas, jagunços e desordeiros percorriam as ruas nas vésperas e no dia do pleito, distribuindo ameaças e pancadarias a torto e a direito, impedindo a reunião de certas seções ou, quando preciso, roubando urnas. O local em que se realizavam as eleições – as Igrejas – não obstava tais tumultos, como não bastavam para refreá-los os sermões da missa do Espírito Santo, celebrada antes das eleições do primeiro e do segundo grau, nem os *Te Deum* cantados depois das mesmas eleições. Esse ritual religioso terminou com a Lei Saraiva, de 1881, que estabeleceu as eleições diretas”

- 17 Conforme lição de Jairo Nicolau (*Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. 1. ed. p. 22 Rio de Janeiro: Zahar, 2012), “A paróquia (ou freguesia) era a unidade fundamental da vida social e político-eleitoral durante o Império”, sendo que cada uma das vilas ou cidades do Império era formada por pelo menos uma paróquia (...). Era na igreja matriz da paróquia, por sua vez, que se realizava o alistamento dos votantes e dos eleitores. Além disso, até a publicação da Lei Saraiva, em 1881, era também na igreja matriz da paróquia que ocorriam as votações e as apurações de votos. Segundo Nicolau, “no dia marcado, o pároco rezava missa e, em seguida, a mesa responsável pelos trabalhos era instalada e tinha início o processo de votação”.

candidatos mais votados, tantas quantas fossem as cadeiras disponíveis para cada província.

Em 1855, um segundo sistema eleitoral passou a ser utilizado. As províncias, outrora designadas como circunscrições eleitorais, foram divididas em distritos, cuja representação limitar-se-ia a um representante, eleito por maioria absoluta. Tal sistema, entretanto, teve vida curta, uma vez que favoreceu a eleição de um número expressivo de lideranças locais, com pouca expressão no cenário político nacional.

Em 1860, o sistema de distritos uninominais foi substituído por um sistema no qual cada um dos distritos elegia três representantes, objetivando a restrição do poder dos líderes regionais no processo eleitoral, o que possibilitou uma maior representatividade das minorias no Congresso Nacional.

Quinze anos após a entrada em vigor do terceiro sistema eleitoral imperial (1875), os distritos foram extintos e as províncias voltaram a ser a base das circunscrições eleitorais. Pelo novo sistema, cada eleitor deveria votar em 2/3 do número de representantes de cada província na Câmara dos Deputados, sendo eleitos os mais votados, por maioria simples. Era a chamada “Lei do Terço”, que, como observa David Fleischer¹⁸, “determinava que somente dois terços dos deputados fossem eleitos em cada província. O outro terço era conferido ao partido majoritário”.

Com a Lei Saraiva, em 1881, foi abolido o voto indireto e deputados gerais, provinciais e senadores passaram a ser eleitos diretamente pelos eleitores. O sistema de distritos de um representante foi novamente adotado e a maioria absoluta voltou a ser exigida para a eleição dos representantes da Câmara dos Deputados: caso nenhum candidato obtivesse mais de 50% dos votos, era realizada uma nova eleição entre os dois candidatos mais votados. O sufrágio censitário, entretanto, foi mantido pela nova lei, a última lei eleitoral do Império do Brasil¹⁹.

18 David Fleischer, As desventuras da engenharia política: sistema eleitoral versus sistema partidário. In: FLEISCHER, David (org.). *Da distensão à abertura: as eleições de 1982*. Brasília: UNB, 1988. p. 62.

19 A exigência de renda mínima vigorou como condição para o alistamento eleitoral durante todo o Império. A Lei Saraiva, de 1881, estabeleceu, neste sentido, regras rígidas para que o eleitor comprovasse a sua renda, tendo em vista que, a partir da citada lei, o alistamento eleitoral passou a ser da iniciativa do eleitor, não sendo mais realizado pela Junta. Algumas pessoas, contudo, a exemplo de clérigos, oficiais militares, jurados e parlamentares com mandato, não precisavam comprovar sua renda. De acordo com Jairo Nicolau (*Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. 1. ed. p. 27, Rio de Janeiro: Zahar, 2012), “um levantamento do primeiro alistamento eleitoral realizado na província do Rio de Janeiro após a promulgação da lei de 1881 revela os critérios utilizados para qualificar os 10.848 cidadãos alistados. Desses, apenas 2.452 eleitores (23% do total) tiveram de

Em quadro comparativo bastante elucidativo, Jairo Nicolau²⁰, em sua obra “História do Voto no Brasil”, expõe as diferenças e semelhanças entre os cinco sistemas eleitorais experimentados nas eleições para a Câmara dos Deputados durante o período imperial. Vejamos:

Quando entrou em vigência	Circunscrição eleitoral (unidade na qual o eleitor podia escolher os seus deputados)	Quantidade de nomes em que o eleitor podia votar	Sistema eleitoral	Número de legislaturas eleitas
1824	Província	Tantos quantos fossem as cadeiras da província na Câmara dos Deputados	Maioria simples: os mais votados da província eram eleitos	9
1855	Distrito de um representante	A lei não especifica	Maioria absoluta: se nenhum candidato obtivesse mais de 50% dos votos era realizada uma nova eleição entre os quatro mais votados; se ainda assim nenhum obtivesse maioria absoluta, era realizado um novo pleito com os dois mais votados.	1
1860	Distrito de três representantes	A lei não especifica	Maioria simples: os três mais votados no distrito eram eleitos.	5
1875	Província	2/3 do número de representantes na Câmara dos Deputados	Maioria simples: os mais votados da província eram eleitos.	2
1881	Distrito de um representante	Um voto	Maioria absoluta: se nenhum candidato obtivesse mais de 50% dos votos, era realizada uma nova eleição entre os dois mais votados.	4

No que se refere aos partidos políticos, de fato, nos primeiros anos do Império, eles praticamente não existiram. Conforme lição de Rodrigo Patto Sá

comprovar a proveniência de renda. Entre os que foram isentados de comprovação, um número expressivo (7.410 eleitores) havia sido selecionado como jurado para servir no ano de 1879, norma que isentava a comprovação de renda”.

20 Jairo Nicolau, *a História do Voto no Brasil*, 1. ed., p. 23, Rio de Janeiro – RJ: Jorge Zahar, 2002.

Motta, grupos de opinião, que partilhavam determinados pontos de vistas políticos, com tendências liberais, republicanas ou mesmo absolutistas, existiam no cenário social brasileiro, caracterizados, contudo, como voláteis e desorganizados, fato que, na sua visão, não consubstanciava, efetivamente, a existência de um sistema partidário. Ainda segundo Sá Motta, “as turbulências do primeiro reinado concorreram para atrapalhar a formação de grupos coesos e o fato de D. Pedro I ter governado algum tempo com o parlamento fechado constituiu-se numa dificuldade adicional”²¹.

Vamireh Chacon, entretanto, em sua obra “História dos Partidos Brasileiros”, ressalta que, mesmo antes da proclamação de independência, embriões do que seriam os primeiros partidos e facções políticas brasileiras já começavam a ser notados pela imprensa da época. Segundo Chacon²², em janeiro de 1822, o jornal “Correio Braziliense” já se referia ao “Partido da Independência”, supostamente o primeiro partido político brasileiro. Um mês antes, no Rio de Janeiro, como bem ressalta Chacon, o jornal “*A Malagueta*” indicava a existência de facções pré-partidárias rivais, denominadas de “constitucionais”, “republicanos” e “corcundas”, estes últimos também conhecidos como restauradores, por se caracterizarem como saudosistas do domínio colonial português. Ainda de acordo com o referido autor, também o periódico “*Revérbero Constitucional*”, na edição de 06 de agosto de 1822, dedicou reportagem relativa aos debates travados entre as diferentes facções políticas existentes naquele momento histórico imediatamente anterior à proclamação da independência, tema também ventilado no jornal “*O Tamoio*”, mantido pela família Andrada, defensora da consolidação, no país, de uma monarquia constitucional.

Como podemos aferir da lição de Vamireh Chacon, supracitada, embora ainda não convivêssemos com verdadeiros partidos políticos, nos primórdios da nossa independência, facções políticas já começavam a se destacar no jogo do poder. Assim, há de se ressaltar a existência, ainda durante o primeiro reinado, dos chamados “Partido Português”, composto por uma elite de funcionários públicos, militares e comerciantes lusitanos, e “Partido Brasileiro”, dominado por fazendeiros, se destacavam no jogo político. Tais facções, entretanto, não foram organizadas e duradouras o suficiente para serem caracterizadas como verdadeiros partidos políticos, fato este decorrente das próprias turbulências

21 Rodrigo Patto Sá Motta, *Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros*, p. 27-28. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

22 Vamireh Chacon, *História dos partidos brasileiros: discurso e práxis dos seus programas*. 3. ed. p. 23-24, Brasília – DF: 1998.

políticas que caracterizaram o primeiro reinado, aliadas ao fato de D. Pedro I, durante um considerável período, ter governado com o parlamento fechado²³.

Foi somente com a abdicação de D. Pedro I, em 07 de abril de 1831, e com a consequente desconcentração do poder, verificada durante o período regencial, que, verdadeiramente, surgiram os primeiros partidos políticos brasileiros. Conforme lição de Wilson Accioli²⁴, após a abdicação de D. Pedro I, um período turbulento foi deflagrado na vida política brasileira, possibilitando que antigas facções políticas se fortalecessem a ponto de se estruturarem, efetivamente, como partidos políticos. Segundo Accioli, “os monarquistas criaram a Sociedade Conservadora, que teve sua denominação modificada para Sociedade Militar, depois de 1832; os radicais organizaram a Sociedade Federal; os moderados formaram a Sociedade Defensora da Liberdade e da Independência”. A partir de 1835, ainda de acordo com Wilson Accioli, antigos monarquistas e alguns moderados dissidentes organizaram o Partido Conservador, ao tempo em que outro grupo de moderados, juntamente com os antigos radicais, criaram o Partido Liberal, constituindo, assim, o cenário partidário que perduraria até a proclamação da república, em 1889²⁵.

- 23 Os historiadores costumam ainda apontar uma embrionária divisão do chamado “Partido Brasileiro” em outras duas facções políticas: os “exaltados” e os “farroupilhas”, surgidas a partir da queda do ministério de José Bonifácio de Andrada e Silva, em 1823. Neste sentido Carlos Dalmiro da Silva Soares (Evolução histórico-sociológica dos partidos políticos no Brasil Imperial. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 2, n. 26, set. 1998. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1503>>. Acesso em: 26 abr. 2005), lembra que, com a queda do gabinete de José Bonifácio, os Andradas passaram a empreender uma violenta oposição na constituinte e na imprensa da época, a ponto de serem punidos com alguns anos de exílio, após a dissolução da Assembleia. Com a inauguração do poder legislativo regular, em 1825, destaca Soares que foi se formando, pouco a pouco, no âmbito da Câmara dos Deputados, grupos políticos que viriam a ser denominados de exaltados e farroupilhas, os quais, contudo ainda não se caracterizariam como partidos organizados, os quais, segundo o autor, somente seriam, de fato, constituídos durante o período regencial. O surgimento desses grupos dissidentes, contudo, na visão de Soares, tiveram como efeito tornar “mais claros os nossos organismos partidários iniciais, deixando de haver apenas governo e oposição, como no 1º reinado”.
- 24 Wilson Accioli, Os partidos políticos brasileiros: um tema para a constituinte. *Revista Brasileira de Direito Constitucional e Ciência Política*, Rio de Janeiro – RJ, Forense, n. 06, p. 35-36, 1988.
- 25 Durante o período regencial, a facção política apelidada de Partido Português se transformou no Partido Restaurador, ou Caramuru, representante da direita conservadora, que desejava a volta de D. Pedro I e era liderado por José Bonifácio, tutor do futuro imperador Pedro II. O chamado Partido Brasileiro, por sua vez, definitivamente se subdividiu nos partidos Liberal Moderado e Liberal Exaltado, o primeiro defensor da aristocracia rural e da escravatura; o segundo favorável à extinção do Poder Moderador, do voto censitário e do Senado Vitalício. Eram os chamados “Farroupilhas”. Posteriormente, já durante a Regência Una de Feijó, os partidos liberais se converteram no chamado Partido Progressista, enquanto o Partido Restaurador, com a morte de D. Pedro I, se transformou no Partido Regressista. Após o Golpe da Maioridade e a ascensão de D. Pedro II ao trono, o Partido Regressista passou a se chamar Partido Conservador, enquanto o Partido Progressista se converteu no Partido Liberal, que originaria, anos depois, o Partido Liberal Radical. Por

Conservadores e Liberais, dessa forma, dominaram o cenário político do Império. Partidos essencialmente parlamentares, formados em função do sistema eleitoral, o Partido Conservador e o Partido Liberal tinham a fama de não guardar grandes diferenças ideológicas e sociais. Assim é que ficou famosa uma constatação do político pernambucano Holanda Cavalcanti, citada por Boris Fausto²⁶ em sua obra “História do Brasil”, segundo a qual “nada se assemelha mais a um saquarema do que um luzia no poder”²⁷. A verdade, entretanto, é que existiam diferenças bem claras entre Liberais e Conservadores. Como destaca Maria Alayde Albite Ulrich²⁸⁻²⁹, enquanto o Partido Liberal se notabilizou

fim, em 1870, o Partido Liberal Radical se transformou no Partido Republicano, dando início à decadência do império.

- 26 Boris Fausto, *História do Brasil*, 12. ed., p. 180. São Paulo – SP: USP, 2004.

27 Luzias e Saquaremas eram apelidos, respectivamente, dos partidos Liberal e Conservador, consignados, em tom de ironia, pelos seus respectivos adversários. Segundo Rodrigo Patto Sá Motta (*Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros*, p. 28. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999), “Luzia era uma alusão ao insucesso dos liberais no levante revolucionário de 1842, quando foram derrotados em uma batalha na cidade de Santa Luzia, Minas Gerais. Chamando-os de Luzias seus adversários pretendiam irritá-los e fazer troça, lembrando de um acontecimento desagradável. Os conservadores começaram a ser chamados de saquaremas após um fato ocorrido na cidade do mesmo nome, no Rio de Janeiro. Houve ali um episódio de conflito entre as facções locais dos dois grupos, tendo os conservadores lançado mão da força para se fazer prevalecer frente aos liberais”.

- 28 Maria Alayde Albite Ulrich, Os partidos políticos no Brasil. In: PETERSEN, Áurea Tomatis; PEDROSO, Elizabeth M. K.; ULRICH, Maria Alayde Albite. *Política brasileira: regimes, partidos e grupos de pressão*. 1. ed. p. 56. Porto Alegre – RS: EDIPUCRS, 1999.
- 29 Rodrigo Patto Sá Motta (idem, *et seq.*) é ainda mais preciso no apontamento das diferenças entre os “luzias” e os “saquaremas”. De acordo com o referido autor: “O Partido Liberal surgiu da união dos políticos insatisfeitos com as tendências autoritárias reveladas pelo primeiro imperador. Os liberais consideravam o fechamento da Assembleia Constituinte um atentado imperdoável à liberdade e, naturalmente, recusavam legitimidade à Constituição de 1824. Estiveram à frente do jogo de articulações, pressões políticas e manifestações populares que culminaram com a abdicação do imperador, em 1831, fato considerado como uma grande vitória da causa liberal. Durante o período regencial – arranjo estabelecido devido à impossibilidade do príncipe herdeiro, criança ainda, assumir o trono – conduziram o governo a maior parte do tempo. A maior realização dos liberais, empreendida no momento de auge de sua influência, foi a aprovação do Ato Adicional de 1834. Tratava-se de uma espécie de reforma constitucional, um adendo à Constituição visando corrigir seus excessos autoritários. As medidas contidas no texto do Ato Adicional revelam a essência do programa do Partido Liberal, que seria mantido sem grandes alterações durante todo o período imperial. Em linhas gerais, as principais propostas se concentravam na tentativa de descentralizar o poder. Os liberais questionavam o grande poder conferido ao governo imperial pela Constituição de 1824, principalmente através da figura do Poder Moderador. A reforma constitucional realizada através do Ato Adicional reduziu a força do governo central, limitando ao alcance do Poder Moderador. (...) Importante ressaltar que embora questionassem o poder central, algumas vezes apelando às armas como na Revolução de 1842, os liberais eram leais à monarquia. Seu projeto era limitar o poder monárquico, não acabar com ele. Quando reclamavam do governo invariavelmente culpavam os ministros do imperador pelos desmandos e raramente o próprio. Durante o levante de 1842 (ocorrido em Minas e São Paulo), por exemplo, era comum ouvir os rebeldes dando vivas a D. Pedro II. Quanto aos conservadores, o grupo se constituiu em contraposição às reformas liberalizantes. Eram defensores do centralismo monárquico, confiando nas instituições centrais como

pela defesa dos interesses da burguesia urbana e dos intelectuais progressistas, a favor do federalismo e da extinção do poder moderador, o Partido Conservador³⁰, por outro lado, tinha como principais bandeiras a defesa dos interesses dos setores agrários de açúcar e do café, bem como do poder moderador e dos princípios básicos da Constituição Imperial.

Na década de 70 do século XIX, transformações sociais e urbanas, tais como o desenvolvimento de uma mentalidade empresarial moderna no âmbito da elite cafeeira do oeste paulista, a proibição do tráfico negreiro pela Inglaterra, que terminou por traçar o caminho para a abolição da escravidão, em 1888, a insurreição de setores da Igreja Católica contra o padroado e o beneplácito³¹, instrumentos jurídicos do Império que faziam com que a igreja se submetesse ao Estado, e o desenvolvimento dos ideais republicanos, enfatizados a partir da chamada Convenção Republicana de Itu, realizada em 1873 nesta cidade paulista, protagonizam uma grave crise na estrutura política do Império, que levaria à proclamação da república, em 15 de novembro de 1889.

Neste contexto, em 1876, nasce o chamado “Partido Católico”, fruto da contestação de setores da Igreja Católica aos regimes do padroado e do beneplácito, que tinham levado à prisão o bispo de Olinda, D. Vital Maria de Oliveira, e o de Belém, D. Antonio de Macedo Costa, que ousaram contestar o imperador tentando fazer prevalecer a decisão do papa Pio IX estampada na bula *Syllabus*, que proibiu relações entre católicos e maçons, proibição

única arma eficaz contra os riscos de anarquia e desagregação do país. Tinham um grande temor que as reformas propostas pelos liberais trouxessem o caos e a ingovernabilidade, levando o Brasil ao caminho trilhado pelas repúblicas hispano-americanas cuja trajetória, sempre lembrada como exemplo negativo, era marcada pela instabilidade política e por constantes guerras civis”.

- 30 Comentando sobre o Partido Conservador, Aquiles Côrtes Guimarães (Partidos políticos e eleições no Império e na República Velha. Origem, evolução e papel dos partidos políticos. In: *Curso de Introdução ao pensamento político brasileiro: partidos políticos e sistemas eleitorais no Brasil: estudo de caso*. p. 45. Brasília: UNB, 1982) destaca que o referido partido nunca chegou a apresentar programas e ideais mais bem definidos e consistentes, notabilizando-se, contudo, por ter se constituído como um bloco parlamentar de ação prolongada, com bases constituídas principalmente entre grandes proprietários de terra, que serviu de forma fundamental para a sustentação política da monarquia. Segundo Guimarães, “saíram das hostes do Partido Conservador os maiores técnicos das instituições imperiais”.
- 31 Conforme lição de Francisco de Assis Silva (*História do Brasil*, p. 177-178, São Paulo-SP: Moderna, 1992), “o padroado era uma instituição que dava ao imperador o direito de intervir na nomeação de elementos do clero para ocupar os cargos eclesiásticos mais importantes. Isto significava que, ao papa, cabia apenas a confirmação do nome indicado. O beneplácito era uma instituição que dava ao imperador o direito de vetar as determinações vindas do Vaticano. Em outras palavras, todas as determinações do papa só passavam a ter validade no Brasil depois do *placet*, isto é, depois da aprovação explícita do imperador”.

esta que não teve a aprovação do imperador D. Pedro II, gerando a chamada “Questão Religiosa”³².

Com um perfil extremamente radical, o Partido Católico, liderado por Soriano de Souza, classificava, no seu discurso, todos os seus opositores, por mais heterodoxos que fossem, como representantes do mal, incluindo os partidos Liberal e Conservador. Defendia o fim do padroado e do beneplácito, mas era contrário à ideia de democracia representativa, laica e pluralista. Era favorável à edição de uma severa lei de imprensa, que instituísse a censura, bem como reivindicava para a Igreja Católica o monopólio do ensino e instrução populares, sob o argumento de que “a escola sem Deus, e sem religião, é antes um mal do que um bem para a mocidade”³³.

Não obteve, o Partido Católico, um grande apoio popular. Vale, entretanto, o registro da existência desta agremiação política ímpar na história imperial brasileira.

Muito mais relevantes, historicamente, foram os surgimentos, em 1870 e 1873, respectivamente, do Partido Republicano e do Partido Republicano Paulista. Como bem observa Carlos Dalmiro da Silva Soares³⁴, a partir do momento em que as instituições monárquicas foram se desagregando, o ideal re-

32 Comentando sobre a “Questão Religiosa”, Francisco de Assis Silva (idem, p. 178) destaca que, em 1864, o papa Pio IX instituiu a bula *Syllabus*, proibindo a relação entre católicos e maçons, em determinação que não contou com o beneplácito de D. Pedro II, uma vez que, no Brasil, muitos sacerdotes eram maçons e, por outro lado, muitos maçons participavam de irmandades religiosas. A chamada “Questão Religiosa”, contudo, foi deflagrada em 1873, quando o bispo de Olinda, D. Vital Maria de Oliveira, e o de Belém, D. Antonio de Macedo Costa, decidiram fechar todas as irmandades religiosas dos seus respectivos estados (Pernambuco e Pará) que se negavam a expulsar os maçons. Diante desta atitude, o primeiro-ministro do governo imperial, Visconde de Rio Branco, que era maçom, condenou os referidos bispos a quatro anos de prisão, com trabalhos forçados, tendo os religiosos cumprido a pena até a queda do Gabinete Rio Branco e a sucessiva ascensão do Duque de Caxias como primeiro-ministro, em 1875. Segundo Francisco de Assis Silva, tal fato, contudo, abalou definitivamente, as relações entre a monarquia e a Igreja Católica, fazendo com que o clero passasse a apoiar o movimento republicano.

33 Como bem leciona Vamireh Chacon (*História dos partidos brasileiros: discurso e práxis dos seus programas*. 3. ed. p. 44-45. Brasília – DF: 1998), “O discurso do Partido Católico extremara-se na direção ultramontana, a pretexto de reagir contra o regalismo. Rejeitara o “justo meio”, identificando-o com ‘a política dos expedientes’, que ‘tem arrastado a sociedade brasileira às bordas do abismo da revolução’. Tentava mobilizar a população, querendo inverter a situação dominante, pondo o Estado a serviço da Igreja, embora falasse noutro tipo de equilíbrio a critério do catolicismo ortodoxo. Dizia-se ‘o partido de Deus’, urgindo que ‘é preciso abraçar francamente o bem, e repeli corajosamente o mal’. O bem: Deus, a Igreja e seu partido, o Partido Católico; o mal: o diabo, a Maçonaria, o liberalismo e ambos os partidos se revezando no poder, tanto os liberais quanto os conservadores”.

34 Carlos Dalmiro da Silva Soares, *Evolução histórico-sociológica dos partidos políticos no Brasil Imperial. Jus Navigandi*, Teresina, a. 2, n. 26, set. 1998. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1503>>. Acesso em: 26 abr. 2005.

publicano, há muito já existente no Brasil, se fortaleceu, tendo como principal aspiração o estabelecimento do federalismo. Em 1870, destaca Soares, surgem, no Rio de Janeiro, um “Clube Republicano” e o jornal “A República”, que se tornará o “porta-voz” das reivindicações do movimento republicano.

O republicanismo em ascensão passou a ter, oficialmente, uma entidade representativa também em 1870, com a criação do Partido Republicano (PR). Uma dissidência interna surgida no Partido Liberal, a partir da derrubada do gabinete presidido por Zacarias de Góis, motivada por atritos entre o então primeiro-ministro e o Duque de Caxias, que, naquele momento, comandava as forças brasileiras na Guerra do Paraguai, gerou a publicação naquele ano, pela ala mais radical do Partido Liberal, composta, dentre outros, por Quintino Bocaiúva, Rangel Pestana e Saldanha Marinho, do chamado “Manifesto Republicano”, que originou o PR, no qual eram externadas as ideias de extinção do Senado vitalício, separação entre a Igreja e o Estado, abolição do Poder Moderador e instituição de uma forma de governo republicana, que privilegiasse o federalismo, em contraposição à forma de Estado unitária, então vigente.

A criação do Partido Republicano impulsionou a formação de vários outros partidos republicanos nas diversas províncias brasileiras. Foi somente em 1873, no entanto, que o Partido Republicano Paulista (PRP), que viria a se tornar o principal estandarte da proclamação da república e partido majoritário, ao lado do Partido Republicano Mineiro, durante o período batizado de República Velha (1889-1930), foi criado, após a chamada Convenção Republicana de Itu, cidade do interior de São Paulo³⁵.

35 Sobre o surgimento do PRP, precioso é o ensinamento de Waldemar Martins Ferreira (*História do Direito Constitucional Brasileiro*, p. 65-66, São Paulo – SP: Max Limonad, 1954): “Não tardou que se reunissem os republicanos, por iniciativa de Américo de Campo, aos 17 de janeiro de 1872, na capital provinciana, tomando deliberações relevantes. Em consonância com os princípios democráticos e federativos, decidiu-se que o partido republicano da província conservaria sua independência e autonomia relativamente ao da Corte (...). Nomeou-se comissão, composta por Américo Brasiliense, Manoel Ferraz de Campos Sales e Américo de Campos, a fim de incentivar e desenvolver os trabalhos de propaganda e preparar um congresso, que fortalecesse o partido, organizando-o. Realizou-se aos 18 de abril de 1873, na cidade de Itu, o grande e primeiro conclave republicano, a que presidiu João Tebiriçá Piratininga e passou para a história com o nome – Convenção de Itu. Acorreram representantes das cidades de São Paulo, Campinas, Jundiaí, Itu, Amparo, Bragança, Mogi Mirim, Constituição (Piracicaba), Botucatu, Tietê, Porto Feliz, Capivari, Sorocaba, Indaiatuba, Monte Mor e Jaú. Ganhou o partido republicano, desde então, corpo e prestígio, aumentado com o segundo congresso reunido em São Paulo meses depois, em 1 de julho de 1873, em que se elegeu comissão permanente, incumbida da direção dos negócios do partido e encarregada de estudar e formular projeto de organização política sobre a base da federação de municípios e autonomia federal das províncias. Redigiu a comissão, constituída por João Tebiriçá Piratininga, presidente, Américo de Campos, secretário, João Tobias, Campos Sales, Martinho Prado Júnior, Antônio Augusto da Fonseca e Américo Brasiliense, manifesto, dado à publicidade aos 2 de julho de 1873, e, em outubro do mesmo ano, as bases para a Constituição do Estado de São Paulo. Foi o primeiro trabalho de

Tornava-se patente, com o crescimento do republicanismo, com o desgaste nas relações entre o imperador e a Igreja Católica, provocado pela “Questão Religiosa”, e, principalmente, com o declínio do sistema de escravidão, finalmente abolido em 13 de maio de 1888, que o período imperial aproximava-se do seu ocaso.

Assim, em 15 de novembro de 1889, em um ato político que muito mais se assemelhou a um golpe de Estado do que a uma revolução, dado o distanciamento do povo em relação aos acontecimentos, é proclamada a República³⁶, encerrando-se um período de sessenta e sete anos da única monarquia instituída na América do Sul, após o seu descobrimento pelos europeus.

A primeira fase da história do Brasil como Estado soberano chega ao fim marcada, principalmente, pelo distanciamento entre o povo e o efetivo exercício do poder. A democracia ainda era, de fato, uma realidade distante, fundado que era o regime político então vigente na ausência de representatividade dos partidos políticos, tornados apêndices do governo, e na falta de legitimidade popular das eleições³⁷.

organização federativa elaborado no Brasil. Terceiro congresso reuniu-se em São Paulo, em abril de 1874 e, em 1878, o Congresso Republicano Provincial. Logo depois, em 1884, logrou o partido eleger deputados gerais Prudente José de Moraes Barros e Manoel Ferraz de Campos Sales, que viriam a ser os dois primeiros presidentes civis da República. Em Minas Gerais elegeu-se Álvaro Botelho. Foram os primeiros republicanos que tiveram assento no Parlamento do Império”.

- 36 Sobre os últimos momentos da monarquia, disserta, com acuidade, Célio Ricardo Tasinafo (Madrugada tumultuada: um registro, hora a hora, dos acontecimentos que levaram ao golpe republicano e ao fim da Monarquia no Brasil. *Desvendando a História*, São Paulo – SP, ano 1, n. 5, p. 26-31, jun. 2005): “Era aproximadamente 1 hora da madrugada do dia 17 de novembro de 1889 quando o tenente-coronel Mallet chegou ao paço da cidade, no centro do Rio de Janeiro, para conduzir os membros da família real ao navio que os levaria para fora do Brasil. Todos dormiam e o primeiro a ser acordado e informado sobre as novas ordens do governo republicano foi o conde D’Eu, marido da ex-princesa imperial d. Isabel. Ciente de que não poderiam mais embarcar às 14 horas daquele dia, como ficara acertado na véspera, o conde se pôs a acordar todos os que pernoitavam ali, avisando-os da necessidade de colocarem-se prontos para sair o quanto antes. Pedro de Alcântara, ex-imperador D. Pedro II, foi acordado pelo seu médico particular e apareceu, na sala principal do Paço para a entrevista com o enviado do novo governo, às 2 da madrugada. Vestindo sua tradicional sobrecasaca preta e já com a cartola na mão, o ex-chefe de Estado questionou a ordem para o embarque na madrugada: ‘que é isto? Então vou embarcar a esta hora da noite?’ Diante da resposta de que o governo assim o ordenava para evitar qualquer tumulto contra ou em favor do velho regime, D. Pedro quis ainda saber de qual governo viera a ordem e após ouvir de que era do governo republicano tendo à frente Deodoro da Fonseca arrematou: ‘então estão todos malucos!’ Embora em tom calmo, segundo todas as testemunhas que registraram aquele diálogo, o ex-imperador fez então eco aos prantos de sua filha Isabel, que se dirigia em voz alta a Mallet: ‘como é isto, eles estão doidos?’ Malucos os não, o fato é que os líderes da recém-nascida República tiveram suas ordens cumpridas e, pouco mais de uma hora após aquele episódio, toda a família real estava embarcada”.
- 37 Neste sentido, Comentando, em 1872, o sistema político do império, um importante estudioso da época, Francisco Belisário Soares de Souza (*O Sistema Eleitoral no Império*. p. 06, Brasília: Senado Federal, 1979), apresentava o seguinte diagnóstico do seu tempo: “esta política de partidos oficiais assenta no fato de serem as eleições produto meramente oficial. Os candidatos não se preocupam

Não se pode olvidar, contudo, que, gradativamente, formava-se no país um sentimento de nacionalismo e de cidadania, importantes, futuramente, para o estabelecimento de uma luta pela construção de um regime democrático, ainda vivenciada nos dias atuais, nos debates que envolvem a reforma política. No período regencial, por exemplo, algumas rebeliões tiveram caráter nitidamente popular. Destaque para a Revolta dos Malês, em Salvador, no ano de 1835, que reclamou, de forma clara, pelo direito civil da liberdade. No segundo reinado, tomaram fôlego revoltas populares contra medidas administrativas do governo, a exemplo da Revolta do “Quebra-quilos”, ocorrida no Rio de Janeiro, em 1871, quando a população se levantou contra uma nova lei que introduziria, a partir de 1872, o sistema decimal de pesos e medidas. Revoltas contra a adoção do recrutamento militar obrigatório também foram observadas, a partir de 1874, em diversas províncias. Em 1880, uma grande revolta popular contra o aumento do preço das passagens do transporte urbano reuniu mais de cinco mil pessoas nas ruas, resultando em um conflito generalizado com a polícia. A Guerra do Paraguai, ocorrida entre 1865 e 1870, também se revelou como fato importante para a formação do sentimento de brasilidade, ao promover um sentimento de unidade nacional nunca antes observado em sua intensidade.

A República, proclamada em 1889, sem a participação efetiva do povo³⁸, revelaria, contudo, ainda na sua primeira fase, conhecida como “República Velha”, o fortalecimento gradativo da cidadania ativa, revelada em episódios como a “Revolta da Vacina”, em 1904, e a primeira grande greve geral, em 1917. O arbítrio e a fragilidade das instituições, contudo, ainda eram a regra vigente no nosso sistema político, como se observará no tópico seguinte.

com os eleitores, mas com o governo, cujas boas graças solicitam e imploram. Ser candidato do governo é o anelo de todo indivíduo que almeja um assento no parlamento; proclamar-se, e ser reconhecido como tal, é o seu primeiro e principal cuidado. Ninguém se diz candidato dos eleitores, do comércio, da lavoura, desta ou daquela aspiração nacional; mas do governo”.

- 38 Embora partidos republicanos tenham se estabelecido desde a década de 1870, não havia, de fato, um movimento republicano consistente no país, com respaldo popular ou mesmo apoiado pela elite política hegemônica. Como bem destaca Marco Antonio Villa (*A História das Constituições Brasileiras: 200 anos de luta contra o arbítrio*. 1. Ed. p. 25-26, São Paulo: Leya, 2011), “o republicanismo era uma corrente de pouca importância na política brasileira. Basta recordar a última eleição parlamentar do Império, em 30 de agosto de 1889. Dos 125 parlamentares eleitos, apenas dois eram republicanos. O temor de que o imperador – ou sua sucessora constitucional, a princesa Isabel – apoiasse um programa de reformas econômico-sociais acabou acelerando o nascimento da República. E mais: a introdução do novo regime federativo, com a transferência de grande parte dos poderes do governo central para as oligarquias estaduais, propiciou a adesão em massa dos antigos monarquistas. No dia 16 de novembro de 1889 todos eram republicanos”.



A REPÚBLICA VELHA, O CORONELISMO E O VOTO DE CABRESTO

Com o fim do Império, formalizado pelo Decreto nº. 01, de 15 de novembro de 1889, que estabeleceu a forma de governo republicano, o sistema de governo presidencialista e a instituição da forma federativa de organização política, em contraposição ao centralismo unitário previsto pela Constituição de 1824, é convocada uma Assembleia Nacional Constituinte, com a finalidade de elaborar uma nova Carta Magna para o país.

Redigida por Ruy Barbosa, a nova Constituição, promulgada a 24 de fevereiro de 1891, confirmou, inspirada na Constituição dos Estados Unidos da América, a instituição do federalismo³⁹ e do sistema presidencialista de governo, prevendo eleições diretas para presidente e vice-presidente da República a cada quatro anos.

Com a República, foi abolida a exigência de renda para ser eleitor ou candidato. Votavam os homens maiores de 21 anos, enquanto os analfabetos eram proibidos de votar. O presidente da República e seu vice eram escolhidos em pleitos diferentes, devendo alcançar a maioria absoluta dos votos. Caso isso

39 Defendendo a importância histórica da adoção, pela Constituição de 1891, da forma federativa de Estado, Ruy Barbosa, ao comentar, em obra clássica (Ruy Barbosa, *Comentários à Constituição Federal Brasileira*: Volume I: das disposições preliminares, p. 54-55, São Paulo: Saraiva, 1932), a nova constituição, defende que a ideia federativa no Brasil estaria a cumprir, a despeito do seu caráter liberal, “uma reforma eminentemente conservadora” da própria unidade nacional, abalada que esta se encontrava em virtude da precedência de uma monarquia unitária e centralizadora, a qual “vivendo parasiticamente da seiva das localidades, gerou, em toda parte, o descontentamento, a desconfiança, o desalento, cujo derradeiro fruto é o separatismo”. Para Ruy, a adoção do federalismo “consolidaria em granito a unidade da pátria”, ao criar efetivamente um unidade nacional em torno de princípios, convertendo a falsa unidade nacional até então existente, “de mero interesse de centro”, em “interesse inteligível e benfazejo de cada uma das províncias”.

não acontecesse, o Congresso deveria escolher entre os dois mais votados nas urnas. O mandato era, como já ressaltado, de quatro anos, sem reeleição.

No que se refere à possibilidade de responsabilização política do presidente da república, vale destacar que a Constituição de 1891, de forma pioneira, previu, no seu artigo 33, a possibilidade do Senado julgar o presidente e demais funcionários federais designados pela Constituição, por prática de crime de responsabilidade, proferindo sentença condenatória “senão por dois terços dos membros presentes”, com a possibilidade de aplicação das sanções de perda do cargo e declaração de incapacidade para exercer qualquer outro, sem prejuízo de ação judicial ordinária contra o condenado. Importava assim, a primeira constituição republicana, o instituto do *impeachment*, já largamente utilizado, àquela época, nos Estados Unidos⁴⁰.

Comentando sobre o processo de *impeachment* na Constituição de 1891, Carlos Maximiliano⁴¹ destaca que a previsão da competência do Senado para o processamento e julgamento dos crimes de responsabilidade do presidente da república se justificaria pelo fato de que tais práticas não se configurariam como delitos comuns, para os quais se imporia as penas do Código Penal, cabendo ao processo de *impeachment*, tão somente, afastar de cargos públicos “o homem nocivo”, que “não compenetra das suas altas responsabilidades como depositário de grande parcela de autoridade”. O julgamento, assim, seria político, sendo, na sua visão, “natural que a uma corporação política fosse confiado”. Esta corporação, para Carlos Maximiliano, naturalmente seria o Senado, órgão que seria caracterizado pela “imparcialidade, integridade, inteligência e independência” dos seus membros⁴². Quase todos os presidentes brasileiros, durante a

40 No século XIX, várias foram aqueles que sofreram processos de *impeachment* nos Estados Unidos, no âmbito do Poder Executivo e também do Poder Judiciário. O presidente Andrew Johnson, por exemplo, após ter, contra si, abertura de processo de *impeachment* autorizada pela Câmara dos Deputados, em fevereiro de 1868, foi absolvido pelo Senado, um mês depois, por apenas um voto, após ter obtido 19 votos a favor e 35 contra a sua manutenção no cargo (com 36 votos favoráveis ao *impeachment*, o presidente teria sido afastado, de forma definitiva, das suas funções). William Holden, governador da Carolina do Norte, também sofreu *impeachment* e foi removido do cargo em dezembro de 1870. No Nebraska, por sua vez, em 1871, o governado David Butler também viria a perder o cargo após processo de *impeachment*.

41 Carlos Maximiliano, *Commentarios à Constituição Brasileira*, 2. ed. p. 348-355, Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos Editor, 1923.

42 Tal como disposto na Constituição de 1888, a Constituição de 1891, vale frisar, previa que o Senado, durante o julgamento do processo de *impeachment*, deveria ser presidido pelo presidente do Supremo Tribunal Federal. Tal disposição, destaca Carlos Maximiliano (op. cit. p. 349-350), se justificava pelo fato de ser o presidente do Senado, de acordo com a Constituição de 1891, o próprio vice-presidente da república, maior interessado, portanto, no impedimento do presidente acusado.

República Velha, foram alvo de denúncias em processos de impeachment, todas sumariamente arquivadas, como bem ressalta Carlos Maximiliano⁴³.

Os senadores, é de se destacar, deixaram de ser vitalícios, a partir da Constituição de 1891, passando a exercer um mandato de nove anos. Eram previstos três senadores por estado. Os deputados federais, por sua vez, eram eleitos para cumprir mandatos de três anos.

Era grande a autonomia dos estados federados, que eram livres para organizar o processo eleitoral para escolha de seus governadores e representantes das assembleias legislativas.

As regras referentes à escolha dos representantes políticos municipais, por sua vez, eram instituídas por cada estado-membro da federação, através de suas respectivas constituições. Como bem observa Jairo Nicolau⁴⁴, “houve uma enorme variação quanto ao processo eleitoral dos municípios”, em virtude da autonomia concedida aos estados-membros pela Constituição Federal de 1891. Havia, em alguns estados, eleição para os chefes dos executivos municipais, chamado, por vezes, de prefeito, intendente, superintendente ou agente do executivo, em todos os municípios. Em outros estados, a exemplo de Minas Gerais (entre 1903-30) e Rio de Janeiro (até 1920), o presidente da Câmara era o responsável pela função executiva. No Ceará e na Paraíba, por sua vez, todos os prefeitos eram indicados pelo governador. Por fim, em alguns outros estados, uma parte dos chefes dos executivos municipais era eleita, preservando-se, contudo, a indicação, pelo governador, dos prefeitos das capitais, estâncias hidro-minerais e cidades com obras e serviços de responsabilidade do estado.

Uma pequena minoria da população participava das eleições. Tal fato decorre da proibição de voto aos analfabetos (mais da metade dos habitantes brasileiros à época) e às mulheres, bem como à facultatividade do voto. Além disso, as fraudes eleitorais eram muito frequentes, transformando as eleições em verdadeiras farsas.

As primeiras eleições republicanas foram realizadas em 1890, com a disputa de 63 cargos de senador e mais 205 de deputados federais. Para isso, foi definido, por decreto, o regulamento da eleição, elaborado pelo Ministro do Interior, Cesário Alvim. Dentre muitos absurdos, o referido “Regulamento Alvim” previa que o presidente da mesa eleitoral seria o prefeito ou o presidente da Câmara dos Vereadores de cada município, cabendo ao mesmo resolver qualquer dúvida que surgisse durante o pleito. Não havia, assim, um órgão

43 Idem, p. 355.

44 Jairo Nicolau, *História do voto no Brasil*. 1. ed. p. 27-28, Rio de Janeiro – RJ: Jorge Zahar, 2002.

independente para administrar o processo eleitoral. Além disso, era comum a utilização de meios de falsificação do eleitor, como o bico de pena e a degola. A Eleição a “bico de pena” era a eleição feita apenas com a caneta, quando a ata era forjada, a fim de simular o comparecimento de eleitores e a normalidade do pleito. Já a degola era representada como um instrumento arbitrário utilizado pela Câmara dos Deputados para eliminar candidatos eleitos pelo voto que supostamente não atendessem aos interesses dominantes. Como observa Jairo Nicolau⁴⁵, a chamada “Comissão Verificadora de Poderes” funcionava na Câmara dos Deputados, com o objetivo de organizar uma lista dos deputados presumivelmente legítimos para a legislatura seguinte. Assim, de acordo com Nicolau, “o controle da comissão pelos deputados governistas permitia que, frequentemente, parlamentares eleitos pela oposição não tivessem seus diplomas reconhecidos”, fato que, no folclore político, passou a ser conhecido como “degola”, método largamente utilizado na Primeira República.

Durante a Primeira República (1889-1930), três sistemas eleitorais foram utilizados nas eleições para a Câmara dos Deputados. O primeiro deles representava a reprodução do sistema vigente nos últimos anos do período imperial, instituído em 1881 pela Lei Saraiva: o país foi dividido em circunscrições eleitorais equivalentes aos estados membros da federação, podendo o eleitor votar em tantos nomes quantas fossem as cadeiras do seu estado na Câmara dos Deputados, sendo exigida a maioria simples dos votos para que houvesse a eleição (os mais votados do estado eram eleitos). Esse sistema foi utilizado, entretanto, somente nas eleições de 15 de novembro de 1890.

O segundo sistema eleitoral, em vigor a partir de 1892, dividiu os estados federados em distritos. O eleitor podia votar em dois nomes, sendo eleitos os três candidatos mais votados em cada um dos distritos. Esse sistema perdurou até 1904, quando foi instituída a Lei Rosa e Silva, de autoria do senador de mesmo nome, a partir da qual cada distrito seria responsável pela eleição de cinco representantes para a Câmara dos Deputados. Ao eleitor, pelo novo sistema, era permitido votar em até quatro nomes, sendo possível o voto cumulativo (o eleitor podia sufragar seus quatro votos ao mesmo candidato). O sistema eleitoral instituído pela Lei Rosa e Silva perdurou até o final da chamada República Velha.

No que se refere aos partidos políticos, a principal característica do período histórico conhecido como “República Velha” foi a quase que total inexistência de partidos de caráter nacional. Os velhos partidos imperiais (Liberal e Conservador) foram substituídos por instituições regionalizadas, que como ressaltam

45 Jairo Nicolau, *História do voto no Brasil*. 1. ed. p. 34, Rio de Janeiro – RJ: Jorge Zahar, 2002.

Paulo Bonavides e Paes de Andrade⁴⁶, “não possuíam programas, não eram congruentes, não tinham atuação permanente. Funcionavam apenas como fachadas de oligarquias patriarcais”, sob o controle dos chamados “coronéis”, representantes de uma oligarquia quase feudal no Brasil da República Velha.

Neste mesmo sentido, observa Josaphat Marinho⁴⁷ que os partidos republicanos regionais eram “fragmentários e excessivamente pragmáticos, sem unidade nem energia de ideias”. Não existia no Brasil à época, na visão de Marinho, um verdadeiro sistema partidário, “mas um aglomerado de organizações débeis, em lutas e alianças eventuais”, manipuladas pelos interesses pessoais de grandes líderes políticos regionais.

A realidade é ilustradora da chamada “política dos governadores”⁴⁸, característica da Primeira República. Ante uma estrutura social pautada na confusão entre o patrimônio público e o privado, protagonizada pelas elites agrárias que começaram a se apossar do território brasileiro desde a sua divisão em capitâncias hereditárias, ainda no século XVI; no nepotismo e no clientelismo, prevalecia, politicamente, o interesse de poucos na sustentação de privilégios, enquanto as grandes massas rurais e urbanas mantinham-se oprimidas e espoliadas, à margem da cidadania. A “política dos governadores”, assim, assinalava uma prática segundo a qual cada estado federado era tratado como uma “fazenda particular”, nas palavras de Nelson Werneck Sodré⁴⁹, tendo os oligarcas regionais atribuições de verdadeiros “senhores feudais”, com poderes de reprimir, à força, qualquer espécie de manifestação de resistência⁵⁰.

46 Paulo Bonavides & Paes de Andrade, *História Constitucional do Brasil*. 3. ed. p. 255-256, Rio de Janeiro - RJ: Paz e Terra, 1991.

47 Josaphat Marinho, *Lei Orgânica dos Partidos Políticos no Brasil*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília – DF, p. 46-47, out./dez. 1966.

48 Segundo lição de Cristina Buarque de Hollanda (A questão da representação política na primeira república. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, p.26, Jan./Abr. 2008), Campos Sales, ao estabelecer a “política dos governadores” almejava contornar os constantes conflitos travados entre os governos estaduais, observados durante a primeira década republicana. Em troca de apoio irrestrito aos governos estaduais, Campos Sales exigia em troca, como garantia, fidelidade do parlamento, constituído sob a decisiva influência das lideranças regionais, para a aprovação dos seus projetos de governo. Como parte desta engenharia, atuavam decisivamente os chamados “coronéis”, que tinham a responsabilidade de “zelar” pelo alcance dos resultados eleitorais esperados pelos governadores e pelo presidente da república, zelo este firmado a partir da prática de uma série de atos de fraudes eleitorais, desde o alistamento eleitoral até a apuração dos resultados, firmando, nas palavras da referida autora, um “espetáculo de comédia eleitoral”. A previsibilidade política, almejada pelas instâncias de poder, era, assim, financiada pelas fraudes eleitorais recorrentes no período.

49 Nelson Werneck Sodré, *Formação histórica do Brasil*. 10. ed. p. 304, Rio de Janeiro – RJ: Civilização Brasileira, 1979.

50 Ilustrativo desta política de repressão vislumbrada na República Velha eram as práticas arraigadas do coronelismo e do voto de cabresto. Como bem destaca José Murilo de Carvalho (*Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 14. ed. p. 41, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011), “Coronel era o

Os dois principais partidos políticos da República Velha refletiam, fielmente, esta descrita realidade: o Partido Republicano Paulista (PRP) e o Partido Republicano Mineiro (PRM) não passavam de instrumentos de perpetuação do poder das elites agrárias dos seus respectivos estados, que, durante mais de trinta anos, se revezaram no comando do país, naquilo que ficou conhecido como a “política do café-com-leite”⁵¹. Os presidentes da República eram escolhidos através de acordos entre as oligarquias dos principais estados brasileiros, capitaneadas por paulistas e mineiros, garantindo uma estabilidade política no nível federal, interrompida apenas durante o período compreendido entre a morte do presidente Afonso Pena, em 1909, e o término do mandato do presidente Hermes da Fonseca, em 1914, eleito após uma ruptura política entre paulistas e mineiros, decorrente da indicação de Davi Campista como candidato à presidência, sem o apoio dos mineiros. A candidatura de Campista terminou sendo abortada, sem antes, entretanto, servir de estopim para o afastamento das duas grandes facções políticas da primeira República.

Na mais empolgante das eleições presidenciais da República Velha, Ruy Barbosa, candidato apoiado pelo Partido Republicano Paulista, terminou sendo derrotado pelo Marechal Hermes da Fonseca, sobrinho do ex-presidente Deodoro da Fonseca, candidato apoiado por mineiros e gaúchos.

posto mais alto na hierarquia da Guarda Nacional. O coronel da Guarda era sempre a pessoa mais poderosa do município. Já no Império ele exercia grande influência política. Quando a Guarda perdeu sua natureza militar, restou-lhe o poder político de seus chefes. Coronel passou, então, a indicar simplesmente o chefe político local. O coronelismo era a aliança desses chefes com os presidentes dos estados e desses com o presidente da República”. Em 1949, quando da publicação da primeira edição do seu clássico “Coronelismo, enxada e voto”, Victor Nunes Leal assim desvendava as origens do “voto de cabresto”, característica marcante do fenômeno do coronelismo: “São, pois, os fazendeiros e chefes locais que custeiam as despesas do alistamento e da eleição. Sem dinheiro e sem interesse direto, o roceiro não faria o menor sacrifício nesse sentido. Documentos, transporte, alojamento, refeições, dias de trabalho perdidos e até roupa, calçado, chapéu para o dia da eleição, tudo é pago pelos mentores políticos empenhados na sua qualificação e comparecimento. (...) O velho processo do bico de pena reduzia muito as despesas eleitorais. Os novos códigos, ampliando o corpo eleitoral e reclamando a presença efetiva dos votantes, aumentam os gastos. É, portanto, perfeitamente compreensível que o eleitor da roça obedeça à orientação de quem tudo lhe paga, e com insistência, para praticar um ato que lhe é completamente indiferente” (in: *Coronelismo, enxada e voto*: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. p. 57, São Paulo: Companhia das Letras, 2012).

- 51 Comparando os partidos políticos imperiais com os partidos políticos da chamada “República Velha”, afirma Paulo Bonavides (*Teoria do Estado*. 2. ed. p. 153-154, Rio de Janeiro: Forense, 1980) que, tanto os partidos imperiais quanto os seus sucessores republicanos não encontravam, nas suas atuações, ressonâncias sociais, uma vez que “retraído e ausente, o povo comparecia apenas ocasionalmente ao domínio político para exprimir os seus anseios”, e quando porventura o fazia, “não era por via das entidades partidárias enquadradas na vida política, senão através de arregimentação dirigida por elites, que arvoraram menos a bandeira de um partido que o estandarte de ideias soltas e ocasionais”. A intervenção popular na esfera pública, desta forma, segundo Bonavides, além de ser rara, se fazia, quando ocorria, inteiramente fora dos partidos.

Para a sucessão de Hermes da Fonseca, a aliança entre paulistas e mineiros foi reatada, tendo sido a mesma a base de sustentação para a eleição do paulista Venceslau Brás à presidência da República no período de 1914 a 1918.

Não foi apenas de PRP, PRM e de pequenos partidos regionais que viveu a República Velha, entretanto. Em 1922, foi fundado o Partido Comunista Brasileiro - PCB, inspirado no Partido Comunista russo, ideologicamente caracterizado como adepto das ideias socialistas, em fase de implementação em alguns países do leste europeu, que, após a Revolução Russa de 1917, lideradas por Vladimir Lênin, uniram-se para formar a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Logo, entretanto, o PCB seria posto na clandestinidade, por, teoricamente, “representar uma ameaça à soberania nacional e ao Estado democrático de Direito”.

Em 1926, por sua vez, um outro importante partido político veio ao lume: foi ele o Partido Democrático (PD), fundado em São Paulo por dissidentes do Partido Republicano Paulista⁵². A criação do PD e o enfraquecimento do PRP já denotavam uma clara tendência a uma decadência do modelo político do café-com-leite⁵³, refletida na grande reforma constitucional promovida em 1926 e consolidada a partir da depressão econômica mundial gerada pela chamada “Crise de 1929”, decorrente da quebra da bolsa de valores de Nova York.

Finalmente, em 1930, após um novo rompimento político entre as elites agrárias de São Paulo e Minas Gerais, Getúlio Vargas, candidato apoiado por mineiros e gaúchos nas eleições presidenciais daquele ano, derrotado, em 1º de março, pelo candidato dos paulistas, Júlio Prestes, lidera um movimento político batizado historicamente de “Revolução de 1930”, cujo estopim foi o assassinato, por um adversário político, do paraibano João Pessoa, candidato a vice-presidente na chapa de Getúlio, e que termina por levar à deposição o

52 Sobre o Partido Democrático, leciona Boris Fausto (*História do Brasil*. 12. ed. p. 317-318, São Paulo – SP: Editora da Universidade de São Paulo, 2004): que “O PD se diferenciava do PRP pelo seu liberalismo, que o partido no poder repudiara na prática, e pela maior juventude relativa de seus integrantes. Ele despertou entusiasmo em uma parcela ponderável da classe média que não era contemplada pelos favores do ‘perrepismo’ e aspirava a ampliar oportunidades na sociedade e na administração pública”, tendo reunido, em fins de 1926, 50 mil nomes em listas de apoio publicadas nos jornais, elegendo três deputados federais na eleição de fevereiro de 1927 – “um êxito que não se repetiu na eleição estadual de 1928”, ocasião em que foram eleitos apenas dois deputados, um resultado aquém das expectativas do partido. Dissociado, na prática, de uma visão mais moderna de procedimentos, os democráticos, segundo Fausto, “também tinham redutos na área rural, onde se utilizavam das mesmas práticas coronelistas de seus adversários”, a exemplo dos métodos do clientelismo e do recurso à fraude.

53 A expressão “café-com-leite”, utilizada para designar o período compreendido entre a proclamação da República e a Revolução de 1930, decorre do domínio político exercido, à época, pelos cafeicultores de São Paulo e pelos pecuaristas de Minas Gerais.

presidente da República, Washington Luís. A 03 de novembro de 1930, Getúlio Vargas é empossado na presidência da República, em ato que sepulta a República Velha e dá início a uma nova fase na história do Brasil: a Era Vargas.

Analizando criticamente o período historicamente conhecido como “República Velha”, no que se refere à construção da democracia e ao fortalecimento da cidadania no Brasil, é possível vislumbrar-se alguns avanços, apesar de todos os percalços destacados neste tópico. Em alguns episódios esporádicos, embora memoráveis, o povo brasileiro começou a se rebelar contra o arbítrio do Estado, denotando um ainda incipiente, mas cada vez mais vigoroso, sentimento de busca de autonomia.

Dentre os episódios mais marcantes do período, no que se refere a mobilizações populares, podemos destacar a “Revolta da Vacina”, ocorrida em 1904, durante o governo do presidente Rodrigues Alves. Como salienta José Murilo de Carvalho⁵⁴, a Revolta da Vacina foi um protesto popular gerado a partir de uma série de episódios que geraram insatisfação popular para com o governo, a exemplo da reforma urbana, que motivou a destruição de casas e a expulsão da população, a imposição de novos costumes, com a proibição, por exemplo, de cães nas ruas ou mesmo do hábito de se cuspir no chão, além da obrigatoriedade da vacina, estopim da crise. Segundo Carvalho, embora incentivada até mesmo por políticos de oposição ao governo, a vacinação obrigatória não motivou a ação de qualquer líder político no sentido de conter a fúria da ação popular, nascida de forma espontânea e com uma dinâmica própria, que incluía, inclusive, a utilização de argumentos morais contra a vacinação⁵⁵.

Outro episódio importante, ocorrido em 1917, foi a primeira greve geral de trabalhadores, deflagrada, inicialmente, em São Paulo, em junho de 1917, no Cotonifício Crespi, localizado no bairro da Mooca, que alastrou-se por todo o país, tornando-se uma greve geral de âmbito nacional.

De forma geral, os operários reivindicavam aumento salarial de 20%, jornada de oito horas diárias de trabalho, assistência médico-hospitalar, regulamentação do trabalho das mulheres e menores, segurança do trabalho, semana de cinco dias e meio e pontualidade no pagamento.

54 José Murilo de Carvalho. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 14. ed. p. 74-75, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

55 Destaca José Murilo de Carvalho (idem, mesmas páginas) que “A vacina era aplicada no braço com uma lanceta. Espalhou-se, no entanto, a notícia de que os médicos do governo visitariam as famílias para aplicá-las nas coxas, ou mesmo nas nádegas, das mulheres e filhas dos operários. Esse boato teve um peso decisivo na revolta. A ideia de que, na ausência do chefe da família, um estranho entraria em sua casa e tocava partes íntimas de filhas e mulheres era intolerável para a população. Era uma violação do lar, uma ofensa à honra do chefe da casa. Para o operário, para o homem comum, o Estado não tinha o direito de fazer uma coisa dessas”.

Como forma de retaliação, a fábrica foi fechada por tempo indeterminado, fazendo com que operários de outras fábricas, como a Antarctica, por exemplo, aderissem em solidariedade, ao movimento grevista, que, dessa forma, se alastrou. Conflitos entre trabalhadores e policiais se tornaram comuns, gerando a morte, num desses confrontos, de um jovem sapateiro anarquista de 21 anos, alcunhado Martinez. A partir da morte de Martinez, o movimento se propagou, fazendo com que São Paulo parasse todas as suas atividades entre os dias 12 e 15 de julho de 1917, instaurando o caos na cidade.

Por fim, a burguesia industrial paulista se viu obrigada a recuar, acatando a maioria das reivindicações dos grevistas, como o aumento salarial de 20%, a não dispensa dos grevistas e o pagamento dos salários fixos mensalmente. Muitas, entretanto, ainda eram as conquistas inalcançadas, uma vez que as principais reivindicações não foram atendidas.

Apesar de avanços, a construção da cidadania ainda era, no entanto, bastante incipiente na nossa “primeira república”. Afinal, de acordo com José Murilo de Carvalho⁵⁶, até 1930 não havia, efetivamente, no Brasil, um povo organizado em torno de um sentimento nacional consolidado, presente no sistema político, sendo a participação na política nacional limitada a alguns pequenos grupos. Segundo Carvalho, “a grande maioria do povo tinha com o governo uma relação de distância, de suspeita, quando não de aberto antagonismo. Quando o povo agia politicamente, em geral o fazia como reação ao que considerava arbítrio das autoridades”, no exercício de uma espécie de “cidadania em negativo”.

Os anos 1930, que se avizinhavam, prometiam, contudo, uma grande aceleração de mudanças no campo político e social, impulsionada, principalmente, pela deposição das elites agrárias do café e do leite do papel de protagonistas da economia do país, o qual, a partir de então, tendia a se tornar mais urbano e industrializado, embora ainda distante da consagração efetiva dos direitos políticos como direitos fundamentais, fundados no regime da democracia.

⁵⁶ José Murilo de Carvalho, *op.cit.*, p. 83.



A “REVOLUÇÃO” DE 1930 E A ASCENSÃO DE VARGAS

A década de 1920 foi um período marcado por grandes turbulências no campo político, social e cultural no Brasil. No ano de 1922, por exemplo, dois importantes fatos históricos denotam que um período de grandes transformações na sociedade se avizinhava: a fundação do Partido Comunista Brasileiro (PCB), já destacada no tópico anterior deste capítulo, e a Semana de Arte Moderna, com o seu propósito de ruptura estética com o passado.

Ainda na década de 1920, a perda de poder por parte dos militares, frente às oligarquias agrárias, durante a República Velha, motivou, como reação, o surgimento e fortalecimento do “tenentismo”, fato que possibilitou a formação de uma liderança militar decisiva à sustentação do movimento político que, em 1930, resultaria na deposição do presidente da república, Washington Luís, com a consequente ascensão política de Getúlio Vargas, político gaúcho que exercera a função de governador do Rio Grande do Sul, além de ter sido ministro da fazenda do próprio governo federal deposto.

Em 1929, uma grande crise econômica mundial, gerada pela quebra da bolsa de valores de Nova York, abala o capitalismo e traz graves consequências para a estabilidade política da República Velha, fundado na alternância de poder entre as elites econômicas oligárquicas de São Paulo e Minas Gerais. Em 1930, com o país vivendo os reflexos da grande crise, o pacto do café-com-leite, que sustentara a alternância de poder entre paulistas e mineiros durante a primeira república, é desfeito, fazendo com que a disputa presidencial agendada para aquele ano se intensifique entre dois fortes candidatos: o paulista Júlio Prestes, candidato oficial, e o gaúcho Getúlio Vargas, candidato da oposição ao então presidente, Washington Luís, que contou com o apoio da oligarquia política mineira.

Júlio Prestes, então, vence a eleição, mas não se torna presidente. Após uma grande crise política, o presidente Washington Luís é deposto e, em 03 de novembro de 1930, Getúlio Vargas é empossado presidente da república.

Com a posse de Vargas na presidência, intensifica-se uma política centralizadora do governo provisório. O novo presidente da república dissolve o Congresso Nacional, os legislativos estaduais e municipais e nomeia interventores federais em quase todos os estados brasileiros (a exceção ficou por conta de Minas Gerais), além de determinar a aposentadoria de militares e de alguns ministros do Supremo Tribunal Federal.

No campo econômico, Getúlio Vargas também tratou de concentrar em suas mãos a política do café, principal produto de exportação do país. Assim, foi criado, em maio de 1931, o Conselho Nacional do Café, substituído, em 1933, pelo Departamento Nacional do Café, enfraquecendo ainda mais o poder das elites agrárias do estado de São Paulo, maiores derrotadas pela Revolução de 1930.

Oprimidos pelo centralismo do governo federal, os oposicionistas, liderados por setores do Partido Democrático, em São Paulo, deflagram, em 09 de julho de 1932, na capital paulista, a Revolução Constitucionalista, que uniu diferentes setores da sociedade, em especial cafeicultores, industriais e a classe média paulistana. Como observa Boris Fausto⁵⁷, a população paulista, em boa parte, se engajou na luta pela constitucionalização do país, a partir da deflagração de uma forte campanha, difundida nos meios de comunicação, em prol de temas como a superioridade de São Paulo sobre o resto do Brasil. A imagem de São Paulo era vendida com a de uma locomotiva que puxava vinte vagões vazios, em alusão aos demais estados da federação. Muitas pessoas aderiram à campanha “Ouro para o bem de São Paulo”, doando joias e outros bens de família em prol da causa.

Apesar do entusiasmo demonstrado pelos paulistas, em apenas três meses as tropas federais, em contingente muito superior e melhor armadas, puseram fim à “guerra paulista”. Não se pode afirmar, entretanto, que os paulistas foram completamente derrotados: o principal intento dos revolucionários terminou sendo atingido, com a convocação, em 1933, de uma Assembleia Nacional Constituinte, que veio a elaborar uma nova Constituição para o país, a Constituição Federal de 1934, considerada a primeira Constituição social do Brasil, inspirada que foi na Constituição da Alemanha de Weimar, de 1919. A nova Constituição foi pioneira na previsão de um capítulo específico para a

57 Boris Fausto, *História do Brasil*, 12. ed., p. 346. São Paulo – SP: USP, 2004.

ordem econômica, além de instituir diversos direitos sociais, criar a Justiça do Trabalho (embora ainda vinculada ao Poder Executivo), reduzir a idade para atingimento da capacidade eleitoral de 21 para 18 anos e estabelecer o sistema proporcional nas eleições para a Câmara dos Deputados. Como bem ressalta Paulo Bonavides⁵⁸, “a Constituição republicana de 1934 inaugura, com a nova declaração de direitos, o Estado social brasileiro”, em uma “justaposição hegemônica de valores”, quando comparada à sua antecessora, ao expor uma preocupação social inédita no país, ao dispor sobre a ordem social e econômica, bem como sobre a família, a educação e a cultura, promovendo, assim, uma “guinada constitucional no sentido de estabelecer juridicamente uma democracia social”.

Antes da promulgação da nova Constituição, entretanto, há de se ressaltar a instituição do Código Eleitoral de 1932, que, entre muitas inovações, estabeleceu sanções para os eleitores que não se alistassem (o voto deixou de ser facultativo), sendo, a partir de então, obrigado o cidadão alistável a apresentar seu título de eleitor para trabalhar como funcionário público; e instituiu um novo sistema eleitoral, que englobava aspectos dos sistemas proporcional e majoritário, visando, mais uma vez, à representação das minorias⁵⁹.

O novo Código Eleitoral também trouxe como novidade a criação da Justiça Eleitoral⁶⁰, com a responsabilidade de organizar o alistamento, as eleições, a

58 Paulo Bonavides, *A crise política brasileira*, p. 33-34, Rio de Janeiro; São Paulo, Forense, 1969.

59 De acordo com Jairo Nicolau (*História do voto no Brasil*. 1. ed. p. 40, Rio de Janeiro – RJ: Jorge Zahar, 2002), “Pelo novo sistema, os nomes dos candidatos deviam ser impressos ou datilografados em uma cédula. Podia-se votar em tantos nomes, independente dos partidos, quantos fossem as cadeiras do estado na Câmara dos Deputados mais um: o Piauí, por exemplo, tinha quatro cadeiras na Câmara dos Deputados, então os eleitos podiam votar em até cinco nomes. Havia um sistema de apuração que privilegiava o primeiro nome da lista (chamado de primeiro turno). Os votos dados aos candidatos que encabeçavam cada cédula eram somados para se obter a votação final de cada partido. Calculava-se o quociente eleitoral (número de eleitores que compareceram dividido pelo número de cadeiras a serem ocupadas). Cada partido elegia tantas cadeiras quantas vezes atingisse o quociente eleitoral e os candidatos mais votados de cada partido eram eleitos. Como eram computados os votos para os nomes que não encabeçavam a lista de cada cédula? Eles eram somados e os nomes mais votados (portanto, um sistema majoritário) ficavam com as cadeiras não ocupadas depois da distribuição pelo quociente. Essa segunda parte da distribuição de cadeiras recebia o nome de *segundo turno*. Esse sistema foi utilizado nas eleições de 1933 (constituente) e 1934 (Câmara dos Deputados)”.

60 Sobre a importância do surgimento da Justiça Eleitoral, em 1932, analisa Christina Buarque de Hollanda (*Modos da representação política: o experimento da Primeira República brasileira*. 1. ed. p. 247, Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2009) que “a forte expectativa de isenção associada à Justiça opunha-se à descrição usual da política corrompida. Além de conduzir o processo de verificação dos poderes, o novo magistrado também passou a estabelecer normas para a aplicação das leis e regulamentos eleitorais em todo país”, superando, desta forma a “excessiva fragmentação da rotina eleitoral”, a qual não seguia, até então, uma padronização nacional, sendo realizada de forma diferente, em cada estado. Araújo Castro, escrevendo em 1935 sobre a nova

apuração dos votos e o reconhecimento e a proclamação dos eleitos; bem como instituiu o sufrágio secreto, universal e periódico, estendendo, assim, o direito de voto às mulheres. Seguiu, dessa forma, o Brasil uma tendência mundial de universalização do sufrágio, simbolizada na concessão do direito de votar às mulheres na Nova Zelândia em 1892, na Austrália em 1902, na Noruega em 1907, na Dinamarca em 1915, na Inglaterra em 1918, na Suécia em 1919, na Holanda em 1917, no Canadá em 1916, na Alemanha em 1919, nos EUA em 1920, na Rússia em 1923, na Bélgica em 1920 e na Espanha em 1931⁶¹. Finalmente, com o Código Eleitoral de 1932, a luta das mulheres pela cidadania, iniciada ainda em meados do século XIX, frutificava⁶².

É de se ressaltar que não havia uma expressa proibição ao voto feminino na Constituição Imperial de 1824. Os costumes e o patriarcalismo, entretanto, impediam que o sufrágio pudesse vir a ser exercido pelas mulheres. É neste sentido a lição de Walter Costa Porto⁶³, que recorda que o texto constitucional concedia o sufrágio, no primeiro grau, com as restrições de renda, à “massa dos cidadãos ativos em Assembleias Paroquiais” (art. 90) e, em segundo grau, a todos que podiam votar naquelas Assembleias (art. 94), sem fazer distinções de gênero. Prevalencia, contudo, na cultura da época, a ideia, segundo a qual, as mulheres seriam intelectualmente inferiores aos homens, a ponto de, em 1827, ter sido discutido, no Senado, um projeto de lei, de autoria do Marquês

constituição do Brasil (Araújo Castro, *A nova constituição brasileira*, p. 162-163, Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1935) destacava que “o direito de verificar os poderes de seus membros é reconhecido às assembleias políticas na maior parte dos países”, o que, na sua visão, era um fator muito criticável, uma vez que tal verificação, a qual ficou popularmente conhecida no Brasil como “dego-la”, seria um perigoso atributo concedido ao parlamento, para quem seria impossível, na sua visão, atuar com a imparcialidade e a calma necessárias, na abordagem dessa questão, já que o partido majoritário tenderia a fazer da verificação de poderes uma “arma de represálias contra o partido adverso, atuando de forma parcial”. Dessa forma, via com bons olhos, Araújo Castro, a previsão constitucional de existência da Justiça Eleitoral, com competência para proceder à apuração dos sufrágios e proclamar os eleitos.

- 61 Pedro Calmon, *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*. 3. ed. p. 232, Rio de Janeiro - RJ: Freitas Bastos, 1954.
- 62 Como bem observa Carlos Dalmiro da Silva Soares (Evolução histórico-sociológica dos partidos políticos no Brasil Imperial. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 2, n. 26, set. 1998. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1503>>. Acesso em: 26 abr. 2005), foi em 1852 que as primeiras manifestações a favor do voto feminino aconteceram, quando a jornalista Violante Bivas e Velascos fundou o primeiro jornal totalmente feito por mulheres do país, o “Jornal da Senhora”. Posteriormente, em 1873, a professora Francisca Senhorinha de Motta Diniz abriu, na cidade de Campanha da Princesa, o jornal feminista “O Sexo Feminino”, também inteiramente editado por mulheres, empreendendo, nos anos seguintes, uma forte campanha a favor do voto feminino. Outro momento marcante, destaca Soares, relativo à escalada da defesa do voto das mulheres foi a estreia, em São Paulo, no ano de 1878, da peça “O voto feminista”, de Josefina Álvares de Azevedo.
- 63 Walter Costa Porto, *O Voto no Brasil, da Colônia à 6ª República*. 2. ed. p. 232, Rio de Janeiro - RJ: Topbooks, 2002.

de Caravelas, que impediria as meninas de estudar, no âmbito da matemática, mais do que as quatro operações básicas, uma vez que as “noções de geometria prática” não seriam compatíveis com os “verdadeiros fins” para os quais deveriam ser criadas as mulheres, que, na visão do Marquês, se restringiam às atividades domésticas.

Nas primeiras décadas do século XX, são intensificadas as mobilizações pela conquista da igualdade política das mulheres no Brasil. Em 1910, no Rio de Janeiro, a professora carioca, Deolinda Daltro, funda o Partido Republicano Feminino. Já nos anos 20, a bióloga Bertha Luz, que viria a ser a segunda deputada federal da história do Brasil, cria a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, considerada a primeira sociedade feminista brasileira⁶⁴⁻⁶⁵:

No histórico dia 13 de março de 1934, pela primeira vez, uma mulher discursava na Câmara dos Deputados. Era a médica paulista Carlota de Queirós, eleita deputada federal por seu estado, que, em seu discurso, proferiu, entre outras, as seguintes palavras⁶⁶:

Além de representante feminina, única nesta Assembleia, sou, como todos os que aqui se encontram, uma brasileira, integrada nos destinos do seu país e identificada para sempre com seus problemas (...). Num momento como este, em que se trata de refazer o arcabouço das nossas leis, era justo, portanto, que a mulher também fosse chamada a colaborar.

64 Sobre o legado de Bertha Luz, destaca o falecido senador Nelson Carneiro (O Poder Legislativo na República. In: *O Direito na República*: contribuição da Academia de Letras Jurídicas da Bahia às comemorações do centenário da proclamação da República. p. 31. Brasília – DF: Centro Gráfico do Senado, 1989) que, após realizar seus estudos em Paris, onde tomou contato com a luta pela conquista do poder de sufrágio pelas mulheres, a sufragista brasileira, retornando ao Brasil, estendeu ao país inteiro a campanha feminista exatamente a partir da década de 20, tendo, no ano de 1922 comparecido à Conferência Mundial de Mulheres nos Estados Unidos, Baltimore. Na volta da Conferência, recorda Carneiro, Bertha Luz “transformou a liga pela Emancipação Feminina, criada em 1919, na Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (1922), que se espalharia Brasil afora”, colhendo, entre os primeiros resultados do seu trabalho, o reconhecimento do direito das mulheres ao voto nada menos que no Rio Grande do Norte, medida proposta pelo governador Juvenal Lamartine durante sua campanha e concedida pelo governador seguinte, José Augusto, fato que possibilitou o alistamento da primeira eleitora brasileira, Celina Guimarães Viana.

65 Sobre o pioneirismo do Rio Grande do Norte no que se refere ao voto feminino (suscitado por Nelson Carneiro), é de se ressaltar, por sua vez, o ensinamento de Ricardo Oriá (Mulheres no Parlamento Brasileiro: Carlota Pereira de Queirós. *Plenarium*, Brasília – DF, ano I, n. 1, p. 242, nov. 2004): “Quando assumiu o cargo de presidente do estado, Juvenal Lamartine solicitou aos deputados estaduais que elaborassem uma nova lei eleitoral que assegurasse o direito de voto às mulheres. Foi sancionada a Lei n°. 660, de 25 de outubro de 1927, que regulava o serviço eleitoral no estado e estabelecia que no Rio Grande do Norte não haveria mais distinção de sexo para o exercício do voto e como condição básica de elegibilidade. Nesse mesmo dia, a professora potiguar, Celina Guimarães Viana, natural de Mossoró, entrou com uma petição ao juiz eleitoral solicitando sua inscrição no rol dos eleitores daquele município”.

66 In: Ricardo Oriá, op. Cit., p. 243.

Estava instituída, assim, a representação política das mulheres no Brasil!

No que se refere aos partidos políticos, o período histórico compreendido entre 1930 e 1937 testemunha o nascimento das primeiras organizações políticas brasileiras com capacidade para mobilizar as grandes massas, surgidas no contexto mundial de decadência do liberalismo, a partir da Crise de 29: A Aliança Nacional Libertadora, liderada por Luís Carlos Prestes, de perfil socialista, e a Ação Integralista Brasileira, liderada por Plínio Salgado, de perfil reacionário e inspirada no Partido Fascista italiano.

A Aliança Nacional Libertadora configurava-se como uma “frente política”, muito mais do que como um partido. Era adepta do comunismo, mas buscava congregiar também pessoas não comprometidas com essa ideologia. Cinco itens resumiam o programa da ANL, como observa Maria do Carmo Carvalho Campello de Souza⁶⁷: “luta anti-imperialista com suspensão definitiva das dívidas; nacionalização; proteção aos pequenos e médios produtores; gozo das liberdades populares; constituição de um governo popular”.

A Ação Integralista Brasileira, por sua vez, representava, como já ressaltado, uma ideologia reacionária, inspirada no programa fascista implementado por Benito Mussolini, na Itália. O eixo da sua proposta, como bem observa Rodrigo Patto Sá Mota⁶⁸, fundava-se na ideia de “formação de um Estado integral”, pautado na centralização política, no exercício da autoridade e no combate às “tendências negativas da modernidade”. O Estado, dessa forma, seria classificado como integral por abarcar o universo social como um todo, interferindo em diversos setores da vida cotidiana.

Comunistas e Integralistas travaram uma grande rivalidade durante a década de 1930. Tinham, entretanto, as duas correntes, alguns pontos em comum, como, por exemplo, a crítica ao liberalismo econômico, a valorização do unipartidarismo e o culto à imagem do líder carismático. Refletiam, as duas tendências, a conjuntura internacional posterior à Crise de 29, descrente na viabilidade da democracia como o melhor regime político.

Sentimentos diversos, entretanto, afastavam os comunistas dos integralistas. Como leciona Boris Fausto⁶⁹, enquanto os integralistas baseavam seu movimento em temas conservadores, como a família, a tradição do país e a Igreja Católica, os comunistas, por outro lado, apelavam para concepções e progra-

67 Maria do Carmo Carvalho Campello de Souza, *Estado e partidos políticos brasileiros (1930 a 1964)*. 2. ed. p. 74, São Paulo – SP: Alfa - Omega, 1983.

68 Rodrigo Patto Sá Mota, *Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros*. p. 73, Belo Horizonte - MG: Editora UFMG, 1999.

69 Boris Fausto, *História do Brasil*, 12. ed., p. 356. São Paulo – SP: USP, 2004.

mas teoricamente revolucionários, como a luta de classes, a crítica às religiões e a reforma agrária, diferenças mais do que suficientes para produzir o antagonismo entre os dois movimentos.

Embora com a ANL e a AIB tenha surgido, no Brasil, um relativo sentimento de construção de partidos políticos de caráter nacional, não foi ainda neste momento que o país passou a contar com um verdadeiro sistema partidário federal. Manteve, a Constituição de 1934, a existência de partidos estaduais, sendo o Código Eleitoral de 1932 excessivamente liberal quanto aos requisitos para a criação das agremiações partidárias. De acordo com observação de Jairo Nicolau⁷⁰, “no pleito de 1933, mais de 100 partidos, quase todos de âmbito estadual, concorreram e mais de 40 obtiveram representação na constituinte”.

Além disso, havia previsão acerca da possibilidade de lançamento de candidaturas avulsas, bem como foi adotado o sistema de representação profissional, típico de regimes fascistas, segundo o qual caberia aos sindicatos a indicação de representantes das diversas categorias para compor o parlamento, criando, assim, uma grande bancada apartidária.

Em 1937, Getúlio Vargas, efetivado pela Constituição de 1934 como presidente da República, com mandato previsto para expirar em 20 de julho de 1938, seria obrigado a convocar eleições presidenciais. Neste contexto, como bem ressalta Orlando Soares⁷¹, “surgem dois candidatos: um elitista, Armando de Sales Oliveira, e outro populista, o sertanejo nordestino (paraibano) José Américo de Almeida, que percorreu o país, pronunciando entusiasmados discursos”. Além desses dois candidatos, apresenta-se, também, para a disputa o integralista Plínio Salgado.

Grande, entretanto, era a movimentação das forças político-econômico-militares dominantes para manter Vargas no poder, dando-lhe amplos poderes de ditador, nos moldes dos regimes nazifascistas. Havia um plano de instituir no Brasil o modelo político do Estado corporativo, que caracteristicamente, segundo Jorge Miranda⁷², dividia-se em dois planos, o plano estritamente político e o

70 Jairo Nicolau, A reforma política e os pequenos partidos. In: *Reforma Política no Brasil: realizações e perspectivas*. p. 13. Fortaleza – CE: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

71 Orlando Soares, Origens das organizações partidárias e os partidos políticos brasileiros. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília – DF, ano 26, n. 103, p. 183-184, jul./set. 1989.

72 De acordo com Jorge Miranda (A democracia representativa: princípios e problemas gerais. *Revista de Estudos Eleitorais*, Brasília – DF, v. 2, n. 1, p. 28, jan./abr. 1998), “o corporativismo afirmava a harmonia necessária de interesses e, por isso, proibia, por exemplo, a greve. Nestas instituições é que o indivíduo realizaria a sua personalidade e a sua cidadania e através deles é que deveria participar na vida política”.

plano econômico-social, propondo-se a organizar todas as atividades nacionais a partir de organismos representativos dos mais diversos interesses morais, culturais e econômicos existentes no seio social, de forma a buscar a dissolução dos conflitos de classe.

Faltava, entretanto, um estopim para a deflagração de um golpe de Estado. Como nenhum fato extraordinário que viesse a justificar uma ação mais enérgica do governo federal acontecia, ou estava por acontecer, foi necessário criar um: eis que surge o “Plano Cohen”, documento forjado, atribuído a um fictício comunista de nome Cohen, que propunha uma revolução comunista no país, a ser implementada a partir do assassinato em massa de centenas de autoridades. Conforme lição de Boris Fausto⁷³, o “plano”, nascido como uma obra de ficção que descrevia uma insurreição comunista no Brasil, a qual seria publicada em um boletim da Ação Integralista Brasileira, foi transformado em realidade, passando às mãos da cúpula do Exército e sendo transmitido, em 30 de setembro de 1937, no programa “Hora do Brasil”, em cadeia nacional de rádio, além de publicado em vários jornais do país, gerando efeitos políticos imediatos, a exemplo da aprovação, pelo Congresso Nacional, do estado de guerra e da suspensão das garantias constitucionais por noventa dias. Em fins de outubro do mesmo ano, destaca Fausto, o deputado Negrão de Lima, representando Vargas, viajou pelo norte e nordeste brasileiros buscando o apoio de governadores para a deflagração do golpe de Estado, anunciando que a conjuntura política não autorizava a realização de eleições presidenciais. Além disso, dizia Negrão de Lima, o Congresso Nacional deveria ser fechado.

A proposta de Negrão de Lima, como bem destaca Boris Fausto, recebeu o apoio de vários governadores, à exceção de Juraci Magalhães, da Bahia, e Carlos Lima de Cavalcanti, de Pernambuco. Somente a 9 de novembro a oposição se mobilizou, quando Armando Salles de Oliveira, já candidato declarado à presidência da república para as eleições marcadas para 1938, lançou um manifesto aos chefes militares, apelando para que impedissem a execução do golpe. O gesto, contudo, serviu de estopim para apressar a ruptura institucional. Segundo Boris Fausto⁷⁴, “sob a alegação de que o texto estava sendo distribuído nos quartéis, Getúlio e a cúpula militar decidiram antecipar o golpe, marcado para o dia 15 de novembro”. Assim, no dia 10 de novembro de 1937, tropas da polícia militar cercaram o Congresso e impediram a en-

73 Boris Fausto, *História do Brasil*. 12. ed. p. 363-364, São Paulo – SP: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

74 Idem, mesma página.

trada dos congressistas. No mesmo dia, à noite, Getúlio anunciou uma nova fase política e a entrada em vigor de uma Carta constitucional, elaborada pelo jurista Francisco Campos, dando início ao chamado “Estado Novo”, regime que perduraria por oito anos, até a deposição de Getúlio, em outubro de 1945.

A instituição do Estado Novo, em 10 de novembro de 1937, representou um duro golpe nas pretensões democráticas que, aparentemente, começavam a se sobrelevar nos primeiros anos da década de 1930, especialmente após a promulgação da Constituição de 1934.



O ESTADO NOVO E O OCASO DA NASCENTE DEMOCRACIA

Com o golpe de 10 de novembro, um regime político altamente autoritário é implementado. A autonomia dos estados foi suprimida (tendo sido queimadas todas as bandeiras estaduais), governadores foram substituídos por interventores, concentrou-se o controle dos poderes executivo, legislativo e judiciário nas mãos do ditador, retirou-se a liberdade dos sindicatos, transformados que foram em pessoas jurídicas de direito público, sujeitas à intervenção do Estado.

Em 02 de dezembro de 1937, foram extintos todos os partidos políticos brasileiros. Tal fato gerou uma reação dos integralistas, que planejaram, então, a derrubada e a morte de Getúlio Vargas, caso ele viesse a resistir. A tentativa do contragolpe, em maio de 1938, entretanto, foi sufocada pela segurança do Palácio Guanabara, residência de Vargas, tendo sido os revoltosos fuzilados.

No plano jurídico-institucional, o maior símbolo da nova fase da história política estabelecida no Brasil, a partir de golpe de Estado, foi a outorga da Constituição de 1937, que, como bem sintetiza José Afonso da Silva⁷⁵, tinha como principais preocupações o fortalecimento do Poder Executivo, a partir da atribuição, a este poder do Estado, de instrumentos hábeis à promoção de intervenções mais diretas e eficazes na elaboração das leis; a redução do papel do parlamento nacional, em sua função legislativa; a eliminação dos conflitos entre os partidos políticos (que, na prática, culminou com a extinção legal dessas entidades); a outorga, ao Estado, da função de orientador e coordenador da economia nacional; a nacionalização de algumas atividades econômicas, além da “proteção ao trabalho nacional” e da “defesa dos interesses nacionais em face do elemento alienígena”. Vale destacar, contudo, ainda de acordo com

75 José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15. ed. p. 85, São Paulo - SP: Malheiros, 1998.

José Afonso da Silva, que não teve a Constituição de 1937 uma efetiva aplicação regular, uma vez que muitos dos seus dispositivos permaneceram como “letra morta”, ante a um processo contínuo de manipulação da ordem jurídica vigente em prol dos interesses do ditador. Houve então, nas palavras de José Afonso, “uma ditadura pura e simples, com todo o Poder Executivo e Legislativo concentrado nas mãos do Presidente da República, que legislava por via de decretos-lei que ele próprio depois aplicava, como órgão do Executivo”⁷⁶.

Walter Costa Porto⁷⁷, comentando, em linhas gerais, a Constituição de 1937, destaca que a referida carta constitucional, apelidada de “polaca”, em alusão à Constituição da Polônia de 1935 (que, à semelhança da constituição brasileira, fortaleceu o executivo, concentrando amplos poderes nas mãos do presidente da república, em detrimento dos demais poderes do Estado), inspirou-se bastante na constituição do estado do Rio Grande do Sul, de 1891 (estado de origem do ditador, Getúlio Vargas). Dentre as principais semelhanças entre a constituição gaúcha e a Constituição de 1937, indica Porto a previsão de concentração da iniciativa legislativa quase que exclusivamente a cargo do presidente da república (como ocorrera, em relação ao governador, no Rio Grande do Sul) e a forma de escolha do vice-presidente, designado por ato individual do titular do poder executivo, como ocorria na constituição rio-grandense de 1891, em relação ao vice-governador.

Para melhor compreender as peculiaridades da Carta constitucional outorgada em 1937, nada melhor, contudo, do que recorrer às considerações do seu mentor intelectual, o jurista Francisco Campos, Ministro da Justiça do Estado Novo, entre 1937 e 1942 e homem da confiança de Vargas, responsável pela redação da Constituição outorgada em 10 de novembro de 1937.

Em célebre entrevista ao jornal “Correio da Manhã”, do Rio de Janeiro, em 03 de março de 1945, concedida após o seu rompimento político com Getúlio, já no contexto do declínio do Estado Novo, Francisco Campos, buscando preservar o legado histórico da sua mais importante obra, o texto constitucional de 1937, teceu severas críticas a Vargas, responsabilizado, na sua visão, pela promoção de distorções significativas nos objetivos do golpe de Estado de 1937 e da Constituição outorgada no mesmo ano. Para Campos⁷⁸, o golpe de

76 Idem, mesma página.

77 Walter Costa Porto, *Constituições brasileiras: 1937*. 2. ed. p. 24-25, Brasília: Senado Federal; Centro de Estudos Estratégicos – CEE/MCT; Escola de Administração Fazendária – ESAF/MF, 2001.

78 Entrevista de Francisco Campos ao Correio da Manhã do Rio de Janeiro, em 03 de março de 1945. In: PORTO, Walter Costa. *Constituições brasileiras: 1937*. 2. ed. p. 39-52, Brasília: Senado Federal; Centro de Estudos Estratégicos – CEE/MCT; Escola de Administração Fazendária – ESAF/MF, 2001.

Estado “foi dado num momento de graves ansiedades e apreensões públicas”, tendo se justificado por sua finalidade de “proteger a ordem política e social do país”, ante um cenário de convulsão social e de “crise universal de ordem e autoridade”. Assim, na visão de Campos, “impunha-se, portanto, transformar as instituições políticas antes que elas fossem destruídas”, armando-se o Estado contra “a agressividade dos partidos de extrema, tanto mais quanto estes partidos pretendiam, valendo-se das franquias liberais do regime, atacá-lo nos seus fundamentos”. Ainda de acordo com Francisco Campos, Getúlio Vargas teria distorcido os objetivos da ruptura institucional, ao personalizar um poder ditatorial e desobedecer a vários preceitos constitucionais, perdendo, assim, na sua ótica, a confiança pública necessária para patrocinar os interesses da nação. Acreditava Campos que a Constituição de 1937 era um importante instrumento para o desenvolvimento do país e para a promoção da paz social, distorcido pela centralização personalista do poder empreendida por Vargas, que teria se arrogado de assumir o poder constituinte em lugar do povo, seu verdadeiro titular. Curiosamente, afirmou Campos, na polêmica entrevista ao *Correio da Manhã*, que a Constituição de 1937 não teria mais vigência, àquela altura dos acontecimentos históricos (a entrevista ocorreu em 1943), uma vez que o art. 175 da Carta, combinado com o artigo 80, impunha que, após seis anos de governo, Getúlio teria que convocar um plebiscito (na verdade um referendo), com a finalidade de ratificar a carta constitucional, fato que terminou não ocorrendo. A ausência desta ratificação plebiscitária, em contrariedade ao texto constitucional, na interpretação de Campos, teria provocado a caducidade da Constituição, a qual teria passado a ter, tão somente, valor histórico, e não mais valor jurídico. Por fim, exaltando a necessidade de mudança, e, ao mesmo tempo, admitindo que os fundamentos políticos que motivaram o Estado Novo tinham sido derrotados na II Guerra Mundial, fato que exigia uma revisão dos objetivos constitucionais, Francisco Campos fez, concluindo sua entrevista, um apelo a Getúlio Vargas, pedindo que o mesmo pensasse no Brasil e tivesse a atitude magnânima de restituir, ao país, a posse do seu futuro, uma vez que não seria mais possível “recuperar o passado irremediavelmente perdido”.

Com o Estado Novo, foram suspensas as eleições no Brasil (1937-1945). Havia, no entanto, uma previsão constitucional, na Carta outorgada em 1937, quanto à organização destas, que deveriam ser indiretas para os principais cargos da República (presidente, deputados federais e membros do Conselho Federal, nome que se atribuiu ao Senado). Segundo Walter Costa Porto⁷⁹, para a

79 Walter Costa Porto, *O Voto no Brasil, da Colônia à 6ª República*. 2. ed. p. 270, Rio de Janeiro - RJ: Topbooks, 2002.

escolha dos deputados federais, eram eleitores, de acordo com a Constituição, os vereadores e dez cidadãos eleitos, em cada município, por sufrágio direto, no mesmo processo eleitoral de escolha dos vereadores. Para o Senado, chamado, pela Constituição, de Conselho Federal, por sua vez, cada estado elegia, através da sua Assembleia Legislativa, um representante, enquanto que dez membros eram nomeados diretamente pelo presidente da República, que, por fim, seria eleito por um colégio eleitoral, formado por eleitores designados pelas câmaras municipais, em número proporcional à população de cada estado, não superior a vinte e cinco, além de cinquenta eleitores designados pelo Conselho de Economia Nacional, dentre empresários, vinte e cinco eleitores designados pela Câmara dos Deputados e mais vinte e cinco indicados pelo Conselho Federal, entre cidadãos de “notória reputação”.

Com a entrada dos Estados Unidos na II Guerra Mundial, em dezembro de 1941, após o ataque japonês à sua base naval de Pearl Harbour, no Havaí, Vargas passa a ser pressionado para fazer ingressar o Brasil na grande guerra, ao lado dos “aliados”. Acuado pelos norte-americanos e ciente da dependência econômica do país perante os mesmos, Vargas viu-se obrigado a declarar guerra ao chamado “Eixo” (Alemanha, Itália e Japão), embora, ideologicamente, tivesse muito mais afinidades com esses países do que com os Estados Unidos. Assim, em junho de 1944, passa o Brasil a participar efetivamente da guerra, com o envio à Europa da Força Expedicionária Brasileira (FEB).

Terminada a guerra, em 1945, derrotadas também estavam as ideologias nazifascistas, o que transformava Vargas em um elemento estranho na nova ordem mundial que se instaurava. Pressionado, mais uma vez, pelos Estados Unidos, Vargas se vê obrigado a convocar eleições presidenciais, para governadores de estados, Congresso Nacional e assembleias legislativas. Surge assim, o Decreto-Lei nº. 7.586, de 28 de maio de 1945, batizado de “Lei Agamenon”, em homenagem ao seu elaborador, o então ministro da Justiça, Agamenon Magalhães.

Com a Lei Agamenon, é restituída a Justiça Eleitoral, o sufrágio universal e o voto obrigatório, direto e secreto. Da mesma forma, é introduzido um sistema eleitoral exclusivamente proporcional para as eleições à Câmara dos Deputados. As vagas remanescentes eram preenchidas totalmente pelo partido mais votado.

Também com a Lei Agamenon, são estabelecidos critérios para a organização dos partidos políticos. Para obter registro, um partido necessitava obter a assinatura de 10 mil eleitores distribuídos por, pelo menos, 5 estados, com não menos de 500 eleitores em cada um deles. Em 1946 esse número de eleitores

subiu para 50 mil. Estava traçado o caminho para a formação de um novo sistema partidário no Brasil, o primeiro de caráter verdadeiramente nacional⁸⁰.

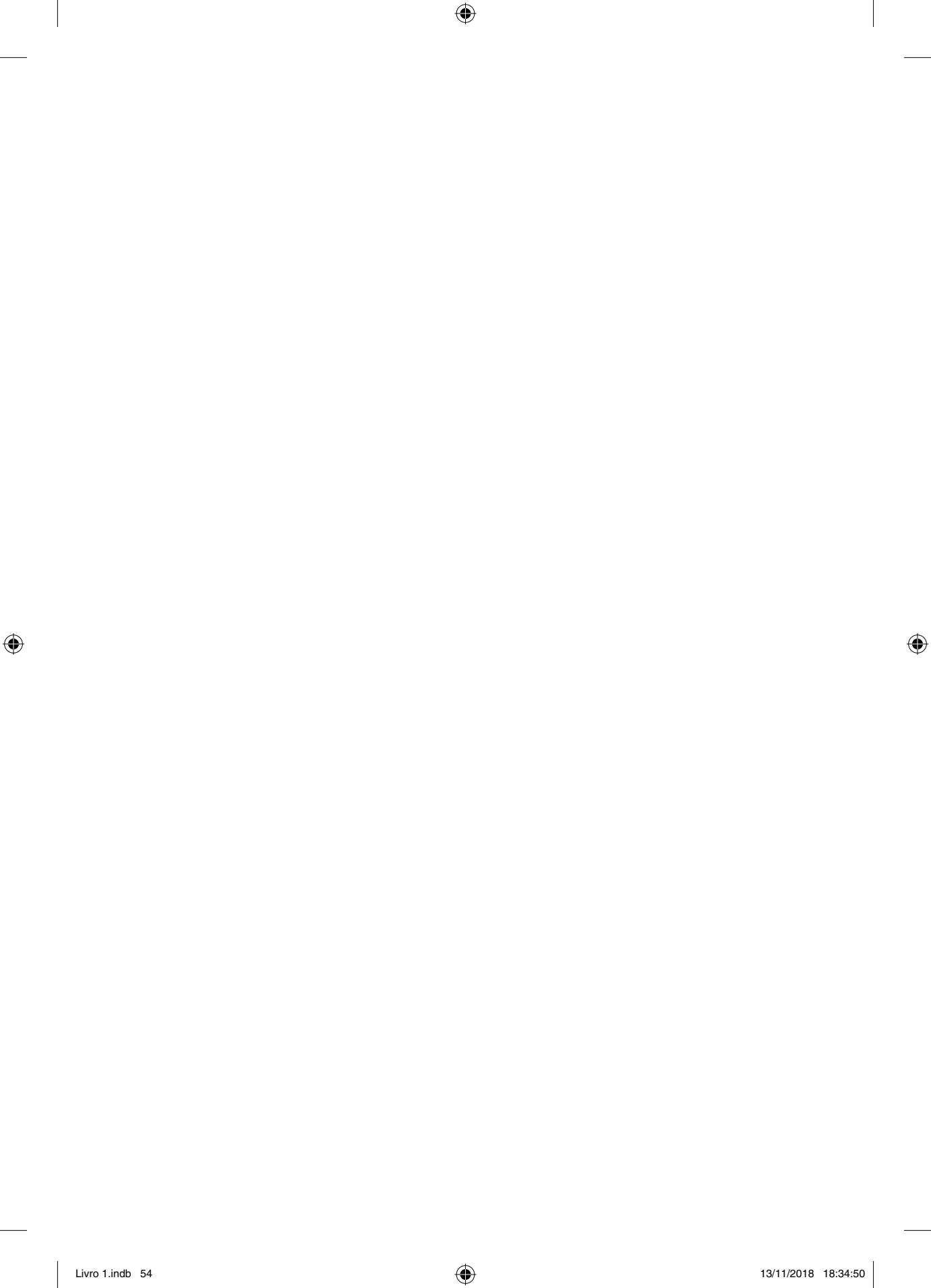
Com a proximidade das eleições presidenciais, surge um movimento popular de apoio a Getúlio, apoiado até mesmo pelos comunistas (que entre o nacionalismo de Vargas e o liberalismo das forças oposicionistas preferiram apoiar o então presidente), denominado de “Queremismo”. Tal movimento ficou assim conhecido, segundo Francisco de Assis Silva⁸¹, “porque a massa em suas manifestações públicas gritava ‘queremos Getúlio! Queremos Getúlio!’”.

Com receio de que Vargas se mantivesse no poder, os oposicionistas, com o apoio de setores militares antigetulistas, articulam a derrubada do presidente, o que termina por ocorrer em 29 de outubro de 1945, quando tropas militares lideradas pelo general Góis Monteiro cercam o Palácio Guanabara e obrigam Getúlio a renunciar. Encerrava-se, assim, o Estado Novo, período marcado por retrocessos na escalada da conquista de direitos políticos e por uma forte repressão aos movimentos sociais e/ou de oposição ao *status quo*⁸².

80 Uma curiosidade estabelecida pela nova lei dizia respeito à possibilidade de múltiplas candidaturas por um mesmo candidato. Conforme lição de Jairo Nicolau (*História do voto no Brasil*. 1. ed. p. 45, Rio de Janeiro – RJ: Jorge Zahar, 2002), um mesmo candidato poderia, inclusive, concorrer, em diversos estados, para diferentes cargos, a exemplo do que ocorreu com Getúlio Vargas, inscrito pelo PTB para concorrer ao Senado do Rio Grande do Sul e em São Paulo e para deputado federal em sete estados e no Distrito Federal. Como bem destaca Nicolau, o ex-presidente recebeu mais da metade dos votos do total dos recebidos pela bancada do PTB, ajudando com seus votos, a eleger diversos deputados do partido, em vários estados. Vargas terminou por optar por assumir a cadeira de senador, pelo Rio Grande do Sul.

81 Francisco de Assis Silva, *História do Brasil*. 1. ed. p. 259, São Paulo - SP: Moderna, 1993.

82 Como bem destaca Marco Antonio Villa (*A História das Constituições Brasileiras: 200 anos de luta contra o arbítrio*. 1. ed. p. 64, São Paulo: Leya, 2011), mesmo um pouco antes da implantação do Estado Novo “a repressão se abateu sobre todos os opositores de Vargas”, tendo sido, seguidamente, imposto o estado de guerra e depois o de sítio. Entre novembro de 1935 e maio de 1937 foram detidas 7.056 pessoas, número tão grande que, segundo Villa, “não havia prisões suficientes”, a ponto de exigir que navios de guerra fossem improvisados como presídios. Além disso, entre novembro de 1935 e novembro de 1937, as garantias individuais estiveram suspensas, e muitos parlamentares, desprovidos das suas imunidades constitucionais, foram detidos e processados.



A CONSTITUIÇÃO DE 1946, A REDEMOCRATIZAÇÃO E O SURGIMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS DE MASSA NO BRASIL

Com a deposição de Vargas e a eleição de Eurico Gaspar Dutra para a presidência da República, é instaurada uma nova Assembleia Nacional Constituinte. Em 18 de setembro de 1946, é, assim, promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, retomando preceitos estampados nas anteriores constituições de 1891 e de 1934⁸³⁻⁸⁴.

- 83 Muitos são aqueles que interpretam a Constituição de 1946 como um resgate dos preceitos da Constituição de 1934, reavivada após um intervalo de oito anos de autoritarismo, decorrentes da ditadura do Estado Novo. A este respeito, destaca Barbosa Lima Sobrinho (O direito eleitoral e a Constituição de 1946. In: BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. *Constituições brasileiras*: 1946. 2. ed. p. 33. Brasília: Senado Federal; Centro de Estudos Estratégicos – CEE/MCT; Escola de Administração Fazendária – ESAF/ME, 2001) que “o que mais contribuiu, para a aproximação dos textos, foi a coincidência dos fatores políticos, que inspiraram a elaboração constitucional, orientada, nos dois momentos, pelo pensamento de uma reação contra os exageros do presidencialismo da República Velha, ou contra as tendências ditatoriais, que modelaram a Carta de 1937”.
- 84 Em relação às características mais marcantes da Constituição Federal de 1946, bem como ao seu processo de elaboração, Aliomar Baleeiro (A Constituinte e a Constituição Federal de 1946. In: BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. *Constituições brasileiras*: 1946. 2. ed. p. 14-31. Brasília: Senado Federal; Centro de Estudos Estratégicos – CEE/MCT; Escola de Administração Fazendária – ESAF/ME, 2001) destaca que, diferentemente das suas antecessoras de 1891 e 1934, a Constituição promulgada em 1946 não foi produto de um anteprojeto básico, previamente apresentado, mas sim de um trabalho construído a partir da formação de diversas subcomissões temáticas, instituídas no âmbito da Constituinte, cujos relatórios foram consolidados por uma comissão central, responsável por apresentar um texto ao plenário da Assembleia, para discussão. Após a consolidação do texto, revisado a partir da votação de emendas parlamentares, a redação final da nova Constituição, sob a responsabilidade do constituinte Prado Kelly, foi aprovado e promulgado em 18 de setembro de 1946. Pela primeira vez na história, destaca Baleeiro, representantes dos trabalhadores compuseram a Assembleia Constituinte, a partir da eleição de um considerável número de parlamentares comunistas e trabalhistas. Na Grande Comissão, responsável pela consolidação

Foram previstos, no novo texto constitucional, o direito de voto para os alfabetizados maiores de 18 anos; a obrigatoriedade de alistamento e voto; a eleição do presidente da República e do seu vice por maioria simples de votos em pleitos simultâneos, mas independentes (mandato de cinco anos); a eleição, por cada estado, de 3 senadores, com mandato de 8 anos (renovação alternada de 1/3 e 2/3); a autonomia das constituições estaduais para definir a duração do mandato dos governadores (4 ou 5 anos) e o caráter da eleição para os prefeitos de capitais e estâncias hidrominerais (direta ou indicação do governador). Nas cidades consideradas, por lei federal, de excepcional importância para a defesa do país, os prefeitos eram indicados pelo governador.

No que se refere ao sistema de governo, avalia Aliomar Baleeiro⁸⁵ que a Constituição de 1946 promoveu uma “exacerbação do presidencialismo”, fato que desencadeou um reforço a uma tendência militarista, já vivenciada no país desde os primórdios da república. Na visão de Baleeiro, “os presidentes de apoiavam nas Forças Armadas, que lhes davam força absoluta ou sumariamente os depunham, Pouco a pouco, como nas repúblicas hispano-americanas, o militarismo passou a condicionar o presidencialismo”.

Também tecendo críticas ao presidencialismo brasileiro vivenciado à época, Pontes de Miranda⁸⁶, em seus “Comentários à Constituição de 1946”, afirmava que no Brasil, assim como nos Estados Unidos, o presidente da república se tornara o “guia político da nação”, o que, na sua ótica, era um mal, uma vez que o povo, ante esta circunstância, se encontrava obrigado a “suportar por cinco anos o erro de uma eleição, ou as consequências da decadência ou transvio de um homem”. Para Pontes de Miranda, melhor seria um sistema de governo semipresidencialista, na qual o presidente da república nem seria uma mera figura decorativa nem conservaria a estrutura de um “monarca por cinco anos”.

Em 1950, foi instituído um novo Código Eleitoral, que mantendo o sistema de eleição proporcional para a Câmara dos Deputados, estabeleceu um novo critério de repartição racional das sobras, em substituição ao modelo implementado pelo Código Eleitoral de 1932, que dava ao partido mais votado todas as vagas remanescentes.

do texto, contudo, ainda preponderavam os representantes das tendências mais conservadoras, com uma proeminência da presença de juristas (31, no total, sendo que um deles era o ex-presidente da república, Artur Bernardes) e de homens mais idosos (dos trinta e sete membros, apenas nove tinham menos de cinquenta anos de idade).

85 Idem, p. 20-21.

86 Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946*, Vol. II (arts. 37-128), p. 111, Rio de Janeiro: Livraria Boffoni, 1947.

A partir de 1955, o eleitor passou a ser obrigado a votar em uma única seção, indicada no título eleitoral. A cédula oficial, confeccionada e distribuída pela Justiça Eleitoral, passou a ser adotada no mesmo ano.

Destacando o êxito democrático dos processos eleitorais verificados durante a vigência da Constituição Federal de 1946, Jairo Nicolau⁸⁷ lembra que, salvo o cargo de prefeito em algumas cidades, os principais postos do poder político foram preenchidos mediante eleições populares, sendo a regra geral a disputa entre dois ou mais candidatos. Mesmo as fraudes eleitorais, na visão de Nicolau, foram reduzidas, e o processo eleitoral foi aperfeiçoado, com a adoção da cédula oficial e do novo modelo de título de eleitor.

Em relação aos partidos políticos, o período de vigência da Constituição Federal de 1946 caracterizou-se como uma época na qual, finalmente, partidos políticos de caráter nacional começaram a se constituir. Em 1945, ano em que, com a decadência do Estado Novo e com a Lei Agamenon, os partidos políticos foram legalizados, ainda não haviam surgido agremiações partidárias que, efetivamente, tivessem um perfil descentralizado por todo o território brasileiro. Como bem observa Gláucio Ary Dillon Soares⁸⁸, o único partido efetivamente nacional, naquele momento histórico, era o até então clandestino Partido Comunista Brasileiro, fundado em março de 1922, que manteve, mesmo que na ilegalidade institucional, uma estrutura nacional, presente nas capitais e grandes cidades.

Era a vontade do legislador, entretanto, que os grandes partidos políticos pudessem vir a surgir, a partir do momento em que um novo sistema partidário para o país passou a ser discutido por uma comissão especial designada para elaborar um anteprojeto de lei eleitoral. Como ressalta Barbosa Lima Sobrinho⁸⁹, foi nesta comissão, composta por José Linhares, Vicente Piragibe, Lafayette de Andrada, Miranda Valverde e Hahnemann Guimarães, que surgiu a ideia do partido nacional. Dos trabalhos da referida comissão viria a ser editada a já citada Lei Agamenon.

Com o passar do tempo, três grandes partidos nacionais passaram a dominar a cena política: foram eles a União Democrática Nacional (UDN), o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

87 Jairo Nicolau, *História do voto no Brasil*. 1. ed. p. 54, Rio de Janeiro – RJ: Jorge Zahar, 2002

88 Gláucio Ary Dillon Soares, *Sociedade e política no Brasil*. p. 69-70, São Paulo – SP: Difusão Européia do Livro, 1973.

89 Barbosa Lima Sobrinho, *Estudos Constitucionais: Sistemas Eleitorais e Partidos Políticos*. p. 64, Instituto de Direito Público e Ciência Política, Rio de Janeiro – RJ: Fundação Getúlio Vargas, 1956.

O PSD e o PTB eram a prova incontestável da ainda grande influência de Getúlio Vargas nos primeiros anos do novo regime político. Partido forte nas zonas rurais, o PSD teve nos antigos interventores estaduais, aliados de Vargas, seu principal núcleo formador. De acordo com David Fleischer⁹⁰, “em cada estado, o interventor varguista foi encarregado de organizar o PSD, convocando todos os caciques locais que haviam sido nomeados prefeitos municipais para fundar a nova agremiação governista”. Era um partido de posturas pragmáticas, cujos adeptos eram reconhecidos pela grande habilidade para costurar alianças e acordos. Segundo Alaor Barbosa⁹¹, o PSD representava os interesses dos fazendeiros, mas também de industriais, banqueiros, profissionais liberais e doutrinadores do liberalismo, embora se apresentasse também como um partido favorável à intervenção do Estado na economia. Era o PSD, na visão de Alaor Barbosa, um partido pragmático, “maleável, muito mais atento aos fins do que a princípios, e conduzido por homens experientes e habilidosos, mestres da tática de preservação do poder”.

O PTB, por sua vez, foi idealizado por Vargas para funcionar como sustentáculo da retomada do seu fortalecimento político. Era o trabalhismo um movimento predominantemente de massas, que tinha por base a estrutura sindical corporativista montada pelo ex-presidente durante o Estado Novo. Foi o PTB o partido que, talvez, tenha mais simbolizado o “populismo”⁹² vigente à época.

90 David Fleischer, Os partidos políticos. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. p. 250, Rio de Janeiro – RJ: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo – SP: UNESP, 2004.

91 Alaor Barbosa, *Partidos políticos: aspectos do fenômeno*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília – DF, ano 26, n. 103, p. 222, jul./set. 1989.

92 Conforme lição de Francisco Weffort (O populismo na política brasileira. In: FURTADO, Celso (coord.). *Brasil: tempos modernos*. 3. ed. Rio de Janeiro – RJ: Paz e Terra, 1979. p. 49), “O populismo é produto da longa etapa de transformação por que passa a sociedade brasileira a partir de 1930. Como estilo de governo, sempre sensível às pressões populares, ou como política de massas, que buscava conduzir, manipulando suas aspirações, o populismo só pode ser compreendido no contexto do processo de crise política e de desenvolvimento econômico que se abre com a revolução de 1930. Foi a expressão do período da crise da oligarquia e do liberalismo, sempre muito afins na história brasileira, e do processo de democratização do estado que, por sua vez, teve que apoiar-se sempre em algum tipo de autoritarismo, seja o autoritarismo institucional da ditadura Vargas (1937-1945), seja o autoritarismo paternalista ou carismático dos líderes de massas da democracia do pós-guerra (1945-64). Foi também uma das manifestações das debilidades políticas dos grupos dominantes urbanos quando tentaram substituir-se à oligarquia nas funções de domínio político de um país tradicionalmente agrário e dependente, numa etapa em que pareciam existir as possibilidades de um desenvolvimento capitalista nacional. E foi sobretudo a expressão mais completa de emergência das classes populares no bojo do desenvolvimento urbano e industrial verificado nestes decênios e da necessidade, sentida por alguns dos novos grupos dominantes, de incorporação das massas ao jogo político”. Já para Celso Furtado (*Brasil: da República oligárquica ao Estado militar*. In: FURTADO, Celso (coord.). *Brasil: tempos modernos*. 3. ed. p. 11, Rio de Janeiro – RJ: Paz e Terra, 1979), o populismo “tanto pode ser interpretado como consequência do atraso com

Como bem observa Afonso Arinos de Melo Franco⁹³, “Vargas queria ser o caudilho trabalhista, para se opor a Prestes, caudilho comunista. Queria repetir, com o chefe vermelho, a manobra que em 1937 tão bem lhe saíra com o chefe verde: servir-se dele e depois destruí-lo”.

Pelo PTB, Getúlio Vargas foi eleito, em 1950, presidente da República, com 48,7% dos votos. Depois do suicídio do seu grande líder, o PTB teve em João Goulart seu grande nome, elegendo este duas vezes para a vice-presidência da República, em 1955 e em 1960. Com a renúncia do presidente Jânio Quadros, em 25 de agosto de 1961, Jango, como era mais conhecido, se tornaria presidente da República.

Já a UDN, pode ser definida como um partido de perfil urbano, com ligações com o empresariado moderno e com as classes médias das grandes cidades. Com uma ideologia liberal, a UDN combateu o Estado Novo, tendo, entre seus líderes, vários inimigos de Getúlio Vargas, dentre os quais o brigadeiro Eduardo Gomes e o ex-governador da Guanabara, Carlos Lacerda. Segundo Rodrigo Patto Sá Motta⁹⁴, “a UDN tendia a ser mais doutrinária, defendendo majoritariamente posturas liberais”, tendo como uma das suas principais bandeiras a crítica ao excesso de intervencionismo estatal e ao nacionalismo econômico dominante, posicionando-se a favor da abertura aos investimentos estrangeiros e à entrada do capital externo. Constantemente, os udenistas eram chamados de “entreguistas”, especialmente pelos adeptos do pensamento de esquerda, caracterizados que eram como defensores da entrega das riquezas nacionais a interesses estrangeiros.

À margem dos três grandes partidos supracitados, merece destaque a atuação do Partido Comunista Brasileiro (PCB), legalizado pela Lei Agamenon e que teve, posteriormente, seu registro cancelado pelo Tribunal Superior Eleitoral, em 1947.

Fundado em 1922, o PCB logo foi posto na clandestinidade, ainda na República Velha. Seus adeptos, então, se aglutinaram, nos anos 30, na Aliança Na-

que se introduziu a democracia formal, atraso esse que impediu as classes médias de introduzirem metodicamente um controle político das massas urbanas, como pode ser explicado pela resistência com que a classe dirigente (grupos oligárquicos e classe média) se opôs à organização das massas em torno de movimentos capazes de traduzir de forma autêntica seus anseios. Por um lado houve a preocupação de esvaziar de conteúdo ideológico o diálogo com as massas, inibindo-se todo processo de formação de consciência de classe. Por outro, procurou-se fixar o vínculo paternalista, que abria a porta a todas as formas de corrupção”.

93 Afonso Arinos de Melo Franco, *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. 3. ed. p. 90-91, São Paulo – SP: Alfa-Omega, 1980.

94 Rodrigo Patto Sá Motta, *Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros*. p. 94, Belo Horizonte - MG: Editora UFMG, 1999.

cional Libertadora, que, com o Estado Novo, terminou sendo extinta, seguindo o destino de todos os demais partidos políticos existentes na época.

Mesmo com a extinção dos partidos políticos, em 1937, o PCB manteve suas atividades clandestinamente, ao ponto de se tornar, como já salientado, o único partido verdadeiramente nacional nos primórdios da vigência da Lei Agamenon, que restituiu a sua legalidade.

Nas eleições gerais de 1946, o PCB se destacou, elegendo o seu grande líder, Luís Carlos Prestes, senador da república. Foi também pelo PCB que o escritor baiano Jorge Amado se elegeu, naquelas mesmas eleições, deputado federal pelo estado de São Paulo.

Os tempos de legalidade do PCB, entretanto, estavam com os dias contados. Após ter titubeado em responder a uma pergunta formulada pelo senador baiano Juracy Magalhães, em que este o indagava sobre quem apoiaria em uma hipotética guerra entre o Brasil e a União Soviética, o líder comunista, Luís Carlos Prestes, terminou por fornecer o combustível necessário para um golpe arquitetado por setores conservadores que tinha por objetivo fechar as portas do popular “Partidão”.

Baseados, então, no artigo 141, § 13 da Constituição Federal de 1946, que vedava a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer partido político ou associação, cujo programa contrariasse o regime democrático, baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos do homem, dois cidadãos, sob o argumento de “acautelar o prevailecimento da democracia”, representaram ao Tribunal Superior Eleitoral, requerendo o cancelamento do Partido Comunista Brasileiro, que, à época, contava com uma bancada de um senador e quatorze deputados federais. Conforme relato de Waldemar Martins Ferreira⁹⁵, um desses cidadãos argumentou que o PCB seria uma “organização internacional, orientada pelo comunismo marxista-leninista da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas” que se voltaria contra os interesses nacionais, em caso de uma suposta guerra do Brasil com os soviéticos. O outro cidadão, por sua vez, alegou que aquele partido passou a exercer “ação nefasta, insuflando luta de classes, fomentando greves e criando ambiente de confusão e desordem”.

Após um longo e intenso debate, o TSE terminou, por acórdão proferido em 07 de maio de 1947, cancelando o registro do PCB, cassando, por consequência, o mandato dos seus quinze parlamentares federais, em episódio até hoje muito contestado e interpretado como sintoma de uma fragilidade democrática ainda muito presente naquele momento histórico.

95 Waldemar Martins Ferreira, *História do Direito Constitucional Brasileiro*. p. 251-252, São Paulo – SP: Max Limonad, 1954.

Muitos são os doutrinadores que criticam o sistema partidário da Constituição de 1946. Entendem os mesmos que, durante a chamada “terceira república”, os partidos se caracterizaram como instituições frágeis e personalistas, cujos programas não eram respeitados e nem mesmo conhecidos pelo eleitor. Além disso, destaca-se negativamente, neste período, a crescente proliferação de coligações eleitoreiras e da prática da infidelidade partidária. Neste diapasão, em obra escrita em 1955, Ruy Bloem criticava os partidos políticos de sua época, classificando-os como fracos ideologicamente e acentuadamente personalistas, formados “simplesmente em torno de homens, quase sempre inspirados apenas pela ambição do poder”⁹⁶.

Comentando o sistema partidário da “terceira república”, Manoel Gonçalves Ferreira Filho coaduna com aqueles que o veem como um sistema pouco desenvolvido e insignificante. Para o doutrinador constitucionalista⁹⁷, “os quatorze partidos então registrados, treze dos quais representados no Congresso, não passavam de rótulos, sem maior significação”, seus programas “de nada valiam nem para nada importavam”, e seus nomes “nem eram divulgados nas campanhas e na propaganda eleitoral”. Os eleitores, por sua vez, na visão de Ferreira Filho, não se preocupavam, em regra, com os partidos políticos, fato que também contribuía para a falta de compreensão generalizada acerca dos seus respectivos programas.

Apesar das críticas, pode-se afirmar que o sistema partidário implementado pela Constituição de 1946 representou um avanço. Pela primeira vez, bem ou mal, o povo brasileiro pôde contar com partidos políticos de caráter nacional, representativos de interesses gerais e não apenas regionalizados, como, por exemplo, os partidos políticos da República Velha.

Pode-se afirmar que com a derrubada de Vargas, em 1945, o Brasil passa a vivenciar aquela que é considerada a sua primeira era democrática, sustentada, especialmente, pelo texto da nova Constituição, promulgada em 1946, a qual garantiu liberdade de organização política e liberdade de imprensa. O golpismo, entretanto, continuou forte no período, denotando a presença de uma democracia frágil. Neste sentido, recorda Aliomar Baleeiro⁹⁸ os seguintes levantes e golpes

96 Ruy Bloem, *A crise da democracia e a reforma eleitoral*. p. 42, São Paulo – SP: Livraria Martins Editora, 1955.

97 Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *A reconstrução da democracia: ensaios sobre a institucionalização da democracia no mundo e em especial no Brasil*. p. 115, São Paulo – SP: Saraiva, 1979.

98 Aliomar Baleeiro, A Constituinte e a Constituição Federal de 1946. In: BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. *Constituições brasileiras: 1946*. 2. ed. p. 23-26. Brasília: Senado Federal; Centro de Estudos Estratégicos – CEE/MCT; Escola de Administração Fazendária – ESAF/ME, 2001.

de Estado ocorridos entre 1946 e 1964: tentativa de impedimento da posse de Getúlio Vargas, após as eleições presidenciais de 1950, sob o argumento de que o presidente eleito não obtivera a maioria absoluta dos votos válidos; tentativa de deposição de Vargas, em agosto de 1954, que culminou no seu suicídio, em 24 de agosto; “manifesto dos coronéis”, ocorrido em janeiro de 1954, que levou à exoneração do então ministro do trabalho, João Goulart; golpe de Estado promovido pelo General Teixeira Lott, em novembro de 1955, que levou à deposição do presidente interino Carlos Luz; golpe de Estado, também liderado pelo General Lott, contra o presidente Café Filho, em 1955, sequestrado pelos militares e impedido de retornar ao cargo, após uma licença para tratamento de saúde; levantes de Aragarças e Jacareacanga, em 1956 e 1957, que almejavam, sem sucesso, a deposição do presidente Juscelino Kubitschek; renúncia de Jânio Quadros à presidência, em tentativa frustrada de golpe de Estado; tentativas de golpes dos ministros militares contra o vice-presidente João Goulart, após a renúncia de Jânio Quadros; levante dos sargentos de Brasília, em setembro de 1963; levante dos marinheiros, ocorrido na Semana Santa de 1964; e, finalmente, o Golpe de Estado, de 31 de março a 1º de abril de 1964, que pôs fim ao período democrático, instalando o Regime Militar, que perduraria até 1985.

Curiosamente, após a sua deposição, em 1945, Getúlio Vargas continuou a ser a grande figura política do país, contando, para isso, com o apoio até mesmo dos comunistas, que apoiaram o movimento queremista, sob o argumento de que Vargas seria um nacionalista que poderia liderar a construção de um novo texto constitucional socialmente avançado. Como bem destaca Marco Antonio Villa⁹⁹:

da extrema direita, Vargas foi sendo levado para a centro-esquerda. E falar dos crimes políticos do antigo regime passou a ser considerado revanchismo, recordações inapropriadas e com viés conservador. No maior deslocamento ideológico da história do Brasil, o ditador virou um democrata.

Nas eleições gerais de 1946, Vargas seria candidato a deputado federal e a senador por vários estados, possibilidade existente na legislação eleitoral da época, assumindo o mandato de senador, pelo Rio Grande do Sul, seu estado natal. Nos anos seguintes, mesmo recluso na sua fazenda, em São Borja-RS, e pouco presente às reuniões do Senado, Vargas pavimentou sua volta triunfante à presidência da república, desta vez pelo voto popular, sendo eleito, em 1950, com grande votação, embora sem atingir a maioria absoluta dos votos válidos. Antes da sua eleição, contudo, o clima de oposição a Vargas também era gran-

99 Marco Antonio Villa, *A História das Constituições Brasileiras: 200 anos de luta contra o arbítrio*. 1. ed. p. 78, São Paulo: Leya, 2011.

de, tendo se tornado famoso o discurso de Carlos Lacerda, então deputado federal, pela UDN, e futuro governador da Guanabara, que, em coluna publicada no jornal carioca “Correio da Manhã”, afirmou que “o senhor Getúlio Vargas, senador, não deve ser candidato à presidência. Candidato, não deve ser eleito. Eleito, não deve tomar posse. Empossado, devemos recorrer à revolução para impedi-lo de governar”¹⁰⁰. No final das contas, Vargas venceu a eleição e foi empossado, mas em agosto de 1954, uma grave crise política, cujo estopim foi um atentado, no Rio de Janeiro, que quase tirou a vida do deputado Carlos Lacerda, vitimando fatalmente o seu guarda-costas, o major Rubem Vaz, terminou levando Vargas ao suicídio, no mais dramático episódio da história política brasileira. Vargas “saía da vida para entrar para a história”, e a instabilidade política no Brasil continuaria pelos anos seguintes.

Neste contexto, a efervescência política vivenciada no fim dos anos 1950 e início dos anos 1960, no Brasil, possibilitou o surgimento de diversos movimentos sociais, de esquerda e de direita. Com destaque, podemos citar o surgimento de movimentos ligados à Igreja Católica, a exemplo da Ação Popular (AP), bem como o fortalecimento da União Nacional de Estudantes (UNE). Também no campo, os movimentos sociais se intensificaram, principalmente após o surgimento das Ligas Camponesas, que contaram com o apoio financeiro de Cuba, país palco de uma recente “revolução comunista”.

O aparente amadurecimento democrático, contudo, ainda convivía com práticas arcaicas, enraizadas desde o Império, como, por exemplo, as fraudes eleitorais e as compras de votos¹⁰¹.

Além disso, como já destacado, várias tentativas de golpes de Estado foram verificadas durante a vigência da Constituição de 1946, a exemplo da crise política que levou o presidente Getúlio Vargas ao suicídio, em 24 de agosto de

100 Cf. Paulo Markun, *Brado retumbante: na lei ou na marra – 1964-1968*. v. 1, p. 45, São Paulo: Benvirá, 2014.

101 Neste sentido, destaca José Murilo de Carvalho (*Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 14. ed. p. 146-147, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011) que as práticas eleitorais, apesar da Justiça Eleitoral, ainda estavam longe da perfeição, uma vez que a fraude era facilitada por não haver cédula oficial para votar. Eram os próprios candidatos que distribuíam suas cédulas, fato que permitia muita irregularidade. Segundo Carvalho, “o eleitor com menos preparo podia ser facilmente enganado com a troca ou anulação de cédulas por cabos eleitorais. Coronéis mantinham práticas antigas de compra de voto e coerção de eleitores. A seu mando, cabos eleitorais ainda levavam os eleitores em bando para a sede do município e os mantinham em “currais”, sob vigilância constante, até o momento do voto. Os cabos eleitorais entregavam aos eleitores envelopes fechados com as cédulas de seus candidatos, para evitar trocas. O pagamento podia ser em dinheiro, bens ou favores. Por via das dúvidas, o pagamento em dinheiro era muitas vezes feito da seguinte maneira: metade da cédula era entregue antes da votação e a outra metade depois. O mesmo se fazia com sapatos: um pé antes, outro depois”.

1954, e a renúncia do presidente Jânio Quadros, em 25 de agosto de 1961, em uma aparente tentativa de golpe¹⁰².

A renúncia de Jânio mergulhou o país em uma grave crise política, gerada em torno da sua sucessão. Setores conservadores tentam impedir a posse do vice-presidente, João Goulart, que, na data da renúncia de Quadros encontrava-se na China, em missão oficial.

No Rio Grande do Sul, o governador Leonel Brizola, cunhado de João Goulart, passa, então, a liderar a chamada “Rede da Legalidade”, através da qual é organizada a resistência popular ao iminente golpe de estado que se anunciava, contando com o apoio do III Exército, cujo líder, general Machado Lopes, se dispõe a lutar para garantir a posse de Goulart e o cumprimento da Constituição Federal.

Diante de uma suposta possibilidade de deflagração de uma guerra civil, o Congresso aprova, às pressas, a adoção do sistema parlamentarista de governo. João Goulart (ou Jango, como era mais conhecido), assim, é empossado na presidência, em 07 de setembro de 1961, tendo, entretanto, que se limitar a agir como chefe de Estado. A chefia do governo passa a ser exercida pelo primeiro-ministro, o mineiro Tancredo Neves¹⁰³.

102 Apesar da ocorrência de tantos fatos desestabilizadores do regime democrático durante a vigência da Constituição de 1946, que terminaram por culminar no golpe de Estado de 1964, para alguns analistas, como Josaphat Marinho (*Aspectos do Direito Constitucional na República*. In: *O direito na república*: contribuição da Academia de Letras Jurídicas da Bahia às comemorações do centenário da proclamação da república. p. 75, Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1989), houve, no período, um incremento da “crença na legalidade democrática”, a partir de uma tendência de reconhecimento e de enraizamento de instituições políticas voltadas à consagração da soberania popular. Para Marinho, durante o referido período “a prática democrática, gradualmente, corrigia vícios e falhas, afirmando-se a vontade do cidadão”.

103 Sobre a sucessão de Jânio Quadros, leciona Boris Fausto (*História do Brasil*. 12. ed. p. 442-443, São Paulo – SP: Editora da Universidade de São Paulo, 2004): “A Constituição não deixava dúvidas quanto à sucessão de Jânio; deveria assumir o vice-presidente João Goulart. Entretanto, a posse ficou em suspenso, diante da iniciativa de setores militares que viam nele a encarnação da República sindicalista e a brecha por onde os comunistas chegariam ao poder. Por um acaso carregado de simbolismo, Jango se encontrava ausente do país, em visita à China comunista. Enquanto o presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzili, assumia provisoriamente a presidência da República, os ministros militares de Jânio – general Odílio Denys; brigadeiro Grün Moss, da Aeronáutica, e o almirante Sílvio Heck, da Marinha – vetaram a volta de Jango ao Brasil, por razões de segurança nacional. O grupo favorável ao impedimento não contava porém com a unanimidade da cúpula militar. No Rio Grande do Sul, o comandante do III Exército – general Machado Lopes – declarou seu apoio à posse de Goulart, abrindo o que se chamou de batalha da legalidade. A figura principal do movimento foi o governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, cunhado de Jango. Brizola contribuiu para a organização do esquema militar em torno de Machado Lopes e promoveu grandes manifestações populares em Porto Alegre. Quando o ministro da Marinha anunciou o envio de uma força naval para o Sul, Brizola ameaçou bloquear a entrada de Porto Alegre afundando vários navios. Afinal, o Congresso adotou uma solução de compromisso. O sistema de governo passou de presidencialista a parlamentarista, e João Goulart tomou posse, com poderes diminuídos, a 7 de se-

Diante da impopularidade e do fracasso do sistema parlamentarista, é convocado um plebiscito, para janeiro de 1963, no qual o povo viria a optar entre a manutenção do parlamentarismo e o retorno do presidencialismo. Por ampla maioria, o povo brasileiro consagra o presidencialismo como sistema de governo a ser adotado pelo país, dando enfim, a João Goulart, amplos poderes para governar.

Com status de chefe de governo, e não apenas de chefe de Estado, Jango adota uma postura alinhada ao populismo varguista, desagradando setores conservadores da sociedade, que passam a fazer uma grande pressão contra o governo. Uma crise política e social, então se instala. Greves se sucedem e militares de baixa patente ameaçam se rebelar contra os seus superiores. Em setembro de 1963, em Brasília, sargentos da Aeronáutica e da Marinha se rebelam contra decisão do Supremo Tribunal Federal que ratificava a inelegibilidade dos praças. O levante termina com a prisão de vários dos revoltosos, após doze horas de rebelião.

O ápice deste processo de crise, contudo, ocorre a partir do dia 13 de março de 1964, data em que acontece, na Central do Brasil, no Rio de Janeiro, um grande ato político, com a presença do presidente da república e de lideranças de esquerda, na qual são anunciadas as chamadas “reformas de base”, que, no seu conjunto, aparentavam ser ameaçadoras aos interesses de parte das elites políticas e econômicas do país. Durante o ato, destaca-se o discurso do então deputado federal Leonel Brizola, cunhado de Jango, que ataca Carlos Lacerda, chamado de “energúmeno”, além de propor a dissolução do Congresso Nacional e sua substituição por uma Assembleia Constituinte, afirmando que “saberemos responder à violência com violência. Quem tem o povo ao seu lado, nada tem a temer”¹⁰⁴. Segundo relato de Aliomar Baleeiro¹⁰⁵, no palanque do comício figuravam “líderes comunistas notórios e viam-se inúmeras faixas com slogans comunistas, foices e martelos pintados”. Marco Antonio Villa¹⁰⁶, por sua vez, destaca que, na plateia, várias eram as faixas como dizeres como “cadeia para os gorilas”, “os

tembro de 1961. Desse modo, o parlamentarismo, proposto por muitos como uma fórmula capaz de dar maior flexibilidade ao sistema político, entrou em vigor pela porta dos fundos. Utilizado como simples expediente para resolver uma crise, não poderia durar muito, como de fato não durou”.

104 Cf. Paulo Markun, *Brado retumbante: na lei ou na marra – 1964-1968*. v. 1, p. 117, São Paulo: Benvirá, 2014.

105 Aliomar Baleeiro, A Constituinte e a Constituição Federal de 1946. In: BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. *Constituições brasileiras: 1946*. 2. ed. p. 30. Brasília: Senado Federal; Centro de Estudos Estratégicos – CEE/MCT; Escola de Administração Fazendária – ESAF/MF, 2001

106 Marco Antonio Villa, *Ditadura à brasileira: 1964-1985: a democracia golpeada à esquerda e à direita*. p. 45, São Paulo: Leya, 2014.

trabalhadores querem armas para defender o governo”, “Jango, assine o atestado de óbito de Lacerda” e “chega da bagunça apelidada de democracia”.

A reação da imprensa, ressalta Paulo Markun¹⁰⁷, foi imediata. Enquanto o jornal “*Diário Carioca*” exaltava a “extraordinária demonstração de pujança do regime democrático, com o povo brasileiro unido ao seu presidente em praça pública, em festivo ato de pleno exercício da democracia”, outros veículos de comunicação enxergavam, no ato, uma grave ameaça à estabilidade democrática, ressaltando o risco de uma suposta “invasão comunista” no Brasil. Neste sentido, “*O Estado de São Paulo*” publicou que “depois da leitura dos decretos presidenciais que violam frontalmente a lei não tem mais sentido falar-se em legalidade democrática como coisa existente”. A “*Folha de São Paulo*”, por sua vez, destacou, em editorial, que restaria saber de que lado as Forças Armadas ficariam, após o ato da Central do Brasil, se ao lado do “Sr. João Goulart, traíndo a Constituição e à pátria”, ou ao lado da “Constituição, da pátria e das instituições”, opinando que “por sua tradição”, os militares deveriam se posicionar no sentido deste segundo caminho, não permitindo a “burla” dos princípios constitucionais.

Dois dias após o ato da Central do Brasil, chegou ao Congresso Nacional o projeto das “reformas de base” propostas por João Goulart, cuja justificativa destacava a necessidade de “ampliação das estruturas socioeconômicas” e de “renovação das instituições jurídicas”, de forma a possibilitar a “integração de milhões de patrícios nossos numa vida mais compatível com a dignidade humana”¹⁰⁸. Além disso, foi apresentada proposta de um plebiscito sobre as reformas, ato com o qual Jango, na interpretação de Paulo Markun¹⁰⁹, buscava “constranger o Congresso, onde não tinha maioria, a partir da pressão popular – uma espécie de ensaio geral para substituir Câmara e Senado por uma Assembleia Constituinte”.

Como bem destaca Marcos Napolitano¹¹⁰, “para justificar um possível golpe de direita, cada vez mais disseminou-se a ideia de um golpe da esquerda em gestação”. No dia 19 de março de 1964, em resposta ao grande comício organizado pelo governo, seis dias antes, na estação ferroviária “Central do Brasil”, no Rio de Janeiro, em favor das chamadas “reformas de base”, milhares de pessoas vão às ruas, em São Paulo, na “Marcha da Família com Deus pela Liberdade”, no movimento que seria decisivo à deflagração do golpe de Estado,

107 Paulo Markun, op. Cit. p. 118-119.

108 Neste sentido, cf. Paulo Markun, op. Cit. p.119.

109 Ibidem.

110 Marcos Napolitano, 1964: história do regime militar brasileiro. 1. ed. p. 50, São Paulo: Contexto, 2014,

dias depois. Segundo Paulo Markun¹¹¹, milhares de manifestantes proferiam palavras de ordem, gritando em protesto “um, dois, três/ Brizola no xadrez/ E se tiver lugar, põe também o João Goulart”. Entre os manifestantes, destaque para Júlio de Mesquita Filho, dono do jornal “O Estado de São Paulo”, para o reitor da USP, Luiz Antonio da Gama e Silva, e para o governador de São Paulo, Adhemar de Barros.

No dia seguinte, a chamada “grande imprensa” deu ampla cobertura à mobilização popular. Destaque para a chamada “Rede da Democracia”, aliança editorial que marcou, no Rio de Janeiro, a aproximação dos jornais “O Globo”, “O Jornal” e “Jornal do Brasil” na luta contra o governo Goulart¹¹². O jornal “O Globo”, por exemplo, estampou em sua manchete “São Paulo de pé em defesa da democracia”. Já em São Paulo, o jornal “O Estado de São Paulo” noticiou que “meio milhão de paulistanos e paulistas manifestaram ontem em São Paulo, em nome de Deus e em prol da liberdade, seu repúdio ao comunismo e à ditadura e seu apego à lei e à democracia”¹¹³.

Passados alguns dias da primeira grande marcha contra seu governo, João Goulart, em mais uma atitude que desagradaria seus adversários e setores da sociedade civil, resolve aceitar convite para participar de encontro organizado por sargentos da Polícia Militar do Rio de Janeiro e realizado no Automóvel Clube da antiga capital federal. Acompanhado de todos os seus ministros civis, Jango faz, então, um inflamado discurso, defendendo as reformas agrária e tributária, além de se colocar em posição de trincheira contra um possível “golpe dos reacionários”. Seria o seu último discurso oficial como presidente da república. A presença de Jango no evento organizado por militares de baixa patente foi interpretado como um perigoso ato subversivo pelas elites militares, que, então, reagiram.

Assim, com o apoio da UDN e das elites econômicas do país, em 31 de março de 1964 os militares protagonizam um golpe de Estado, que levou à

111 Paulo Markun, *Brado retumbante: na lei ou na marra – 1964-1968*. v. 1, p. 124, São Paulo: Benvirá, 2014.

112 Sobre a “Rede da Democracia”, destaca Aloysio Castelo de Carvalho [A *Rede da Democracia: O Globo, O Jornal e Jornal do Brasil na queda do governo Goulart (1961-64)*, p. 178, Niterói: Editora da UFF, Editora NitPress, 2010], em obra seminal sobre o tema, que a chamada “Rede da Democracia”, formada pelos jornais cariocas “O Globo”, “Jornal do Brasil” e “O Jornal” (este último integrante do grupo “Diários Associados”, de Assis Chateaubriand) se uniram em torno da busca da derrubada do governo de João Goulart, colocando a imprensa do Rio de Janeiro “no centro das mobilizações para a reorganização do poder político”, pregando uma “mentalidade de guerra para combater o comunismo, entendido como uma forma de despotismo típico da contemporaneidade, que ameaçava o ideal de liberdade sob o qual se desenvolveu a moderna civilização ocidental”.

113 Neste sentido, cf. Paulo Markun, op. Cit. p. 126.

deposição de Jango e à instauração de um regime autoritário que duraria 21 anos. Enquanto isso, analisa Marcos Napolitano¹¹⁴:

a população do Rio de Janeiro transformava a sua versão da ‘Marcha com Deus’ na Marcha da Vitória. O comunismo havia sido derrotado e a subversão, controlada. Milhares de pessoas, sob uma chuva de papel picado, ocuparam a Zona Sul, para comemorar o fim do governo Goulart, que, na verdade, era o fim do próprio regime constitucional que pensavam defender.

Na opinião de José Murilo de Carvalho, a democracia sucumbiu ao golpe de 1964 em virtude da falta de convicção democrática das elites de direita e também de esquerda, as quais preparavam, cada uma a seu modo, um golpe nas instituições, a direita com o intuito de impedir as reformas pretendidas pela esquerda, supostamente indicativas de um golpe comunista, e a esquerda por desprezo à democracia liberal, vista como instrumento de dominação burguesa, bem como em virtude do intuito de neutralizar um eventual golpe da direita. Segundo Carvalho¹¹⁵, “para ambos os lados, direita e esquerda, a democracia era, assim, apenas um meio que podia e devia ser descartado desde o momento que não tivesse mais utilidade”.

No mesmo sentido comunga Marco Antonio Villa, para quem, até 1º de abril de 1964, a democracia sobrevivera “aos trambolhões”, em meio ao golpismo. Defendê-la, de acordo com Villa, era “segundo a esquerda golpista/revolucionária, comungar com o desprezível liberalismo burguês, ou, de acordo com a direita, com o odiado populismo varguista”. Assim, “atacada por todos os flancos, a democracia acabaria sendo destruída, abrindo as portas para duas décadas de arbítrios e violências”¹¹⁶.

114 Marcos Napolitano, *1964: história do regime militar brasileiro*. 1. ed. p. 65, São Paulo: Contexto, 2014,

115 Op. cit. p. 150-151.

116 Marco Antonio Villa, *Ditadura à brasileira: 1964-1985: a democracia golpeada à esquerda e à direita*. 1. ed. p. 10, São Paulo: Leya, 2014.

O REGIME MILITAR E A SUPRESSÃO DAS LIBERDADES

Com a instauração do novo regime político, o general Castelo Branco assume, no dia 15 de abril de 1964, a presidência da República, pregando uma postura, até certo ponto, flexível, na defesa de um rápido retorno à democracia. Não deixa, entretanto, de praticar, o novo presidente, atos típicos de um Estado de exceção, manipulando a moribunda Constituição de 1946 com a edição dos chamados Atos Institucionais.

Com os quatro primeiros Atos Institucionais (o primeiro deles decretado antes mesmo da posse do novo presidente, em 09 de abril de 1964), suspende-se a imunidade parlamentar e a vitaliciedade dos magistrados, mandatos políticos são cassados, direitos políticos de centenas de cidadãos são suspensos e advém uma forte intervenção estatal nos sindicatos.

Em 1965, entra em vigor um novo Código Eleitoral e uma lei orgânica dos partidos políticos (Lei 4740/65). Pelo novo Código Eleitoral, é estabelecida a obrigatoriedade do eleitor votar em candidato do mesmo partido nas eleições para deputado federal e estadual; são proibidas as coligações entre os partidos nas eleições proporcionais; impõe-se o prazo máximo de seis meses antes das eleições para o registro de candidatos; passam a ser previstas multas de 5% a três salários mínimos para os eleitores que não se alistarem e de 5% a 20% do salário mínimo para os eleitores que não comparecerem para votar e não se justificarem perante o juiz eleitoral. Sem a prova de ter votado, se justificado ou pago a multa, o eleitor passa a ser impedido de obter passaporte ou carteira de identidade, inscrever-se em concursos públicos e contrair empréstimo de órgão público.

A Lei 4740/65 (Lei orgânica dos partidos políticos), por sua vez, que entrou em vigor simultaneamente ao Código Eleitoral, estabeleceu que os partidos até

então existentes deveriam ser reorganizados. Assim, para ter o registro eleitoral confirmado, cada legenda deveria receber o aviso prévio de listas de eleitores totalizando, pelo menos, 3% do eleitorado que tivesse votado nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos em 11 ou mais estados com um mínimo de 2% dos eleitores de cada um deles. Seriam cancelados os registros dos partidos que não elessem pelo menos 12 deputados federais, em pelo menos sete estados da federação.

Mesmo diante da imposição de um novo regime político, de caráter autocrático, ainda no ano de 1965 são realizadas eleições em alguns estados brasileiros. Em muitos desses estados, entre os quais Minas Gerais e Guanabara, prospera a aliança, mesmo que camuflada, entre o PSD e o PTB, partidos vinculados à prática populista, combatida pelos militares. Como bem ressalta Rodrigo Patto Sá Motta¹¹⁷, tais resultados irritaram parte da oficialidade militar, indignada com a possibilidade de retorno dos inimigos supostamente derrotados no movimento de 1964. Para este segmento mais radical, o “comando revolucionário” deveria reagir com firmeza, a fim de preservar os “objetivos da revolução”.

Acuado pela chamada “linha-dura”, o grupo liderado pelo presidente Castelo Branco é, então, obrigado a ceder, extinguindo, através do Ato Complementar nº. 04 ao Ato Institucional nº. 02, os partidos políticos então existentes, substituindo-os por duas “organizações provisórias”, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), instituindo, assim, o bipartidarismo. Conforme lição de Rogério Schmitt¹¹⁸, “o AC-4 exigia que as organizações partidárias provisórias registrassem, cada uma, a filiação de, no mínimo, 120 deputados federais e 20 senadores”, fato que possibilitava, matematicamente, a formação de até três partidos, uma vez que, naquela legislatura, a Câmara dos Deputados contava com 409 membros, enquanto que o Senado Federal era formado por 66 senadores. Essa não era, contudo, a intenção do regime militar, que, ao mesmo tempo, queria manter uma aparência democrática de disputa partidária e controlar o sistema político, constituindo uma maioria sólida e estável. Restava, então, a alternativa do bipartidarismo¹¹⁹.

117 Rodrigo Patto Sá Motta, *Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros*. p. 115, Belo Horizonte - MG: Editora UFMG, 1999.

118 Rogério Schmitt, *Partidos Políticos no Brasil (1945-2000)*, p. 31-32, Rio de Janeiro – RJ: Jorge Zahar, 2000.

119 Escrevendo em 1969, ainda sob os auspícios da relativamente recente reforma política que estabeleceu, no Brasil, o sistema bipartidário, Paulo Bonavides (*A crise política brasileira*, p. 15) já afirmava que a intenção da mudança legal foi a de estabelecer, no Brasil, não um sistema bipartidário, mas sim um unipartidarismo, uma vez que, até então, o que tinha prevalecido no cenário político, desde o AI nº 02, era o domínio da ARENA. Para Bonavides, “o sistema bipartidário que se instituiu pela Constituição já nasceu em crise. Crise jurídica e crise política. Jurídica, pela imposição com que se

Em 15 de março de 1966, a ARENA e o MDB passam a existir, legalmente. Como observa Maria D'Alva Gil Kinzo¹²⁰, ambas as agremiações “não continham na legenda a denominação de partido, em vista do disposto no AC-4, que os colocava na posição de organizações provisórias formadas para a realização das eleições de 1966”, estratégia adotada para permitir ao governo testar a viabilidade do novo arranjo partidário, especialmente no que se refere à capacidade eleitoral da ARENA, organização que passou a representar os interesses governistas.

Com o sucesso da ARENA, partido no qual se congregaram os adeptos do regime militar, nas eleições de 1966, os dois novos partidos deixaram de ser considerados “organizações provisórias” e passaram a ser considerados, verdadeiramente, partidos, em caráter definitivo.

Em janeiro de 1967, o país passou a contar com uma nova Constituição. Embora promulgada pelo Congresso Nacional, pode-se afirmar que a mesma foi imposta pelos militares, que apresentaram um projeto já pronto aos parlamentares, sobre quem, na prática, recaiu a incumbência de referendá-lo. Sobre a Constituição de 1967, salienta José Afonso da Silva¹²¹ que a mesma sofreu forte influência da Carta autoritária de 1937, preocupando-se, fundamentalmente, com o tema da segurança nacional, ampliando os poderes da União e do presidente da república¹²², centralizando a capacidade de arrecadação dos tributos, além de reduzir a autonomia individual, ao permitir a suspensão de direitos e garantias constitucionais. Por outro lado, destaca José Afonso da Silva, a nova carta disciplinou a possibilidade de desapropriação de terras para fins de reforma agrária e definiu, de forma mais concreta, o rol de direitos trabalhistas.

produziu, por força do art. 159. Política, porquanto o partido do governo não seria apenas um partido no governo, sujeito à oposição, mas sim um “verdadeiro partido único”, pela sua continuidade ou continuísmo e pela sua presença “inarredável” do poder”;

- 120 Maria D'Alva Gil Kinzo, *Novos partidos: o início do debate*. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *Voto de desconfiança: eleições e mudança política no Brasil: 1970 a 1979*, p. 220, Petrópolis – RJ: Vozes, 1980.
- 121 José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15. ed. p. 89, São Paulo: Melhoramentos, 1998.
- 122 Comentando sobre o fortalecimento do poder presidencial na Constituição de 1967, Themístocles Brandão Cavalcanti (Introdução à análise da Constituição de 1976: o esquema político da Constituição. In: CAVALCANTI, Themístocles Brandão; BRITO, Luiz Navarro de; BALEEIRO, Aliomar. *Constituições brasileiras: 1967*. 2. ed. p. 29-30, Brasília: Senado Federal; Centro de Estudos Estratégicos – CEE/MCT; Escola de Administração Fazendária – ESAF/ME, 2001), destaca que o reforço do executivo se deu através da ampliação da iniciativa legislativa do presidente, do estabelecimento de limites temporais para a aprovação de projetos do governo, pelo estabelecimento da possibilidade de delegação legislativa, pela restrição à possibilidade de emendas aos projetos governamentais e pela faculdade de expedição, pelo Poder Executivo, de decretos-lei.

Vale destacar, ainda, em relação à Carta Constitucional de 1967 e à consequente redução da órbita do poder popular, o estabelecimento de eleições indiretas para presidente da república, através de colégio eleitoral composto por todos os membros do Congresso Nacional, por representantes indicados pelas assembleias legislativas dos estados e por delegados indicados a cada quinhentos mil eleitores inscritos em cada estado da federação, fato que reduziu o número de eleitores aptos a escolher o chefe de Estado a pouco mais de quinhentos, em cada uma das eleições presidenciais ocorridas entre 1964 e 1985 (quando, pela última vez, o colégio eleitoral elegeu um presidente da república no Brasil, tendo sido eleito o civil Tancredo Neves, depois de uma sucessão de cinco presidentes militares)¹²³.

Começa então o ano de 1968, considerado o mais duro de todo o regime militar. No ano que ficou conhecido como aquele “que não acabou”, eclodem greves de caráter político em todo o país, como a de Contagem, em Minas Gerais, e a de Osasco, em São Paulo, reprimidas com rigor. Concomitantemente, a luta armada patrocinada por grupos contrários não apenas à ditadura militar, mas, muitas vezes, à própria “democracia burguesa”, avança nas suas ações, praticando atos de guerrilha, assaltos a banco, atentados e assassinatos, com a intenção de derrubar o regime instalado em 1964.

Em um dos episódios mais marcantes daquele ano de consolidação do autoritarismo e da repressão estatal, o campus da Universidade de Brasília (UnB) foi invadido por mais de duzentos soldados da polícia militar, armados com metralhadoras, pistolas, bombas e cassetetes, em busca, supostamente, de “líderes estudantis subversivos ao regime”. Com grande truculência, diversos estudantes foram agredidos, tendo um deles sido atingido com um tiro na cabeça. Um grupo de parlamentares, inclusive da ARENA, que saiu em defesa dos estudantes, também foi violentado pelos agentes da repressão. Na Câmara dos Deputados, assim como no Senado Federal, a reação à barbárie foi instantânea, tendo o deputado federal Márcio Moreira Alves realizado inflamado discurso contra os “elementos militaristas e terroristas de direita”, que estariam buscando impor um projeto de “bestialização do Brasil”, vi-

123 Além da redução do número de eleitores, destaca Luiz Navarro de Brito que o “colégio eleitoral” reduziu, proporcionalmente, a influência política dos estados mais populosos e industrializados, em favor dos estados mais periféricos e agrários. Segundo Brito (O federalismo na Constituição de 1967. In: CAVALCANTI, Themístocles Brandão; BRITO, Luiz Navarro de; BALEEIRO, Aliomar. *Constituições brasileiras: 1967*. 2. ed. p. 45, Brasília: Senado Federal; Centro de Estudos Estratégicos – CEE/MCT; Escola de Administração Fazendária – ESAF/MF, 2001), “enquanto na eleição direta os estados de São Paulo, Minas Gerais, Guanabara, Paraná e Rio Grande do Sul dispõem de mais de 60% dos votantes, no sufrágio indireto estes estados participam com apenas 40% do colégio eleitoral”.

sando à implantação do fascismo, a partir da repressão ao pensamento livre, especialmente nas universidades¹²⁴.

Em reação ao discurso de Márcio Moreira Alves, o governo solicita ao Supremo Tribunal Federal, em regime de urgência, pedido para processar o deputado federal, pedido que é remetido pelo STF à Câmara dos Deputados, em 05 de novembro. No dia 11 de dezembro, a Comissão de Justiça da Câmara aprova licença para abertura de processo contra Moreira Alves, sob forte pressão do governo, que, manipulando a composição da referida comissão, consegue a maioria de dezenove votos contra onze. No dia seguinte, contudo, o plenário da Câmara se rebela e, por 216 a 141 votos, reverte a situação, negando o pedido de licença para a abertura de processo contra o deputado, fortalecendo, assim, a crise política.

Em 13 de dezembro, o governo dá a cartada decisiva e a nação é surpreendida com a edição do Ato Institucional nº. 05 (AI 05), de forte caráter repressivo, que, entre outras medidas, coloca o Congresso em recesso indefinido. O país passa a conviver com um período de grande repressão, com a cassação de 88 parlamentares, aposentadorias compulsórias de ministros do STF e de professores universitários, extensão da censura e proibição de notícias referentes a movimentos operários e estudantis. Com o AI 05, os direitos civis e políticos sofreram graves restrições no Brasil. Cassações de mandatos, suspensão de direitos políticos e demissões de servidores públicos se sucederam. O Congresso Nacional foi fechado e, após problemas de saúde do presidente Costa e Silva, seu vice, Pedro Aleixo, civil ligado à antiga UDN, foi impedido de governar, substituído por uma Junta Militar que assumiu o poder e reabriu o Congresso Nacional, com a finalidade precípua de eleger presidente da república o General Emílio Garrastazu Médici, identificado com a chamada “linha dura” do regime. Em 30 de outubro de 1969, o General Emílio Garrastazu Médici ascende ao posto de Presidente da República para um mandato de cinco anos, nos quais a repressão e o autoritarismo atingem os níveis mais altos em todo o regime de exceção iniciado em 1964.

Antes da posse de Médici na presidência da república, contudo, em 17 de outubro de 1969, é editada a Emenda Constitucional nº. 01, que modifica quase que por completo a Constituição de 1967, acentuando o caráter autoritário e centralizador do governo federal. Como bem observa José Afonso da Silva¹²⁵,

124 Sobre o tema, cf. Paulo Markun, *Brado retumbante: na lei ou na marra – 1964-1968*. v. 1, p. 329, São Paulo: Benvirá, 2014.

125 José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 15. ed., p. 89, São Paulo: Malheiros, 1998.

em perspectiva referendada por muitos outros constitucionalistas, a Emenda Constitucional n°. 01:

teórica e tecnicamente, não se tratou de emenda, mas de nova Constituição. A emenda só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que verdadeiramente se promulgou texto integralmente reformulado, a começar pela denominação que se lhe deu: Constituição da República Federativa do Brasil, enquanto a de 1967 se chamava apenas Constituição do Brasil.

Em 1971, é editada a lei n°. 5.682 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), que, entre outras disposições, introduziu a fidelidade partidária na legislação brasileira. Com a edição desta nova lei, são instituídas também as sublegendas, nas eleições de prefeito e senador. Afinal, como observa Palhares Reis Moreira¹²⁶, com a imposição do bipartidarismo se tornou difícil a conciliação entre grupos políticos rivais regionais que nacionalmente, contudo, conjuntamente apoiavam ou faziam oposição ao governo federal. Assim, com as sublegendas, grupos rivais no plano local e aliados no plano nacional passaram a obter permissão para disputar as eleições locais com candidatos próprios, como forma de impedir a desagregação partidária. A sublegenda, destaca Moreira, “era, a rigor, um pequeno partido, enquanto as grandes legendas formais sempre agiram como “frentes” (amplas coligações) resultantes, em muitos casos, de alianças entre grupos clientelísticos locais”. Seu objetivo principal foi acomodar forças políticas divergentes no bipartidarismo vigente, tendo sido utilizada nas eleições para prefeito (1972, 1976 e 1982) e senadores (1978, 1982 e 1986). Caso utilizasse a sublegenda, um partido podia apresentar até três nomes para a disputa do mesmo cargo. Os votos de cada partido era somado e o partido mais votado vencía a eleição, sendo eleito o candidato mais votado do partido.

Em 1974, chega ao fim o governo Médici, sendo eleito, para substituí-lo na presidência, o General Ernesto Geisel, candidato da ARENA, por meio de eleições indiretas realizadas pelo Congresso Nacional, obtendo 400 votos contra 76 dados a Ulysses Guimarães, candidato do MDB. A candidatura de Ulysses Guimarães, entretanto, embora derrotada (como já era previsto desde o seu lançamento), foi de suma importância para pavimentar a redemocratização. Alavancado pela candidatura de Ulysses, que fez campanha pelo Brasil inteiro, em oposição à ARENA e ao regime militar, propagando aquela que ficou conhecida como “anticandidatura”¹²⁷, o MDB, naquele mesmo ano, conseguiu quase que

126 Palhares Moreira Reis, Os partidos políticos e a experiência brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília – DF, ano 29, n. 114, p. 106, abr./jun. 1992.

127 Sobre a “anticandidatura” de Ulysses Guimarães à presidência da república, em 1974, assim destaca Hélio Silva [*Emílio Médici: 24º Presidente do Brasil (1969-1974)*]. Coleção “Os Presidentes”. 1. ed. p. 63, São Paulo: Grupo de Comunicação Três, 1983]: “o partido oposicionista debateu longamente

dobrar o seu número de deputados federais (de 87 para 165). No Senado, por sua vez, o MDB obteve mais votos do que a ARENA (14,6 milhões contra 10 milhões), conseguindo elevar de 07 para 20 senadores a sua bancada¹²⁸. Assim, finalmente o bipartidarismo começava a se efetivar. O pleito de 1974, dessa forma, como bem observa Rogério Schmitt¹²⁹, “foi o grande divisor de águas do bipartidarismo brasileiro”, que, finalmente, começava a fazer sentido politicamente, deixando de ser um arremedo de sistema partidário. O MDB, como reflexo da “anticandidatura” de Ulysses Guimarães, quase duplicou a sua bancada na Câmara dos Deputados, passando a ter pela primeira vez, força política próxima à da ARENA. Nas eleições para o Senado Federal, por sua vez, o MDB elegeu praticamente o triplo do número de senadores eleitos pela ARENA, tendo o processo eleitoral adquirido, nas palavras de Schmitt, “o caráter plebiscitário

sobre a conduta a tomar. O resultado era mais do que previsível porque certo, dada a maioria maciça de que o governo dispunha no Colégio Eleitoral. Uma corrente ponderável aconselhava que o partido devesse ser um simples expectador do maior acontecimento político do regime e apresentava suas próprias candidaturas, aproveitando a brecha da censura para a propaganda de seus princípios nas praças públicas e pleitear o acesso ao rádio e a TV que lhe eram vedados. Preponderou a corrente participante. Para a Presidência da República foi logo fixado o nome do próprio presidente do partido, deputado Ulysses Guimarães. Para seu companheiro de chapa, foram lembrados os nomes de Austregésilo de Athayde, Heráclito Fontoura Sobral Pinto e Barbosa Lima Sobrinho. O terceiro acedeu, declarando que não disputava um posto, mas tomava parte em uma campanha política”. (p. 61) Em 11 de janeiro de 1974, quatro dias antes das eleições no Colégio Eleitoral, Ulysses Guimarães, em almoço com jornalistas e acompanhado de correligionários como Nelson Carneiro, Tancredo Neves e Barbosa Lima Sobrinho, seu vice na ‘anticandidatura’, fez um balanço da campanha, expondo os seus motivos: “com lealdade e sinceridade, procuramos mostrar ao povo os aspectos negativos da situação política existente, enfatizando que só se consegue um desenvolvimento real com liberdade. Não podíamos ficar com os braços cruzados e por isso acredito que escolhemos a posição mais correta, utilizando as armas legais que o próprio regime que combatemos nos oferece. Realizamos concentrações em praças públicas, até então proibidas pelo regime. E, nesta oportunidade, pudemos comprovar que o grande inimigo da oposição e que teremos de aniquilar é o medo, e, apesar das perseguições a até de arbitrariedades, foi uma missão audaciosa e um gesto de coragem. Era necessário balançar a árvore para fazer um teste e arrancar os frutos”.

128 Sobre a importância das eleições de 1974 e da anticandidatura de Ulysses Guimarães para a retomada da democracia, assim também destaca Glaucio Ary Dillon Soares (A política brasileira: novos partidos e velhos conflitos. In: FLEISCHER, David (org.). *Da distensão à abertura: as eleições de 1982*. P. 99. Brasília: UNB, 1988): “Nas primeiras eleições, depois que o sistema bipartidário foi criado por decreto, a maioria da população, que foi prejudicada por uma distribuição de renda muito desigual e pelas políticas governamentais que, mais tarde, aumentaram a concentração de renda, não identificou o MDB como representante legítimo dos seus interesses. Por esse motivo, a abstenção eleitoral foi muito alta, como o foram os motivos nulos e em branco; o MDB, ao contrário, teve um desempenho muito fraco, perdendo as eleições na maioria dos centros urbanos. 1974 foi o grande momento de mudanças, com as vitórias do MDB em 16 estados e na maioria dos grandes centros urbanos. Daí em diante, o MDB aumentou sempre sua liderança nas áreas urbanas, derrotando a ARENA por grande maioria em algumas delas. Nas áreas rurais, a ARENA continuou absoluta. A clivagem urbano-rural da política brasileira havia se reafirmado”.

129 Rogério Schmitt, *Partidos Políticos no Brasil (1945-2000)*. p. 45, Rio de Janeiro – RJ: Jorge Zahar, 2000.

que marcaria os anos restantes do bipartidarismo”. Os votos da oposição ao regime, anteriormente direcionados a uma campanha pelo voto branco ou nulo, passaram a ser sufragados em favor do MDB, partido originalmente destinado a uma função meramente figurativa que passava, finalmente, a exercer um papel efetivo de oposição ao regime vigente.

Mesmo implementando a chamada “abertura lenta e gradual” para o regime democrático, o governo Geisel, de início, enfrentava crises, como a decorrente da morte do jornalista Wladimir Herzog nos “porões da ditadura”, desgastando o regime. A insatisfação popular com o regime militar aumentava com o fracasso do projeto do “milagre econômico”, decorrente, principalmente, das sucessivas tensões no Oriente Médio, que levaram o mundo a conviver com as altas de preços dos barris de petróleo, que terminaram por desestabilizar a economia mundial.

Em abril de 1977, em uma tentativa de fortalecimento do seu governo, Geisel fecha temporariamente o Congresso Nacional, objetivando a promoção de reformas. Estava editado o “Pacote de Abril” (Emenda Constitucional nº. 08), que criou a figura do “senador biônico”, ao instituir que nas eleições em que 2/3 do senado fossem renovados, um senador continuaria a ser eleito pelo voto direto e o outro seria eleito pelo mesmo Colégio Eleitoral que escolhia o governador, favorecendo, assim, a ARENA.

Pouco antes, em 1976, o governo fez aprovar a “Lei Falcão”, que limitava a propaganda eleitoral no rádio e na televisão, também com o objetivo de privilegiar a ARENA, partido que sustentava o regime, em detrimento do MDB, partido no qual se concentrava a oposição. Como bem observa Nelson de Sousa Sampaio¹³⁰:

com a chamada “Lei Falcão”, os candidatos só podiam informar o que eram ou tinham sido na vida. Tornou-se uma campanha de ex: ex-vereador; ex-deputado estadual, etc. Os ouvintes geralmente desligavam o rádio ou a TV nesses momentos. A propaganda política, dessa forma, em lugar de expor plataformas, recitava curriculum vitae dos candidatos.

Em 1978, os movimentos sindicais voltam a se fortalecer. Inconformada com o controle salarial promovido pelo governo e percebendo o enfraquecimento do regime, a classe trabalhadora parte para ações mais ofensivas, voltando a promover grandes greves, destacando-se os movimentos paredistas dos metalúrgicos do ABC paulista, quando começa a despontar a figura de um jo-

130 Nelson de Sousa Sampaio, O processo eleitoral e suas distorções. *Estudos nacionais*: as eleições de 1978, v. 01, p. 74, Brasília – DF: Fundação Milton Campos, 1979.

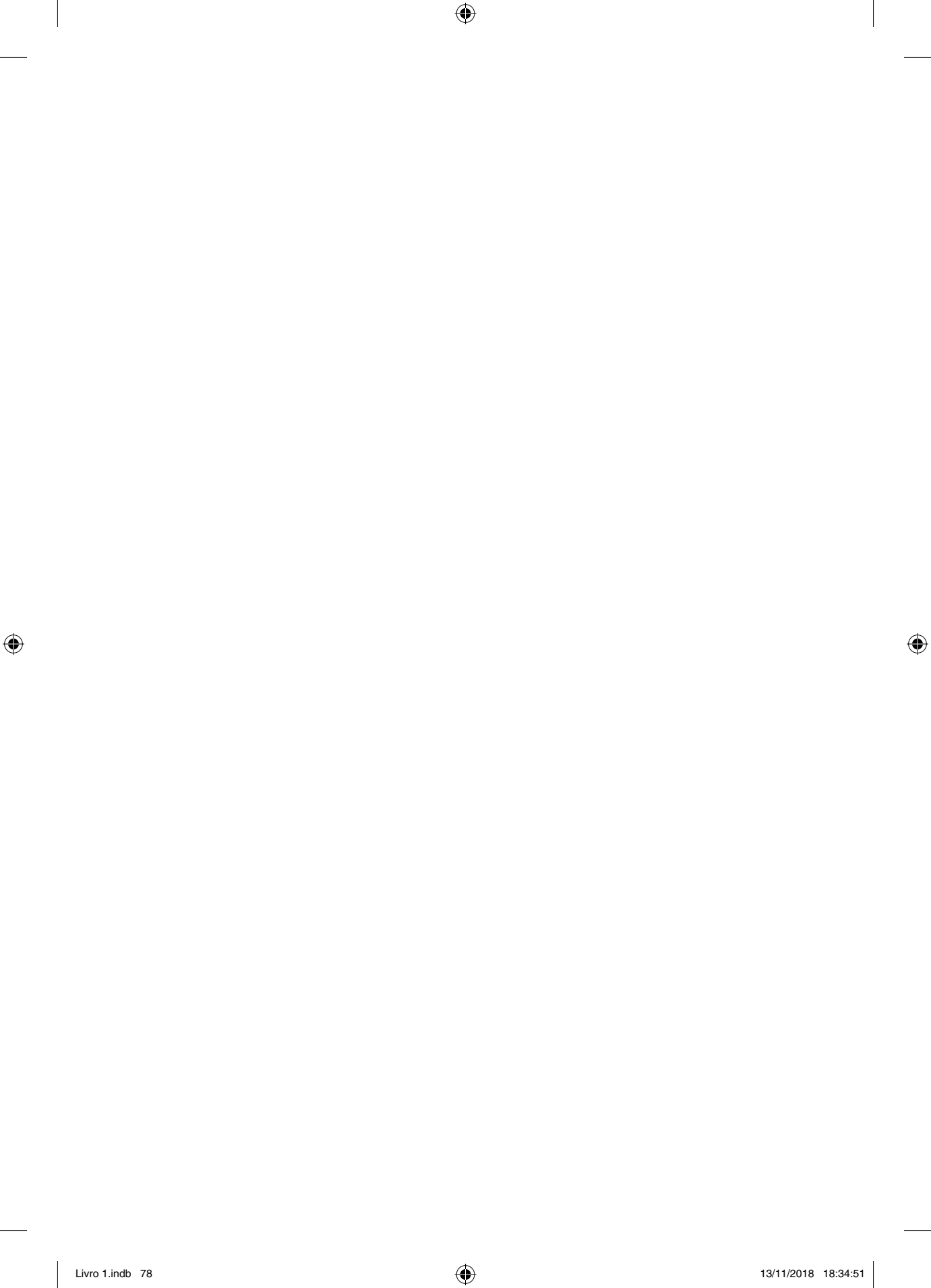
vem sindicalista, presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo, denominado Luís Inácio da Silva, ou, simplesmente, Lula. Ao mesmo tempo, entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) cada vez mais ganham destaque na luta contra o regime opressor, assim como novos movimentos sociais começam a se organizar, na busca da conquista de direitos¹³¹.

Nas eleições de 15 de novembro de 1978, o MDB mostra, mais uma vez, a sua força, principalmente nos centros urbanos, onde, sistematicamente, passa a obter mais votos do que a ARENA. O domínio dos arenistas na zona rural, entretanto, ainda lhes garante a maioria no Congresso Nacional. No Amazonas, por exemplo, o MDB venceu as eleições na capital, mas perdeu no resto do estado (51% dos votos na área urbana e 30% na área rural); na Bahia, o MDB venceu as eleições na capital, mas foi severamente derrotado pela ARENA no interior do estado, onde foi superado pelos votos brancos e nulos (60% dos votos na área urbana e 18% na área rural); no Ceará, venceu na capital, mas perdeu em 136 dos 141 municípios do estado (54% dos votos na área urbana e 15% na área rural); na Paraíba o MDB venceu nas duas maiores cidades, João Pessoa (70% dos votos) e Campina Grande (63% dos votos), mas perdeu nos pequenos municípios; o mesmo aconteceu no Mato Grosso do Sul, onde o MDB venceu nos dois maiores centros urbanos (Campo Grande e Dourados), mas perdeu no resto do estado; no Pará, onde venceu em Belém e Santarém mas perdeu no resto do estado; e no Rio de Janeiro, onde a mesma lógica prevaleceu¹³².

Em 15 de março de 1979, toma posse o último presidente do regime militar, João Baptista de Oliveira Figueiredo, candidato da ARENA eleito pelo Colégio Eleitoral com 355 votos, contra 266 do seu adversário, Euler Bentes, do MDB.

131 Segundo José Murilo de Carvalho (*Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 14. ed. p. 184, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011), a partir da segunda metade da década de 1970, uma grande expansão dos movimentos sociais urbanos se verificou, acompanhando, de certa forma, o crescimento das cidades. Movimentos de favelados se juntaram a associações de moradores de classe média, que se multiplicaram com grande velocidade, chegando a mais de 8 mil, no início dos anos 1980.

132 In: Gláucio Ary Dillon Soares, *A política brasileira: novos partidos e velhos conflitos*. FLEISCHER, David (org.). *Da distensão à abertura: as eleições de 1982*. Brasília: UNB, 1988. p. 99-100.



A DECADÊNCIA DO REGIME MILITAR E O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO

Com enfraquecimento do regime militar, e o consequente crescimento das oposições, representadas pelo MDB, o governo militar joga a sua última carta para manter-se no poder: é promovida, ainda em 1979, uma ampla reforma partidária, que extingue a ARENA e o MDB fazendo surgir novos partidos como o PDS (sucessor da ARENA), o PMDB (sucessor do MDB), o PDT, o PTB e o PT, com a clara intenção de dividir a força oposicionista alavancada pelo MDB, a partir de 1974. Como observa David Fleischer¹³³, o último governo militar, do general João Figueiredo (1979-1985), percebeu que a situação econômica e social estava cada vez pior, aumentando, assim, a tendência de insatisfação do eleitorado, tornando o governo mais vulnerável e potencializando o crescimento do MDB frente a ARENA. Diante deste cenário, “o governo militar decidiu promover um novo realinhamento partidário, de cima para baixo, extinguindo a ARENA e o MDB”, criando um “pluripartidarismo moderado”, que inicialmente, contou com seis partidos (PDS, PDT, PT, PTB, PMDB e PP).

Sobre o Partido Democrático Social (PDS), pode-se afirmar que o mesmo se constituiu, inicialmente, como o principal herdeiro da antiga ARENA, com uma aparente roupagem nova, tendo como destaque, nos seus quadros, um grande número de governadores e ministros de Estado. Em 1980, o PDS contava com 225 deputados federais, 89% deles oriundos da antiga ARENA¹³⁴.

133 David Fleischer, Os partidos políticos. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. p. 255, Rio de Janeiro – RJ: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo – SP: UNESP, 2004.

134 David Fleischer, O novo pluripartidarismo: perfil socioeconômico da Câmara dos Deputados (1979 versus 1983), In: FLEISCHER, David (org.). *Da distensão à abertura: as eleições de 1982*, p. 135, Brasília: UNB, 1988.

Como principal herdeiro do antigo MDB surge o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), liderado por Ulysses Guimarães e tendo como principal bandeira a manutenção da unidade da oposição ao já decadente regime militar¹³⁵.

Alguns oposicionistas, entretanto, defendendo a necessidade de instituição efetiva do pluripartidarismo como requisito para a consolidação democrática, preferiram formar novos partidos, entendendo que a frente oposicionista era demasiadamente ampla para constituir uma única organização política. Assim surgiram o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido dos Trabalhadores (PT).

PTB e PDT eram partidos que buscavam herdar, de certa forma, a herança trabalhista plantada por Getúlio Vargas nas décadas de 1940 e 1950. Uma grande disputa ocorreu entre o grupo político liderado pelo ex-governador do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro, Leonel Brizola, e o grupo liderado pela filha do ex-presidente Vargas, Ivete Vargas, pelo direito de utilização da sigla PTB, criada por Getúlio nos anos 40 do século XX. No final das contas, o grupo liderado por Ivete Vargas saiu-se vencedor da disputa no Tribunal Superior Eleitoral, não restando outra alternativa ao grupo liderado por Brizola senão a organização de uma outra agremiação partidária, o Partido Democrático Trabalhista (PDT).

O Partido dos Trabalhadores, por sua vez, teve uma formação bastante original em relação aos demais. Entre os seus principais fundadores, pouco se encontravam políticos tradicionais, egressos do Movimento Democrático Brasileiro ou mesmo das antigas agremiações anteriores ao Regime Militar. Grupos de intelectuais de esquerda, sindicalistas e militantes populares ligados ao trabalho pastoral da Igreja Católica formaram, em sua maioria, a base para a construção deste novo, e então exótico, partido político. Como bem destaca Rodrigo Patto Sá Motta¹³⁶⁻¹³⁷, a fundação do PT pode ser vista como “um dos

135 Destaca Rodrigo Patto Sá Motta (*Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros*, p. 129) que o PMDB buscou se constituir como principal herdeiro do antigo MDB, “acreditando que uma oposição unida era a melhor maneira de derrotar o regime militar e apressar o fim da transição democrática”. Para aproveitar a popularidade da antiga sigla, driblando as novas regras que exigiram o uso da palavra “partido” (regra criada com a clara intenção de expurgar os legados políticos das antigas siglas, especialmente a do MDB), os líderes do antigo MDB patrocinaram uma inteligente manobra, adicionando a palavra “partido” e a letra “P” à sigla extinta, transformando o MDB em PMDB. Assim, ressalta Sá Motta, o eleitorado reconheceria o PMDB como uma continuidade do antigo partidos das oposições. O sucesso da manobra foi inquestionável, tendo o PMDB se tornando, nos anos seguintes, o maior partido político do país.

136 Op. Cit., p. 131.

137 Sobre o caráter artificial dos novos partidos surgidos em 1979, pronunciou-se Fernando Henrique Cardoso (Dependências e democracia. In: FLEISCHER, David (org.). *Da distensão à abertura: as eleições de 1982*. p. 51, Brasília: UNB, 1988), em trabalho apresentado à Conferência “democra-

raros casos na história brasileira de um partido criado fora do universo das elites e do Estado”.

Em 1982, o povo brasileiro retoma o direito de eleger os governadores dos estados. Lula, candidato do PT ao governo de São Paulo, obtém 9,8% dos votos válidos, alcançando a quarta posição: Franco Montoro é eleito governador daquele estado.

Em 1984, o então Deputado Federal mato-grossense, Dante de Oliveira, apresenta proposta de imediata realização de eleições diretas para a Presidência da República, gerando uma grande mobilização social em todo o país, no que ficou conhecido como o movimento das “Diretas-Já”. Conforme lição de Alberto Tosi Rodrigues¹³⁸, em janeiro de 1983, ainda antes da sua posse como deputado federal, Dante de Oliveira já havia decidido transformar em proposta de emenda constitucional a convocação imediata de eleições diretas para presidente da república, tema que mais desenvolveu durante a sua campanha eleitoral. Para isso, o deputado eleito verificou, junto ao sistema de processamento de dados da Câmara, que todas as propostas que buscavam o restabelecimento das eleições presidenciais diretas estavam arquivadas. Assim, passou Dante de Oliveira a buscar o apoio à sua proposta junto a outros parlamentares, obtendo, dessa forma, o número mínimo de assinaturas necessárias. No dia da sessão de abertura do Congresso, destaca Tosi Rodrigues, Dante de Oliveira “posicionou-se, estrategicamente, próximo ao microfone do plenário”, sendo o primeiro deputado a apresentar emendas. O texto, simples e direto, se tornou a senha para uma das maiores mobilizações populares da história do país, a campanha das “Diretas-Já”, que tomou conta das ruas de todo o Brasil.

Em 12 de janeiro de 1984, na Boca Maldita, em Curitiba, é realizado o primeiro comício da campanha das “Diretas-Já”, organizado pelo PMDB e pelo governo do Paraná. Segundo Tosi Rodrigues¹³⁹:

A organização se empenhou: 2,5 milhões de panfletos, 15 mil cartazes, 30 mil cédulas simbólicas para votação simbólica, 3 mil camisetas, 15 chamadas na TV Globo-PR nos intervalos do “Jornal Nacional” – tudo pago, ao que consta, pelo Diretório Nacional do PMDB. Duzentos e cinquenta ônibus

tizing Brazil?”, na Yale University, nos Estados Unidos, realizada entre os dias 1º e 4 de março de 1983, no sentido de que “a legislação casuística de um regime autoritário de base militar teve um papel crucial (a despeito de suas intenções) na formação dos partidos brasileiros”, uma vez que os novos partidos, inclusive o PT, na sua opinião, “tiveram que sair da casca do ovo da acomodação entre os parlamentares e uma direção partidária que sequer era burocrática, porque não havia uma máquina partidária propriamente dita para ser controlada”.

138 Alberto Tosi Rodrigues, *Diretas Já: o grito preso na garganta*. 1. ed. p. 41-42, São Paulo – SP: Perseu Abramo, 2003.

139 p. 42-43, *et seq.*

começaram a chegar do interior do estado a partir do meio-dia daquela quinta-feira. Depois das 17 horas, o centro de Curitiba entrou em ritmo de Copa do Mundo: comércio fechado, papel picado atirado dos prédios etc. (...) O locutor esportivo Osmar Santos fez a apresentação (“ser contra as diretas é o mesmo que torcer contra a Seleção Brasileira”, disse) e Ulysses inaugurou uma fala que se repetiria muitas outras vezes: “temos que acabar com essa bastilha nojenta e repugnante que é o Colégio Eleitoral, para libertar do calabouço o voto direto”.

A partir deste comício na Boca Maldita, vários outros começam a acontecer por todo o país. Em 25 de janeiro de 1984, dia do aniversário de 430 anos da fundação da cidade de São Paulo, um grande comício é realizado na capital paulista, reunindo milhares de pessoas. Figuras políticas de diversas tendências, como Ulysses Guimarães, Teotônio Vilela, Tancredo Neves, Fernando Henrique Cardoso, Leonel Brizola e Luís Inácio Lula da Silva se tornam presenças constantes nas manifestações pelas eleições diretas, que mobilizam todo o país e denotam o ocaso do regime militar.

Em 25 de abril de 1984, entretanto, o povo brasileiro sofre uma grande decepção: por 98 votos a favor, 65 contra, 3 abstenções e 113 deputados ausentes, a emenda Dante de Oliveira não é aprovada. Faltaram 22 votos. As eleições presidenciais seriam realizadas, mais uma vez, pelo Colégio Eleitoral.

Com a derrota da emenda das “Diretas-Já”, a oposição ao regime militar se articula para vencer as eleições presidenciais no Colégio Eleitoral. É escolhido, assim, o nome do governador mineiro Tancredo Neves como candidato à presidência da República, tendo como adversário o candidato do PDS, representante do regime militar, Paulo Salim Maluf.

A Escolha de Maluf como candidato do PDS, derrotando nas convenções o ministro Mário Andreazza, por sinal, é o estopim de uma ruptura na base de sustentação do governo Figueiredo. Setores do PDS, liderados pelos senadores José Sarney (que era o presidente do partido), Marco Maciel, pelo vice-presidente Aureliano Chaves e pelo então ex-governador da Bahia, Antônio Carlos Magalhães, decidem formar a “Aliança Democrática”, em apoio à candidatura de Tancredo à presidência. Assim, por iniciativa de Sarney, Maciel e Aureliano, é fundado o Partido da Frente Liberal (PFL), que indica Sarney como candidato a vice-presidente da República na chapa liderada pelo governador mineiro¹⁴⁰:

140 Para Teresa Maria Frota Haguette (Cidadania: o direito à oposição e o sistemas de partidos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte: Ed. UFMG, v. 78/79, p. 85, jan./jul. 1994), foi a “indecisão do presidente Figueiredo em prestar apoio a um candidato” o principal motivo para que tivesse ocorrido a cisão política, no âmbito do PDS, que resultou na formação do PFL e da “Aliança Democrática”.

Em 15 de janeiro de 1985, Tancredo Neves é eleito, em Colégio Eleitoral, o primeiro presidente civil brasileiro em 21 anos, derrotando o candidato da situação, Paulo Salim Maluf. Na véspera de sua posse, marcada para o dia 15 de março daquele mesmo ano, contudo, Tancredo é internado em estado grave no Instituto do Coração, em São Paulo, vítima de uma suposta diverticulite, que o levaria à morte, em 21 de abril, gerando uma grande comoção popular¹⁴¹. José Sarney é, assim, efetivado como o novo Presidente do Brasil, dando início ao período conhecido como “Nova República”.

141 Sobre a agonia de Tancredo Neves, que mobilizou todo o país entre 13 de março e 21 de abril de 1985, assim narra Eduardo Bueno (*Brasil, uma história: cinco séculos de um país em construção*, p. 439, Rio de Janeiro: Leya, 2012): “Em 13 de março, a dois dias da posse, submetido a exames, foi informado pelos médicos da existência de um processo infeccioso agudo no abdômen. Precisava ser operado com urgência. ‘Os senhores precisam saber que até o dia 17, às 05 horas da tarde, eu não posso me submeter a essa cirurgia’, disse taxativamente. Para o dia e horário citados, estava marcada a primeira reunião ministerial do novo governo. A partir dali, imaginava, sua internação já não provocaria turbulências graves e os militares não iriam intervir no processo de redemocratização. Na noite do dia 14, o quadro clínico indicava possibilidade de parada cardíaca, parada respiratória e morte. Mesmo alertado dos riscos, Tancredo Neves só concordou em ir ao hospital para tomar soro. Foi o truque encontrado pelos médicos para interná-lo. Começava a longa agonia de Tancredo e de todos os brasileiros. Enquanto se iniciava a cirurgia, numa sala reservada do Hospital de Base, alguns dos caciques da chamada ‘Nova República’, entre os quais os novos ministros Marco Maciel, Aureliano Chaves, Leônidas Pires Gonçalves, Affonso Camargo e o senador Fernando Henrique Cardoso, decidiam que era preciso preparar com rapidez a posse do vice-presidente eleito José Sarney. Havia temores de que a linha-dura não aceitasse a posse de Sarney e aproveitasse o pretexto para criar uma nova crise institucional de consequências realmente imprevisíveis. (...) No dia 25 de março, Tancredo teve uma gravíssima hemorragia interna. No dia seguinte, foi levado para o Instituto do Coração, em São Paulo, onde lutaria contra a morte por quase um mês. Ao todo, o presidente foi submetido a sete cirurgias. Na noite de 21 de abril, - dia do mártir Tiradentes -, as TVs de todo o país interromperam sua programação para mais um boletim de Britto. Seria o último. A frase ‘lamento informar’ e a expressão grave do porta-voz prepararam o país para a tragédia: Tancredo estava morto. A comoção causada pela agonia, morte e funerais de Tancredo pode ser comparada à emoção suscitada pelo suicídio de Vargas, 31 anos antes. E, assim que morreu Neves, o país, liberto do transe, passou a perguntar em uníssono: e agora, José?”



NASCE A “NOVA REPÚBLICA”: A RETOMADA DA DEMOCRACIA

Com o início da “Nova República”, o Brasil retoma os caminhos da democracia. É editada, assim, a Emenda Constitucional nº 25, que institui diversas mudanças políticas no país, a exemplo do estabelecimento de eleições diretas para presidente pelo sistema de maioria absoluta (dois turnos); da convocação, para 15 de novembro daquele ano, de eleições para prefeitos de capital, municípios considerados áreas de segurança nacional e para vereadores e prefeitos de novos municípios; da permissão de coligações nas eleições para prefeito e proibição das sublegendas; da representação do DF no Congresso, com 3 senadores e 8 deputados federais; da revogação da fidelidade partidária; da concessão de direito de voto aos analfabetos (o alistamento e o voto não eram obrigatórios) e da flexibilização das regras existentes para a organização de partidos. Pouco depois, por meio da Emenda Constitucional nº 26, é convocada, pelo presidente José Sarney, Assembleia Nacional Constituinte, a ser eleita em 1986, com o objetivo de fazer nascer uma nova Constituição para o Brasil, propugnadora da construção de um Estado Democrático de Direito em nosso país.

Após as eleições de 1986, nas quais o povo elege seus representantes naquele colegiado que daria uma nova Constituição ao país, é realizada, em 1º de fevereiro de 1987, no plenário da Câmara dos Deputados, a sessão de instalação da Assembleia Nacional Constituinte.

Cumprindo as determinações da Constituição Federal então vigente, o presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro José Carlos Moreira Alves, assume a presidência dos trabalhos e declara instalada a Assembleia, fazendo um extenso pronunciamento no qual, ao seu final, declara¹⁴²:

142 Casimiro Neto, *A Construção da Democracia*, p. 595, Brasília – DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.

Senhores constituintes: na feitura de uma Constituição, as questões são múltiplas, e as dificuldades várias. Resolve-las com prudência e sabedoria é o grande desafio que se apresenta a esta como a todas Assembleias Constituintes.

Os olhos conscientes da nação estão cravados em vós.

A missão que vos guarda é tanto mais difícil quanto é certo que, nela, as virtudes pouco exaltam, porque esperadas, mas os erros, se fatais estigmatizam.

Que Deus vos inspire! (Palmas prolongadas).

No dia seguinte, às 15 horas, ainda sob a presidência do Ministro José Carlos Moreira Alves, a Assembleia Nacional Constituinte se reúne para eleger o seu presidente. O Deputado Federal Ulysses Guimarães, um dos símbolos da luta pela redemocratização no país, é eleito, com 455 votos, afirmando que “a nação quer mudar, a nação deve mudar, a nação vai mudar”.

Dividida em oito comissões, subdivididas, cada uma delas, em três subcomissões, organizadas segundo critérios temáticos e compostas, cada uma, por 63 membros titulares e igual número de suplentes, observado o princípio da proporcionalidade partidária, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88 inicia seus trabalhos como a mais popular de todas as assembleias constituintes já instaladas no país. Como destaca Walter Costa Porto¹⁴³, o corpo eleitoral do país se encontrava bastante alargado em relação aos primórdios da nossa história republicana. Sessenta e nove milhões de eleitores se habilitaram ao pleito de 1986, que determinou a composição da Assembleia Constituinte, contra os cerca de 200 mil eleitores existentes em 1889, quando a república foi proclamada. Segundo Porto, na eleição de 1910, quando ocorreu a primeira grande disputa pelo cargo presidencial, travada entre Ruy Barbosa e Hermes da Fonseca, apenas 700 mil eleitores estavam inscritos, o que correspondia a apenas 3% da população do país, percentual elevado a mais de 10% do contingente populacional apenas em 1945.

Com a maior participação dos meios de comunicação, em especial dos jornais, revistas, rádio e televisão, uma maior divulgação e discussão dos problemas é proporcionada, sendo ressaltado, dessa forma, o caráter democrático da participação popular na elaboração da nova carta constitucional.

Em 05 de outubro de 1988, em sessão solene realizada no plenário da Câmara dos Deputados, é promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, pautada nos princípios da cidadania, da soberania popular, da igualdade, da dignidade da pessoa humana e do pluralismo político.

143 Walter Costa Porto, *O Voto no Brasil, da Colônia à 6ª República*. 2. ed. p. 363, Rio de Janeiro: Topbooks, 2002.

No campo da democracia, é inegável que a Constituição de 1988 simbolizou consideráveis avanços na sociedade brasileira. Voltou-se a ter liberdade de imprensa e de expressão, o que possibilitou, nos últimos tempos, a divulgação e a reflexão sobre diversos fatos de grande importância para todos, a exemplo dos diversos escândalos de corrupção e abuso de poder, que permitiram o afastamento de diversos mandatários nas quatro esferas do federalismo (união, estados, distrito federal e municípios); bem como alcançou-se um nível de amadurecimento político nunca antes alcançado, com a realização de eleições livres para vereadores, prefeitos, deputados, senadores, governadores e presidentes da república, com uma maior participação popular, destacando-se, nesse ponto, o relevante papel desenvolvido pela Justiça Eleitoral, em especial no que se refere à implantação das urnas eletrônicas, difundida a partir das eleições municipais de 1996.

Todo este avanço dos últimos anos, entretanto, não é capaz de fazer com que o povo brasileiro supere um descrédito, ainda muito presente, relacionado às instituições políticas. Escândalos de corrupção, surgidos no interior das mais variadas instâncias deliberativas da sociedade, a exemplo da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Poder Executivo dos municípios, estados e União, ou mesmo dos órgãos judiciários e do Ministério Público, ao lado dos elevados gastos públicos mantidos pelo Estado, da ineficiência administrativa e da pouca legitimidade alcançada pelos partidos políticos, fazem com que renasçam, a cada instante, os “fantasmas” do clientelismo, do patrimonialismo e do populismo, sobreviventes em pleno século XXI.

A defesa de uma “ampla e eficiente reforma política”, assim, se faz, a cada dia, mais recorrente. Ocorre que, na grande maioria das vezes, a defesa de mudanças nas instituições políticas da sociedade é construída de forma açodada, sem uma análise mais profunda acerca dos impactos, positivos e negativos, de eventuais transformações. Em uma análise bastante racional e pertinente acerca do tema da reforma política, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó formulam importantes observações, que, merecem ser transcritas, sobre tal realidade¹⁴⁴:

As instituições políticas são imperfeitas. O ditado popular “nada é perfeito” também se aplica às instituições políticas, como às demais esferas da vida. Sempre há vantagens e desvantagens nas escolhas institucionais que fazemos. Vantagens absolutas e desvantagens absolutas são construtos ideais: servem como referências “puras”, mas não se encontram na realidade. Há uma tendência, talvez universal, a achar que “nossas” instituições não funcionam

144 Gláucio Ary Dillon Soares e Lúcio R. Rennó, *Projetos de Reforma Política na Câmara dos Deputados*. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio R. (org.). *Reforma Política: lições da história recente*. p 09-10. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

bem. Há quase sempre um viés negativo na análise das instituições políticas que não é privilégio do Brasil. Em diferentes países, as análises sobre o funcionamento das instituições políticas frequentemente foram negativas. Muitos analisam as instituições de outros países e épocas de maneira idealizada e, no confronto entre realidade e fantasia positiva, a fantasia positiva ganha sempre. Há um ditado americano que expressa essa tendência muito bem: *the grass is always greener on the other side of the fence* (a grama do vizinho é sempre mais verde).

Em qualquer empreitada reformadora há custos, às vezes não evidentes, muitas vezes não antecipados, regra que se aplica às mudanças nas instituições políticas. Em outras palavras, o remédio também é amargo e pode ser mais amargo do que a doença. Os reformadores responsáveis devem saber até onde os benefícios da mudança institucional se sobrepõem aos custos. Raramente temos o conhecimento necessário para fazer a contabilidade das perdas e ganhos numa mudança institucional.

No mesmo sentido da ausência de uma análise mais aprofundada acerca dos efeitos das propostas de reforma política em discussão no país, verifica-se, também, que a participação popular na discussão dos temas da reforma política, os quais poderão acarretar mudanças profundas no formato da democracia brasileira, muitas vezes é relegada a um segundo plano, enfraquecendo a efetividade da Constituição Federal outrora batizada de cidadã. Tal prática não só retira parte da legitimidade do processo de evolução da democracia brasileira, como também mutila a própria coerência do ordenamento jurídico pátrio, fundado em 05 de outubro de 1988, com a promulgação da atual Lei Maior.

É a Constituição de 1988 produto de um processo democrático, que culminou na adesão do legislador constituinte a um modelo de participativo de democracia que precisa ser seguido e observado. É o que se demonstrará, a seguir.

A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A OPÇÃO DO POVO SOBERANO POR UM MODELO DE AMPLA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988 estabelece como princípios fundamentais, em seu artigo 1º, a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. O parágrafo único do mesmo artigo, por sua vez, dispõe que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Uma rápida leitura dos primeiros enunciados constitucionais, portanto, já é suficiente para constatar a opção do povo brasileiro por um modelo maximalista de democracia, o qual não resume à escolha periódica das elites governantes, em processos eleitorais livres e legítimos, mas sim por um modelo participativo de democracia, o qual engloba, inclusive, preceitos deliberativos. À previsão constitucional de realização de eleições populares periódicas para os cargos de vereador, prefeito, deputado estadual, deputado distrital, deputado federal, senador, governador e presidente da república, soma-se a possibilidade de participação direta, ampla e igualitária do povo na vida política do Estado, através dos institutos da democracia semidireta (plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei), bem como por meio do incentivo à discussão pública acerca das mais diversas questões de interesse coletivo, fundada nas liberdades de pensamento, opinião e imprensa, no incentivo à formação de associações civis para fins lícitos e na previsão constitucional de existência de diversos órgãos e instituições deliberativas populares, atuantes não apenas junto à administração pública, mas também dentro da sua composição formal.

A cidadania e o pluralismo político, previstos nos incisos II e V do artigo 1º da Carta Constitucional, denotam que o sistema jurídico brasileiro é constituído sob a forma de uma democracia pluralista e participativa, na qual “todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido”, conforme redação do parágrafo único do artigo 1º da Carta Constitucional. Ao dispor sobre a cidadania como um dos fundamentos da Constituição Brasileira, está indicada uma concepção de Estado que prima pela participação política do povo em suas questões fundamentais¹⁴⁵.

O fundamento da cidadania denota que o princípio da soberania popular é abraçado em nosso país, consistindo esse princípio na realização do ideal maior de igualdade política.

Ao se referir ao pluralismo político como base fundamental do nosso ordenamento jurídico, a Constituição, por sua vez, conforme lição de José Afonso da Silva¹⁴⁶, faz uma opção pela “sociedade pluralista que respeita a pessoa humana e sua liberdade, em lugar de uma sociedade monista que mutila os seres e engendra as ortodoxias opressivas”, valorizando a existência de uma sociedade pluralista e conflitiva, “de interesses contraditórios e antinômicos”.

O pluralismo político, desta forma, fundamenta a democratização do poder e o respeito à diversidade, fato que só reforça a necessidade de construção de espaços deliberativos nos quais seja assegurada a liberdade de opinião e expressão e o debate livre, a coexistência pacífica e a possibilidade de convencimento mútuo entre os mais diversos atores sociais.

Cidadania e pluralismo político, assim, conformam o Estado brasileiro sob o regime político de uma democracia maximalista, na qual o povo participa de forma direta e indireta das questões e decisões políticas do Estado e da sociedade a partir da viabilização de um amplo debate público acerca das mais diversas questões de interesse da sociedade. A legitimidade do Estado brasileiro sob a ótica democrática está intrinsecamente vinculada a essa característica participativa e deliberativa adotada pelo nosso regime político, estabelecido pela Constituição de 1988.

Em diversas passagens da Carta Constitucional é possível notar-se a escolha do legislador constituinte pelo estabelecimento de um regime democrático maximalista, com fundamentos deliberativos, no país. O art. 58, § 2º, II, por

145 Como bem destaca Dalmo de Abreu Dallari (*O que é participação política*, 15. reimpressão, p. 89-90, São Paulo: Brasiliense, 2001), “a participação política é uma necessidade da natureza humana”, e “todo indivíduo que viva numa sociedade democrática tem várias tarefas importantes a executar”.

146 José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 15. ed., p. 147, São Paulo: Malheiros, 1998.

exemplo, estabelece que cabe às comissões formadas nas casas do Congresso Nacional realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil. Já o art. 89, VII da Constituição, por sua vez, prevê que do Conselho da República deverão participar “seis cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara dos Deputados, todos com mandato de três anos, vedada a recondução”.

O Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público, criados a partir da Emenda Constitucional nº. 45/04, também contam, nas suas composições, com cidadãos comuns de reputação ilibada, conforme previsões, respectivamente, dos artigos 103-B, XIII e 130-A, VI. Já no artigo 204, II, é previsto que as ações governamentais na área de assistência social serão formuladas tendo como diretriz a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

Como se observa, não restam dúvidas acerca da opção do legislador constitucional por um modelo de ampla participação popular nas instâncias da democracia, conformada, portanto, sob as óticas da participação e também da deliberação pública. Neste sentido apresenta-se como requisito de legitimidade de toda e qualquer reforma que possa advir no nosso sistema político a convergência dos mais diversos setores da sociedade. Da mesma forma, o próprio conteúdo das propostas de reforma política a serem discutidas deverá contemplar o alargamento, e não a atrofia, dos espaços de participação e deliberação.

Como tem se apresentado, entretanto, o debate da reforma política no Brasil, nos últimos anos? Que tipo de reforma política se faz necessária no país? Quais as tendências e possibilidades das propostas de reforma do sistema político em discussão na esfera pública e /ou em tramitação no Congresso Nacional para a elevação da representatividade política no Brasil? Os projetos e ações constituintes da reforma político-institucional em curso no Brasil nos últimos anos se compatibilizam com os preceitos fundamentais e inafastáveis da engenharia institucional firmada pela Constituição Federal de 1988? Será, de fato, necessária a realização de uma reforma política no Brasil?

A resposta a estes questionamentos perpassam, necessariamente, por uma análise histórica do processo de reforma política em discussão no seio da sociedade brasileira, sendo este o objeto de análise do próximo tópico.

O ONIPRESENTE DEBATE DA REFORMA POLÍTICA NO BRASIL PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988

Definida pelo ex-presidente americano Abraham Lincoln, em famoso discurso realizado em 1863, em Gettysburg, como “o governo do povo, pelo povo e para o povo”, a democracia consagrou-se, ao longo do último século, como o regime político mais adequado à consolidação das liberdades fundamentais e à promoção dos direitos humanos, sendo patente, entretanto, as suas dificuldades e imprecisões, sacramentadas em famosa afirmação atribuída a Sir Winston Churchill, líder político britânico durante a II Guerra Mundial e um dos principais estadistas do século XX, segundo a qual o regime democrático seria “o pior de todos os regimes políticos, à exceção de todos os demais já testados”. Tal conclusão de Churchill denota uma importante característica desse regime político, já afirmada no primeiro capítulo desta tese: o seu caráter permanentemente evolutivo.

Como produto da sua imperfeição, a democracia está sempre buscando renovação. Neste sentido, o debate acerca da necessidade de uma ampla reforma política tem se apresentado como constante no Brasil, ao longo de toda a sua história política, como já destacado neste trabalho¹⁴⁷.

147 De fato, o debate acerca da necessidade de reformas políticas sempre se fez presente no Brasil, como se pôde observar ao longo deste capítulo. Neste sentido, Sylvio Santos Faria (A emenda parlamentarista. p. 06, Salvador: S.A. Artes Gráficas, 1954), escrevendo, em 1953, trabalho apresentado ao Instituto dos Advogados da Bahia relativo à proposta de emenda parlamentarista apresentada pelo deputado Raul Pila, já identificava, àquela época, a existência de um “deficit de nossas instituições políticas para com o regime democrático”, fato que demonstra a onipresença do debate relativo à necessidade de reformas políticas no Brasil.

Ainda durante a realização da Assembleia Nacional Constituinte, entre os anos de 1987 e 1988, vários foram os debates e as polêmicas em torno do estabelecimento do desenho institucional a ser estabelecido no país.

Ao completar trinta anos de sua promulgação, a Constituição Federal de 1988 pode ser apontada como aquela que mais avanços permitiu no campo do desenvolvimento democrático brasileiro. Desde os seus princípios fundamentais, consagrados no artigo 1º, dispõe a carta constitucional vigente que a República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito fundado em valores como a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político, a serem afirmados pelo povo, titular do poder soberano, por meio de representantes eleitos periodicamente e também de forma direta.

Uma rápida leitura dos primeiros enunciados constitucionais, portanto, já é suficiente para constatar a opção do povo brasileiro por um modelo maximalista de democracia, o qual não resume à escolha periódica das elites governantes, em processos eleitorais livres e legítimos, mas sim por um modelo participativo de democracia, o qual engloba, inclusive, preceitos deliberativos. À previsão constitucional de realização de eleições populares periódicas para os cargos de vereador, prefeito, deputado estadual, deputado distrital, deputado federal, senador, governador e presidente da república, soma-se a possibilidade de participação direta, ampla e igualitária do povo na vida política do Estado, através dos institutos da democracia semidireta (plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei), bem como por meio do incentivo à discussão pública acerca das mais diversas questões de interesse coletivo, fundada nas liberdades de pensamento, opinião e imprensa, no incentivo à formação de associações civis para fins lícitos e na previsão constitucional de existência de diversos órgãos e instituições deliberativas populares, atuantes não apenas junto à administração pública, mas também dentro da sua composição formal.

Pode-se afirmar, assim, que a principal decisão tomada pelos legisladores constituintes, atuando em nome do povo soberano, se deu com a clara opção constitucional por um regime de participação política ampla, fato de certa forma inédito na nossa história constitucional, a partir de um modelo maximalista de democracia. A forma de viabilização desta ampla participação, contudo, vem sendo objeto de muitas divergências, nascidas ainda no seio do processo gerador da atual Carta constitucional brasileira.

Uma das primeiras grandes polêmicas vivenciadas na “Nova República” no que se refere ao modelo de sistema político a ser adotado no país, se deu em torno do debate entre o parlamentarismo e o presidencialismo como sistema

de governo a ser consagrado na Constituição. Ainda durante o período pré-constituente, políticos e acadêmicos já se manifestavam publicamente a favor de um dos sistemas, tecendo críticas ao sistema oponente. Neste sentido, Fávila Ribeiro¹⁴⁸, por exemplo, em obra intitulada “Constituinte e participação popular”, publicada em 1986, se posicionou a favor do parlamentarismo, afirmando que haveria, no Brasil uma nociva “obstinação pelo imobilismo institucional”, a qual desprezaria as evidências históricas da “inaclimatação do Presidencialismo à realidade sociopolítica e cultural latino-americana”. Para Ribeiro, o presidencialismo tenderia a promover a onipotência pessoal dos governantes, transformado o presidente da república em “monarca absolutista, ainda que por prazo determinado, com origem eletiva”.

Advogando pela continuidade do presidencialismo no Brasil, contra o parlamentarismo, Ferreira Filho¹⁴⁹, por sua vez, escreveu, em 1987, que os problemas brasileiros estariam relacionados não apenas à centralização estatal e a um “presidencialismo exagerado”, mas, especialmente, à existência de um sistema partidário fraco, pouco coeso e distante da opinião pública, bem como à permanência de “um quadro econômico e social propício a explosões de amplitude incalculável”. Neste cenário, portanto, entendia Ferreira Filho que um parlamentarismo, à moda inglesa, seria um risco para o Brasil, que não poderia se tornar vulnerável à possibilidade de constituição de um “governo instável, fraco, em que as combinações feitas à sombra rejam os rumos do Estado”.

Durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, o debate entre parlamentarismo e presidencialismo se tornou um dos mais polêmicos. Os defensores do parlamentarismo, dentre os quais os integrantes do então recém criado Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), surgido como dissidência do PMDB, durante os trabalhos da Constituinte, defendiam que a adoção do novo sistema de governo teria o condão de evitar a estagnação de governos impopulares, uma vez que no parlamentarismo o chefe de governo não tem mandato definido, governando apenas enquanto tiver a confiança da maioria do Parlamento. Por outro lado, os defensores do presidencialismo acreditavam que a manutenção do sistema garantiria uma maior estabilidade política em um momento histórico de transição, especialmente quando deparado com um sistema partidário fragmentado, como o que se apresentava então.

148 Fávila Ribeiro, *Constituinte e participação popular: o momento estratégico da ordenação pré-constituente e a Emenda Constitucional n.º 25/85*. 1. Ed. p. 28-29, São Paulo: Saraiva, 1986.

149 Manoel Gonçalves Ferreira Filho. *Idéias para a nova Constituição brasileira*. 1. ed. p. 115, São Paulo: Saraiva, 1987.

Dentre os defensores do presidencialismo, talvez o mais atuante fosse, naquele momento, o então presidente da república, José Sarney, que via uma possível mudança de sistema de governo como um obstáculo ao exercício do poder. Durante a Constituinte, Sarney se esforçou, nos bastidores, para aprovar a manutenção do sistema presidencialista, muito embora a tendência inicial do projeto da nova Constituição estivesse voltado para o parlamentarismo. Outra luta do então presidente, marcante durante os trabalhos da Assembleia Nacional, foi a relativa à conquista de um quinto ano de mandato presidencial.

Em 22 de março de 1988, em histórica sessão, a Assembleia Nacional Constituinte aprovou a continuidade do sistema de governo presidencialista, adotado no Brasil desde a proclamação da república, quase cem anos antes, à exceção do período entre 1961 e 1963, durante o governo do presidente João Goulart. Destacando o que entendia como um golpe na Constituinte, Ary Guimarães¹⁵⁰, em artigo publicado no jornal “A Tarde”, em 29 de março de 1988, atribuiu a derrota do parlamentarismo ao projeto pessoal do então presidente da república, José Sarney, que pressionou os constituintes no sentido da prorrogação do seu mandato para cinco anos. De acordo com Guimarães, “o golpe consumou-se na trágica terça-feira, 22, quando todos os 559 constituintes foram uns assistir, outros redefinir a Constituinte. Agora, ela é confessadamente uma Assembleia de homens majoritariamente dispostos a fazer a vontade de um governo que lhe deveria ser subordinado (...)”.

Como “prêmio de consolação”, os defensores do parlamentarismo conseguiram incluir no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) um dispositivo que determinava a convocação de um plebiscito, no prazo de cinco anos, no qual o povo decidiria pela república ou pela monarquia e pelo presidencialismo ou o parlamentarismo. Em 21 de abril de 1993, o povo brasileiro foi às urnas e, na maior consulta popular até então, decidiu pela manutenção da república presidencialista.

Após a realização do plebiscito, a discussão acerca da mudança do sistema de governo, de certa forma, arrefeceu. É verdade que muitos ainda hoje são defensores do sistema parlamentarista, mas também é certo que a mudança do sistema de governo deixou de ser tema prioritário na agenda da reforma política, principalmente depois que o PSDB, partido que se notabilizou pela defesa incisiva do sistema parlamentarista, chegou ao poder, em 1994. Com as vitórias do PT, defensor de primeira hora do presidencialismo, nas eleições

150 Ary Guimarães, *Constituinte de 1988: retratos de uma época*. 1. ed. p. 275, Salvador: Edições ALBA, 2011.

presidenciais de 2002 a 2014, o tema da mudança do sistema de governo se tornou ainda mais distante no debate político brasileiro. Durante e após a consumação, contudo, do processo que levou a presidente Dilma Rousseff ao impeachment, sacramentado em agosto de 2016, o tema do parlamentarismo voltou à baila, louvado por políticos importantes a exemplo do ex-presidente da república e senador Fernando Collor¹⁵¹, do presidente do Senado Federal, Renan Calheiros¹⁵², bem como por alguns partidos políticos, a exemplo do PSB¹⁵³, do PSDB¹⁵⁴ e do PPS¹⁵⁵.

Não foi apenas, contudo, o debate sobre o sistema de governo que permeou as discussões em torno da reforma política no Brasil, desde a promulgação da Constituição de 1988. Em 1992, por exemplo, o senador José Serra (PSDB-SP), em artigo escrito ao Jornal “Folha de São Paulo” de 13 de setembro de 1992¹⁵⁶, em plena crise política que levou o então presidente da república, Fernando Collor, ao impeachment, denunciava a necessidade de uma ampla reforma das instituições do Estado, argumentando que:

em qualquer regime democrático, é função do arcabouço institucional prover os agentes políticos – partidos, candidatos, líderes e autoridades –, com seus vícios e suas virtudes de suficientes incentivos para comportamentos solidários, responsáveis, politicamente construtivos. Mas nossas instituições estão induzindo a comportamentos opostos.

Naquele momento, o debate entre o presidencialismo e o parlamentarismo era o grande mote do discurso reformista, que tinha em Serra um dos grandes defensores da adoção do sistema parlamentarista, derrotado na Constituinte de 1987/88. Temas como a adoção do voto distrital, a cláusula de barreira e a fidelidade partidária, contudo, também já se incluíam na agenda da reforma, há mais de vinte anos, portanto.

151 Collor defende parlamentarismo como saída da crise para o país. In: <http://www.fernandocollor.com.br/collor-defende-parlamentarismo-como-saida-da-crise-para-o-pais>. Acesso em 29 fev. 2016.

152 Renan defende a reforma política e o parlamentarismo. In: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/11/renan-defende-a-reforma-politica-e-o-parlamentarismo>. Acesso em 11 mai. 2016.

153 Em documento entregue a Temer, PSB defende discussão do parlamentarismo e fim da reeleição. In: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,em-documento-entregue-a-temer-psb-defende-discussao-do-parlamentarismo-e-fim-da-reeleicao,10000048872>. Acesso em 04 mai. 2016.

154 Documento do PSDB a Temer propõe implantação do parlamentarismo. In: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,documento-do-psdb-a-temer-propoe-implantacao-do-parlamentarismo,10000048711>. Acesso em 03 mai. 2016.

155 PPS defende o parlamentarismo em reunião com Temer. In: http://www.em.com.br/app/noticia-politica/2016/07/05/interna_politica,780364/pps-defende-parlamentarismo-em-reuniao-com-temer.shtml. Acesso em 05 jul. 2016.

156 José Serra, *Reforma política no Brasil*. 1. ed. p. 24, São Paulo: Siciliano, 1995.

Em 1994, cumprindo determinação do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, realizou-se a “Revisão Constitucional”, procedimento através do qual poderia a Constituição de 1988 ser revisada a partir de um quórum reduzido, de 50% mais um. Na verdade, a revisão foi prevista, principalmente, com o intuito de permitir a adaptação da Constituição ao parlamentarismo, caso tal sistema viesse a ser adotado após o plebiscito programado para 1993. A manutenção do presidencialismo, aliada ao momento político de crise, no qual o país acabara de vivenciar o impeachment do primeiro presidente eleito pelo voto popular após quase trinta anos, com o consequente advento de um governo de coalizão centrado no novo presidente, Itamar Franco, terminou por fazer do processo de revisão um retumbante fracasso, antevisto por Josaphat Marinho¹⁵⁷ em artigo publicado em dezembro de 1993, quando do início dos trabalhos revisionais, no qual o jurista baiano queixava-se da ausência de uma “prévia coordenação de ideias ou objetivos fundamentais” relativos à revisão, revelando, também, o desinteresse generalizado pelas discussões em torno do processo revisional no parlamento, ao destacar que “o primeiro período de discussão das questões constitucionais, de cerca de vinte dias, correspondente também ao de apresentação de emendas, não suscitou o exame de nenhum problema importante, na tribuna do Congresso Nacional”, que, àquela altura dos acontecimentos, convivia com um constante esvaziamento do plenário durante os trabalhos revisionais, fato que, de acordo com Marinho, não incentivava ninguém à promoção de um debate sério sobre qualquer tema.

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência da República, em 1994, o debate em torno da reforma política foi, mais uma vez, posto em pauta. Em 1995, o Senado estabeleceu uma comissão especial de reforma política, que contou com a relatoria do senador Sérgio Machado (PSDB-CE). O relatório da comissão foi publicado em 1998, mas as propostas de reforma sequer chegaram a tramitar na Câmara dos Deputados.

Durante o governo FHC, no entanto, algumas importantes reformas eleitorais foram aprovadas, sendo as principais a Emenda Constitucional nº. 16, de 04 de junho de 1997, que estabeleceu a possibilidade de reeleição para titulares de mandatos executivos, favorecendo, assim, o próprio presidente¹⁵⁸, e a Lei nº.

157 Josaphat Marinho, *Direito, Sociedade & Estado*. 1. ed. p. 320, Salvador: Memorial das Letras, 1998.

158 Manifestando-se contra o casuísmo da emenda da reeleição, o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Paulo Brossard, em prefácio ao livro “A Eleição da Reeleição”, do jornalista Sebastião Nery, assim se manifestou (In: Sebastião Nery, *A Eleição da Reeleição*, 1. Ed. p. 09, São Paulo: Geração Editorial, 1999): “parece que nos esquecemos um pouco de nossa história. No plano federal, sempre se vedou a reeleição do presidente para o período imediato. A nossa tradição é esta,

9.504/97, conhecida como “Lei das Eleições”, a qual, sem dúvidas, revestiu-se de grande importância, ao reduzir o caráter casuístico da legislação eleitoral, a qual era alterada por completo a cada pleito, até então. Dentre as principais novidades da Lei das Eleições, destacam-se a instituição de cotas para candidaturas femininas nas eleições proporcionais e a equiparação entre votos brancos e nulos (os votos brancos deixaram de ser contabilizados como votos válidos, para fins de cálculo do quociente eleitoral).

A partir da eleição do presidente Lula, em 2002, o debate em torno da reforma política tomou um novo fôlego, não apenas no âmbito do Poder Legislativo, mas também na sociedade civil e no Poder Judiciário.

Como exemplo de ampliação da participação do Poder Judiciário na efetivação de reformas no sistema político brasileiro, em 2002, o Tribunal Superior Eleitoral tomou uma importante e polêmica decisão, ao interpretar o artigo 6º da Lei 9.504/97, referente ao regime de coligações partidárias. Por meio da Resolução nº. 21.002, de 26 de fevereiro de 2002, o TSE impôs a chamada “verticalização de coligações”, impedindo que coligações eleitorais em âmbito estadual fossem firmadas entre partidos não coligados no âmbito nacional. Como efeito desta decisão, diminuiu a quantidade de candidatos nas eleições presidenciais de 2002 em relação a anos anteriores, enquanto que o número de coligações estaduais aumentou de 79 coligações, em 1998, para 140, em 2002, quando a verticalização foi adotada. Afinal, não era mais possível, de acordo com a decisão do TSE, que partidos coligados nacionalmente se tornassem adversários no âmbito estadual, na mesma eleição. Em 2006, contudo, com a publicação da Emenda Constitucional nº. 52, a verticalização de coligações foi abolida do direito brasileiro.

embora os governadores pudessem reeleger-se na República Velha. Ignorou-se tudo isso. Verificou-se a fragilidade das instituições, pois bastou um presidente ambicioso e sem o senso de respeito à visão histórica nacional para que a Constituição mudasse a favor do seu intento”. O ex-senador baiano Josaphat Marinho, em artigo intitulado “Reeleição e Reformas”, escrito no dia 13/10/1996, quase nove meses, portanto, antes da aprovação da emenda da reeleição, também já afirmava a sua posição contrária à adoção da emenda da reeleição, naquele momento histórico (In: Josaphat Marinho, *Direito, Sociedade & Estado*, 1. ed. p. 409, Salvador: Memorial das Letras, 1998): “repercute mal na opinião pública o trato, com prioridade, na esfera política, da ideia da reeleição. Seja abrangente de governadores e prefeitos, ou restrita ao presidente da república, a iniciativa é inoportuna. A proposta de permitir novo mandato, sem interrupção, e na metade do primeiro que cumpre o chefe de Estado, não deve ser apreciada sem o cuidado que reclama a prudência política. Não se cuida, ainda, de dizer sobre a conveniência ou a legitimidade da pretensão. Esse é problema de mérito, a ser discutido noutro momento. O que cabe salientar, agora, é a extemporaneidade da medida, indicativa de manifesto açodamento, diante das questões pendentes no país, de interesse amplo, ou geral”. Em 04 de junho de 1997, contudo, a emenda da reeleição foi aprovada, sendo o fim da reeleição para cargos executivos, inclusive, uma das pautas da reforma política em discussão na sociedade, quase duas décadas depois.

Outro exemplo de ativismo judicial relacionado à reforma política se deu em 2007, quando o TSE resolveu mudar a sua interpretação acerca do conceito de fidelidade partidária, estabelecendo que seria possível a perda de mandatos parlamentares, e também do executivo, titularizados por políticos infiéis aos seus partidos. Assim, o TSE buscava acabar com o famoso “troca-troca” de legendas, que desvirtuava a representação política. Como bem destaca, contudo, David Fleischer¹⁵⁹, “em agosto e setembro de 2009, quatro senadores (inclusive a senadora Marina Silva) e 32 deputados trocaram de legendas para concorrer ao pleito de 2010. Nenhum destes migrantes foi punido e assim o TSE foi desmoralizado na sua tentativa de judicialização da política”. O tema da fidelidade partidária, contudo, continua a fazer parte da agenda de discussões da reforma política.

Aquela que talvez, contudo, pode ser considerada a mais impactante ação do Poder Judiciário, no âmbito da realização de reformas políticas, se deu com a conclusão do julgamento, em setembro de 2015, da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4.650, cujo objeto versou sobre a suposta inconstitucionalidade do financiamento empresarial de partidos políticos e campanhas eleitorais. Proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, a referida ADI suscitou a inconstitucionalidade das doações financeiras de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais e a partidos políticos, sob o argumento de que estas seriam prejudiciais à democracia, por gerarem uma grande desigualdade entre as campanhas eleitorais, além de supostamente incentivarem a corrupção. Segundo texto extraído da ementa do julgamento da ADI 4.650:

O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Relator, julgou procedente em parte o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, vencidos, em menor extensão, os Ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes, que davam interpretação conforme, nos termos do voto ora reajustado do Ministro Teori Zavascki. O Tribunal rejeitou a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade por não ter alcançado o número de votos exigido pelo art. 27 da Lei 9.868/99, e, conseqüentemente, a decisão aplica-se às eleições de 2016 e seguintes, a partir da Sessão de Julgamento, independentemente da publicação do acórdão. Com relação às pessoas físicas, as contribuições ficam reguladas pela lei em vigor. Ausentes, justificadamente, o Ministro Dias Toffoli, participando, na qualidade de Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, do Encontro do Conselho Ministerial dos Estados Membros e Sessão Comemorativa do 20º Aniversário do Instituto Internacional para

159 David Fleischer. A reforma política no Brasil: uma história sem fim (1995-2011). In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; LAVAREDA, Antonio. *A relevância da Ciência Política: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Jr.* p. 132-133. Rio de Janeiro: Levan, 2014.

a Democracia e a Assistência Eleitoral (IDEA Internacional), na Suécia, e o Ministro Roberto Barroso, participando do *Global Constitutionalism Seminar* na Universidade de Yale, nos Estados Unidos. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 17.09.2015

Vale destacar que, poucos dias pós a conclusão do julgamento da ADI 4.650, foi aprovado, pelo Congresso Nacional, o texto final da lei nº. 13.165/15, a qual manteria, a despeito da decisão do STF, a possibilidade de financiamento empresarial de campanhas eleitorais e partidos políticos. Tal previsão legal, contudo, não se concretizou, diante do veto parcial à referida lei imposto pela então presidente da república, Dilma Rousseff, veto este que foi mantido pelo Congresso. Assim, nas eleições de 2016, com base no julgamento da ADI 4.650, foi proibido pela primeira, vez, desde as eleições de 1998, o financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas.

No âmbito da sociedade civil, propostas de discussão relativas ao tema da reforma política também tem sido constantemente apresentadas nos últimos anos. Nos dias 03 a 05 de junho de 2003, por exemplo, a Associação Brasileira de Ciência Política e a Câmara dos Deputados realizaram o seminário “A reforma política: discutindo como se reconstrói um país”, o qual originou a publicação do livro “Reforma política: lições da história recente”, organizado por Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio Rennó e publicado, em 2006, pela editora FGV.

Também em 2006, por sua vez, a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) realizou pesquisa com aproximadamente três mil juízes, apresentando a visão da magistratura acerca dos principais pontos da reforma política, entendida, pelos magistrados, como instrumento necessário ao combate à corrupção e à impunidade no país. Curiosamente, a pesquisa demonstra um grau de divergência muito grande entre os membros da magistratura nacional acerca de diversos temas considerados críticos da reforma. A adoção do financiamento público exclusivo de campanhas, por exemplo, era defendida, naquela oportunidade, por 41,7% dos entrevistados, enquanto que 48,1% dos pesquisados eram contrários a tal ideia. A extinção das coligações partidárias também se revelava como tema de discórdia entre os membros da magistratura nacional: trinta e um por cento dos pesquisados eram favoráveis, naquele momento, à liberdade para coligações majoritárias, enquanto que quarenta e seis por cento eram contrários. Estarrecedores, contudo, eram os números relativos à opinião dos magistrados em relação ao fim das coligações proporcionais, tema sempre levado ao debate nas propostas de reforma política: nada menos do que 38,8% dos magistrados entrevistados não opinaram sobre o tema, enquanto que 34,9% se mostraram indiferentes¹⁶⁰.

160 In: Antonio Augusto Meyer dos Santos. *Reforma política: inércias e controvérsias*. 1. Ed. p. 175, Porto Alegre: AGE, 2009.

Mais recentemente, a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), em parceria com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), no segundo semestre de 2013, elaborou documento intitulado “Manifesto da sociedade civil por uma reforma política democrática”, no qual destaca uma suposta “perda de credibilidade das instituições” que revelaria uma “crise do sistema representativo brasileiro”. Dentre as propostas apresentadas no manifesto, destaca-se a defesa do financiamento público para campanhas eleitorais, com a proibição de financiamento de campanhas por pessoas jurídicas e a permissão de contribuição de pessoas físicas que obedçam a um teto de setecentos reais por eleitor; ampliação dos meios de participação popular na política; fortalecimento da fidelidade partidária; ampliação da participação política de mulheres, índios e afrodescendentes e democratização dos meios de comunicação. A mais curiosa das propostas da CNBB, contudo, diz respeito à criação de um novo sistema eleitoral denominado “voto transparente”. As eleições para deputados e vereadores, de acordo com este sistema, seriam divididas em dois turnos: no primeiro, o eleitor votaria em legendas, determinando a distribuição das cadeiras em disputa de forma proporcional à votação de cada agremiação partidária. No segundo turno, por sua vez, o eleitor votaria em pessoas, indicadas pelos partidos, que seriam eleitas para preencher as vagas destinadas a cada partido. Neste formato, se um partido conquistasse, por exemplo, dez cadeiras no primeiro turno, no segundo turno deveria oferecer, aos eleitores, vinte opções de nomes de candidatos, a fim de que o eleitorado escolhesse dez nomes (os dez mais votados no segundo turno, dentre os vinte candidatos).

Outro movimento social, denominado “Movimento Eleições Limpas”, protagonista, em 2010, da colheita de assinaturas que culminou na iniciativa popular de lei que gerou a “Lei da Ficha Limpa”, também apresentou, após as manifestações de junho de 2013, uma proposta de reforma política, alegando que o sistema político brasileiro encontra-se “viciado”. Dentre os principais objetivos do movimento, encontra-se a defesa da mudança da forma de financiamento de campanhas, cujo modelo atual seria, segundo o movimento, o principal responsável pela crise vivenciada pela democracia brasileira¹⁶¹.

161 Como bem destaca Murillo Aragão (*Reforma política no Brasil: o debate inadiável*. 1. ed. p. 61, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014), há uma convergência entre o manifesto do grupo “Eleições Limpas” com os pontos arrolados pela CNBB, entidades que, juntamente com algumas outras signatárias, formam a “Coalizão Democrática”, a favor de uma reforma política democrática, fundada em eleições limpas. Fazem parte da “Coalizão Democrática”, além da CNBB e do grupo “Eleições Limpas”, o Conselho Federal da OAB, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), a Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), o Conselho Nacional das Igrejas Cristãs do

No âmbito do Poder Executivo, por sua vez, o debate da reforma política tem sido constantemente suscitado, especialmente em momentos de crises institucionais. Em 2009, o Executivo, através da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, entregou ao Congresso Nacional mais uma proposta de reforma política, com sete itens: a) cláusula de barreira rígida, que eliminaria do processo eleitoral todos os partidos que não obtivessem, no mínimo, 1% dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados; b) adoção do sistema proporcional de lista fechada preordenada; c) financiamento público exclusivo de campanhas; d) proibição das coligações nas eleições proporcionais, com manutenção do sistema nas eleições majoritária; e) adoção da “ficha limpa” como requisito para a apresentação de candidaturas (pessoas condenadas por crimes na primeira instância do judiciário federal ou estadual seriam consideradas inelegíveis); f) criminalização da compra de votos (regra, que, curiosamente, já era prevista desde o Código Eleitoral de 1965); e 7) legalização da fidelidade partidária, até então (como ainda é hoje) disciplinada por meio de resolução do TSE, no plano infraconstitucional. Todo o projeto terminou sendo rejeitado pela Câmara dos Deputados, em junho de 2009.

Após as manifestações de rua de junho de 2013, a então presidente da república, Dilma Rousseff, lançou o debate da convocação de uma “Assembleia Constituinte Exclusiva”¹⁶² para a realização da reforma política, por meio de

Brasil (CONIC), a União Nacional dos Estudantes (UNE), a Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), a Cáritas e a Comissão Brasileira de Justiça e Paz (CBJP).

- 162 A polêmica proposta de convocação de uma “Constituinte exclusiva” para a discussão da reforma política no Brasil ganhou força a partir dos protestos de rua ocorridos em junho de 2013, quando o governo da então presidente da república, Dilma Rousseff, buscando uma solução para a crise política, passou a aventar a necessidade de uma ampla reforma das instituições, a ser realizada não pelo Congresso Nacional, órgão legitimamente competente para tal fim, conforme previsão da Constituição de 1988, mas sim por um grupo de pessoas a serem eleitas para uma espécie de “assembleia extraordinária”, com poderes amplos para alterar a Constituição no que se refere à sua estrutura política, sem que, supostamente, houvesse um comprometimento político desses “constituintes reformistas”, os quais não integrariam os órgãos tradicionais de representação. Na defesa da ideia da uma “Constituinte exclusiva para a reforma política”, muitos foram, nos últimos anos os juristas, cientistas sociais, políticos e representantes da sociedade civil organizada que se manifestaram, inclusive com a publicação de livros e artigos científicos, sobre o tema. Destacamos, neste sentido, a obra coletiva “Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível”, organizada por Luiz Otávio Ribas e publicada, em 2014, pela editora Expressão Popular. Na referida obra, Jésus Antonio de la Torre Rangel (Democracia radical e poder constituinte. In: RIBAS, Luiz Otávio (org.). *Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível*, 1. ed. p. 37-41, São Paulo: Expressão Popular, 2014), professor mexicano da Universidad Autónoma de Aguascalientes, por exemplo, defende que “a dogmática jurídica é muito limitada frente à insurgência jurídica” e que o “uma teoria constitucional de dogmas e axiomas” pode ser ultrapassada pelos processos populares, na busca de uma “democracia radical”. Ricardo Prestes Pazello e Luiz Otávio Ribas (Constituinte exclusiva: expressão de um direito insurgente. In: RIBAS, Luiz Otávio (org.). *Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível*, 1. ed. p. 79-93, São Paulo: Expressão Popular, 2014), no mesmo sentido, argumentam que diante do “boicote” do Congresso Nacional e da base aliada ao governo contra uma reforma política, é necessário que os movimentos sociais assumam o comando de uma

um plebiscito popular. A ideia, bastante rechaçada pela oposição, foi um dos principais pontos do discurso da vitória da presidente reeleita, em 26 de outubro de 2014, após a divulgação, pelo TSE, do resultado do segundo turno das eleições presidenciais, que lhe conferiram mais um mandato. Na proposta, Dilma Rousseff sugeria que o plebiscito discutisse a forma de financiamento das campanhas eleitorais, a definição do sistema eleitoral, a continuidade ou não da existência dos suplentes de senadores, a manutenção ou não das coligações partidárias nas eleições proporcionais e o fim ou não do voto secreto no parlamento.

Os partidos políticos também têm apresentados diferentes propostas de reforma política nos últimos anos. O PSDB, por exemplo, defende o fim da reeleição, com adoção de mandatos de cinco anos; o voto distrital misto; o fim

“ampla reforma política”, através de uma “constituinte exclusiva popular”, no sentido de que seja radicalizada a reivindicação por mudanças no sistema político, contra o “status quo” de uma “estrutura jurídica tipicamente burguesa”, sendo este o sentido da luta por uma “constituinte exclusiva do sistema político”. Inobstante a aparente boa intenção da ideia de criação de um órgão especial para a realização da reforma política, bem como os diversos argumentos suscitados por muitos juristas, cientistas políticos, sociólogos e representantes da sociedade civil em apoio à ideia, entendemos que uma “Constituinte exclusiva para a reforma política”, além de não encontrar respaldo no texto constitucional vigente e na própria teoria constitucional, não teria o condão de representar o caminho para a “purificação” do sistema político brasileiro, a partir de uma assembleia supostamente livre de pressões políticas e interesses parciais da sociedade. No plano jurídico, a teoria constitucional ensina que o poder constituinte, como bem destaca Edvaldo Brito (*Limites da Revisão Constitucional*, 1. ed. p. 72, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993) “é uma potência, porque é um poder jurídico com atribuições originárias”, fato que o torna juridicamente ilimitado e superior, inclusive, a qualquer direito adquirido ou ordem jurídica estabelecida. Argumenta-se que uma “Constituinte exclusiva para a reforma política” teria objeto circunscrito e limitado à reforma do sistema político, não podendo se confundir com o poder criador de uma nova constituição, mas essa é, na nossa visão, uma falácia argumentativa. Afinal, quais seriam os limites reais de reforma do sistema político? O que compreende o sistema político passível de mudanças por um órgão especial criado para os fins de uma reforma? A expressão reforma política, como já destacado neste trabalho, oferece uma série de interpretações, mais amplas ou mais reduzidas, e, em última instância, todo o sistema jurídico é político, o que enseja a possibilidade de uma interpretação irrestrita dos limites de ação desse órgão especial proposto, o que pode ser perigoso para a estabilidade da democracia. No plano político, por sua vez, a concepção de formação de um órgão especial extraordinário para a realização de uma reforma política também pode servir a interesses antidemocráticos, além de não se sustentar no plano argumentativo. A ideia subjacente a uma “Constituinte exclusiva para a reforma política”, alheia à representação política tradicional, é a de que os atuais membros da classe política e os partidos políticos não seriam dignos e isentos para implementar o projeto reformista, enquanto que os membros componentes deste órgão espacial e extraordinário teriam, paradoxalmente, esta isenção e desprendimento. Tal argumento, no nosso entendimento, também é falacioso, uma vez que não há como se dissociar o ser humano da política e dos seus laços ideológicos e pragmáticos, legitimamente representados pelos partidos políticos. Fatalmente, os membros dessa “assembleia reformista” teriam que ser recrutados eleitoralmente, sob pena de um flagrante desrespeito à democracia, o que ensejaria, naturalmente, a defesa de interesses partidários e parciais no âmbito do exercício dos seus poderes representativos. A “pureza de interesses” e a “desvinculação político-partidária” dos membros da “assembleia reformista” proposta, portanto, são mitos, que não justificam, dessa forma, a implantação, no Brasil, da tese de uma “Constituinte exclusiva para a reforma política”.

das coligações para eleições proporcionais; e a extinção da função de segundo suplente de senador. O PT, por sua vez, é defensor da realização de um plebiscito sobre a reforma política, que venha a contemplar o financiamento exclusivo de campanhas, a adoção da lista fechada pré-ordenada nas eleições para deputados e vereadores, aliada ao aumento compulsório da participação feminina nas candidaturas (na formação das listas, obrigatoriamente deveria, segundo o PT, ser observada a alternância entre os gêneros); além da convocação de uma “Assembleia Constituinte Exclusiva” para a reforma política. Já o DEM, a partir de proposta do deputado federal Ronaldo Caiado, eleito senador pelo estado de Goiás, em 2014, tem defendido, dentre outros temas, a substituição das coligações eleitorais pelas federações partidárias; o sistema eleitoral de lista fechada pré-ordenada; e a instituição da cláusula de barreira.

Murillo Aragão, em trabalho monográfico sobre a reforma política¹⁶³, destaca que o PMDB, considerado hoje o maior partido político do Brasil, realizou uma ampla pesquisa interna, entre os seus filiados, acerca da reforma política. Segundo Aragão, no que se refere à reeleição, 77% dos filiados do PMDB são contra a sua manutenção. Outro tema polêmico, por sua vez, a coincidência das eleições, tem a simpatia de 92% dos peemedebistas. No que se refere à duração dos mandatos, 77% dos correligionários do PMDB são favoráveis a mandatos de 05 anos, 16% defendem os mandatos de seis anos e apenas 5% são favoráveis à manutenção dos prazos atuais de mandatos, quatro anos. Vale destacar, ainda sobre a duração dos mandatos, que, segundo a pesquisa, 81% dos filiados do PMDB defendem que os mandatos dos senadores devem ter a mesma duração dos mandatos dos deputados federais.

Sobre o sistema partidário, de acordo com a pesquisa interna do PMDB, 76% dos filiados do partido são favoráveis à cláusula de barreira, enquanto que 74% defendem que seja criada uma janela de um mês durante o mandato eletivo para a autorização de trocas de partidos sem a imputação de perda do mandato por infidelidade partidária.

Quanto ao sistema eleitoral, 71% dos peemedebistas se revelaram favoráveis à proposta suscitada pelo então Vice-presidente da República e também filiado ao PMDB, Michel Temer, que defendeu o fim do sistema proporcional, com a eleição dos candidatos mais votados em cada estado, independentemente da filiação partidária, modelo popularmente batizado de “voto distritão”. O financiamento de campanhas, por fim, para 50% dos filiados do PMDB, deveria continuar misto, sendo que em dissonância ao que ocorre atualmente, as

163 Murillo de Aragão, *Reforma política: o debate inadiável*. 1. ed. p. 5-54, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

doações privadas deveriam ser destinadas exclusivamente aos partidos, e não mais aos candidatos.

Por fim, no que se refere ao Congresso Nacional, diversos foram os projetos de lei e de emenda à Constituição propostos nos últimos anos, referentes à reforma política.

Em 2003, por exemplo, a Câmara dos Deputados constituiu comissão especial para a reforma política, presidida pelo deputado Alexandre Cardoso (PSB-RJ) e tendo como relator o deputado do PFL de Goiás, Ronaldo Caiado. Como produto da comissão, adveio o projeto de lei nº. 2.679/03.

Como principais pontos do PL nº. 2.679/03, podemos indicar: 1) a continuidade do sistema eleitoral proporcional, adotando-se, contudo, a lista fechada preordenada; 2) a criação de federações partidárias, em lugar das coligações de partidos¹⁶⁴; 3) a adoção da cláusula de barreira: partidos que não alcançassem no mínimo 2% dos votos válidos no país e não elegessem pelo menos um deputado federal em cinco estados seriam atingidos, não teriam funcionamento parlamentar na Câmara dos Deputados, ou seja, ficariam impedidos de ter lideranças e seus deputados não poderiam integrar comissões¹⁶⁵; e 4) Financiamento público exclusivo de campanhas, com a proibição de contribuições de pessoas físicas e jurídicas. O total a ser distribuído entre os partidos equivaleria ao valor de R\$ 7,00 por cada um dos mais de 140 milhões de eleitores brasileiros. Um por cento do montante seria dividido igualmente entre todos os partidos registrados no TSE; 14% igualmente entre todos os partidos com representação na Câmara dos Deputados; e 85% distribuído proporcionalmente, de acordo com as bancadas eleitas por cada partido na Câmara.

164 Como bem destaca Fleischer (A reforma política no Brasil: uma história sem fim (1995-2011). In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; LAVAREDA, Antonio. *A relevância da Ciência Política*: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Jr. p. 134. Rio de Janeiro: Levan, 2014), “este conceito genial teria substituído as coligações partidárias em 2006. Estas alianças eleitorais sempre foram dissolvidas logo após cada eleição. A ‘federação’ juntaria partidos para eleger deputados como no caso das coligações, mas após a eleição estes partidos seriam obrigados a permanecer na federação durante três anos após a eleição de outubro de 2006 e somente poderia ser dissolvida em setembro de 2009 – um ano antes da próxima eleição em outubro de 2010. Esta inovação teria resolvido três ‘problemas’ – 1) as alianças não teriam sido proibidas nas eleições proporcionais; 2) as identidades dos micro e pequenos partidos teriam sido preservadas em cada federação; e 3) o problema da ‘fidelidade partidária’ (migração) logo após a eleição teria sido resolvido”

165 Na verdade, a cláusula de barreira já era prevista na lei nº. 9.096/95, tendo data marcada para ser aplicada: a partir do resultado das eleições de 2006. De acordo com a referida lei, para ultrapassar a cláusula de barreira, o partido político teria que alcançar, no mínimo, 5% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados em todo o país. Como bem destaca David Fleischer (idem, p. 137), dos 21 partidos políticos que conseguiram eleger pelo menos um deputado federal em 2006, apenas sete conseguiram suplantam a cláusula de barreira. Tal regra, entretanto, não chegou a ser aplicada, pois o STF, julgando duas ações diretas de inconstitucionalidade, decidiu que a cláusula de barreira era inconstitucional, por violar o pluralismo político e a liberdade para a criação de partidos.

Sobre o PL 2679/03, destaca Fleischer¹⁶⁶:

Em dezembro de 2003, esta Comissão Especial aprovou o PL n°. 2.679/03 com 26 votos favoráveis, 11 contrários e uma abstenção. Um deputado do PFL e um do PMDB votaram contra, bem como todos os representantes do PTB, PP e PL (três cada). O único representante do PPS se absteve. Com os dois ‘dissidentes’ já mencionados, o PSDB, PT, PMDB e PFL votaram a favor desta proposta.

O PTB, PP e PL sentiram-se ‘ameaçados’ pelos critérios para o pré-ordenamento das listas fechadas, em que os deputados que haviam trocado de partido não eram contemplados. Em 2004, estes partidos ameaçaram as lideranças do governo Lula que se caso colocassem o PL n°. 2.679/03 para tramitar na Câmara, estes três partidos médios fariam obstrução total na Câmara. Com 151 deputados, esta ameaça era ‘real’ e o governo Lula deixou esta proposta na gaveta. Também, em julho de 2003, havia sinais que o bloco de deputados evangélicos era contra esta reforma, pois era beneficiado pela lista aberta.

Em 2007, a Câmara dos Deputados votou e rejeitou o projeto de lei n°. 1210/07, com conteúdo semelhante ao projeto de lei anterior. O referido projeto, a exemplo do PL n°. 2679/03, previa a criação das federações partidárias, além de inovar no que se refere ao sistema eleitoral proporcional, oferecendo uma proposta intermediária entre a lista aberta e a lista fechada preordenada. Na justificativa do projeto, encontra-se a explicação da proposta do “sistema híbrido”¹⁶⁷:

A presente Emenda Aglutinativa visa introduzir no Substitutivo do Relator ao PL 1210/07 a proposta de uma solução intermediária entre a lista preordenada fechada e a lista aberta, atualmente vigente em nosso sistema eleitoral.

Segundo essa proposta intermediária, o eleitor poderá destacar, entre os candidatos da lista ordenada, o nome de sua preferência, sendo as vagas destinadas ao partido divididas de acordo com o montante de votos destacados exclusivamente aos candidatos e o total de votos de legenda.

Na hipótese de o eleitor destacar, em grande número, os nomes dos candidatos individuais, a lista final de eleitos contemplará essa preferência. Por outro lado, se o eleitor optar pela votação na legenda partidária, predominará na relação final dos candidatos eleitos o ordenamento da lista partidária.

Em 2010, uma importante novidade, fruto de um projeto de iniciativa popular de lei, foi aprovada: a Lei da Ficha Limpa, densificando, enfim, do ponto de vista jurídico, o princípio da moralidade eleitoral, previsto no artigo 14, § 9º da Constituição de 1988.

¹⁶⁶ Ibidem, p. 137.

¹⁶⁷ Disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/472727.pdf>.

Pouco antes, em 2009, o Congresso Nacional aprovava a Lei nº 12.034/09, conhecida como “minirreforma eleitoral”, estabelecendo uma série de alterações na legislação eleitoral brasileira, principalmente no que se referia à propaganda eleitoral. A referida lei, contudo, se tornou objeto de muitas críticas, por se distanciar dos anseios populares de eleições mais limpas e justas, ao não combater, de forma efetiva, o abuso do poder econômico e ao viabilizar a flexibilização de sanções para infratores da legislação, quando, por exemplo, permitiu que pessoas que praticassem, de forma irregular, propaganda em bens públicos só viessem a ser multadas caso não retirassem a propaganda após 48 horas do recebimento da notificação judicial, alimentando, assim, a impunidade e fazendo “valer a pena” descumprir a lei.

Em 2011, por sua vez, comissões temáticas para o debate da reforma política foram constituídas no Senado Federal e na Câmara dos Deputados.

No Senado, o então presidente da casa, Senador José Sarney, instituiu comissão de reforma política que contou com a presença, em seus quadros, de importantes nomes da política nacional, como os ex-presidentes da república, e então senadores, Fernando Collor e Itamar Franco, além do ex-governador de Minas Gerais, recém-eleito senador pelo mesmo estado e futuro candidato derrotado no segundo turno das eleições presidenciais de 2014, Aécio Neves. As propostas encaminhadas pela comissão especial do Senado, revisadas pela Comissão de Constituição e Justiça da mesma casa, foram consolidadas em seis pontos: a) modificação das datas de posse do presidente da república (15 de janeiro), governadores (10 de janeiro) e prefeitos (05 de janeiro); b) extinção da figura do segundo suplente de senador, com proibição de parentesco entre o candidato ao Senado e o seu suplente; c) manutenção da conceito de fidelidade partidária definido em 2007 pelo TSE; d) proibição de mudança de domicílio eleitoral por prefeitos em segundo mandato, com o intuito de impedir que o político venha a ser eleito para um terceiro mandato de prefeito seguido, mesmo que em outro município (o chamado prefeito itinerante, já proibido na jurisprudência do TSE); e) a unificação de todas as eleições, de vereador a presidente da república, a partir de 2018; f) obrigação de convocação de plebiscito nacional para a realização de quaisquer mudanças na legislação eleitoral.

A comissão especial da Câmara dos Deputados, por sua vez, apresentou seu relatório, em parecer do deputado Henrique Fontana (PT-RS), com nove pontos fundamentais: a) adoção de um sistema eleitoral misto para deputados, no qual metade das vagas seria definida por listas abertas e a outra metade por listas fechadas preordenadas; b) financiamento público exclusivo de campanhas, com possibilidade de doações de pessoas físicas e jurídicas a um fundo

gerenciado pelo TSE; c) proibição de coligações em eleições proporcionais; d) alterações nos cálculos de sobras do quociente eleitoral, a fim de não mais eliminar qualquer partido; e) simplificação da tramitação de projetos de lei de iniciativa popular; f) criação de regras de democratização internas dos partidos políticos, visando à formação das listas preordenadas; g) realização de referendo popular em relação ao financiamento público exclusivo de campanhas e às mudanças no sistema eleitoral, a ocorrer após duas eleições nas quais as novas regras viessem a ser aplicadas; h) extinção do suplente de senador, o qual seria substituído pelo deputado federal mais votado do partido do senador no respectivo estado; e i) manutenção do conceito de fidelidade partidária estabelecido pelo TSE, em 2007.

Diversas outras propostas também tramitaram, ou continuam a tramitar, no Congresso Nacional, relacionadas à reforma política, com as mais diversas abordagens. Neste sentido, a PEC nº. 55/2012, de autoria do senador Ricardo Ferraço (PMDB-ES), propõe o fim da obrigatoriedade do voto. A PEC nº. 07/2012, por sua vez, de autoria do senador Cristovam Buarque, propõe a adoção de candidaturas avulsas, extinguindo a filiação partidária como condição de elegibilidade. Com o mesmo conteúdo, em 2006 o senador Paulo Paim (PT-RS) apresentou a PEC 21/2006, também em tramitação no Congresso Nacional.

Em 23 de novembro de 2016, por sua vez, foi aprovada em segundo turno, no Senado Federal, pendente de aprovação na Câmara dos Deputados, proposta de emenda constitucional (PEC 36/2016) de adoção de cláusula de desempenho partidário para vigorar a partir das eleições de 2018. De acordo com a proposta, os partidos políticos que não obtiverem, pelo menos, 2% dos votos válidos no país, além de percentual idêntico em pelo menos 14 estados, nas eleições para a Câmara dos Deputados, perderão o direito à propaganda partidária gratuita no rádio e TV e ao acesso aos recursos do Fundo Partidário. Na mesma ocasião, o Senado também aprovou, com pendência de aprovação na Câmara dos Deputados, projeto estabelecendo o fim das coligações nas eleições proporcionais, a partir das eleições de 2020.

Já em 25 de outubro de 2016, a Câmara dos Deputados instalou mais uma comissão especial de reforma política, desta vez tendo como presidente o deputado federal Lúcio Vieira Lima (PMDB-BA) e como relator o deputado Vicente Cândido (PT-SP). Mais uma vez, as propostas de reforma, ventiladas na instalação da referida comissão especial, tiveram como objeto os temas da extinção das coligações partidárias, cláusula de barreira, unificação das eleições, calendário eleitoral, fim do voto obrigatório, dentre outras matérias diante das quais

o consenso está longe de ser alcançado. A promessa de que “agora a reforma sai, pois é o desejo da população” mais uma vez foi lançada, como já ocorrera em todas as outras tentativas de implementação de uma ampla reforma política na Câmara dos Deputados.

Fugindo à regra de imobilismo legislativo, que tem sido constante no debate em torno da reforma política, no Congresso Nacional, em setembro de 2015, ainda no calor das crescentes manifestações de rua que passaram a povoar o cenário político brasileiro, a partir de junho de 2013, foi promulgada a Lei nº. 13.165/15, estabelecendo uma importante reforma eleitoral, que modificou vários aspectos do Código Eleitoral, Lei Geral dos Partidos Políticos e Lei das Eleições, a qual serviu de baliza para as eleições municipais realizadas em outubro de 2016.

Como já destacado neste estudo, nos últimos anos, uma série de acontecimentos têm causado abalos na confiança da sociedade em relação à política e às suas instituições. Sucessivos escândalos de corrupção, em todas as esferas do poder, somados a uma sensação de impunidade ainda muito presente, têm gerado reações contraditórias na sociedade civil, às vezes cética diante dos acontecimentos e, em outras oportunidades, ainda esperançosa em relação à construção de um país melhor.

Neste contexto, nos últimos anos, houve uma retomada, por segmentos da sociedade, dos caminhos das ruas, há muito esquecidos, sob a égide da exigência de mudanças de paradigmas na vida política. O discurso relativo à necessidade de implantação de uma “ampla e higienizadora reforma política” ganhou corpo, principalmente após as históricas manifestações populares de junho de 2013, fazendo com que o Congresso Nacional, os movimentos sociais e os partidos políticos reagissem, apresentando uma série de propostas de mudanças das nossas instituições, cunhadas sob o discurso de uma verdadeira “revolução”, que curaria a nação das chagas da corrupção e dos desmandos que estariam retirando da democracia a sua legitimidade, tão necessária à sua sobrevivência.

Chamados à responsabilidade pela sociedade civil e pressionados pela opinião pública, deputados federais, senadores e partidos políticos apressaram-se, então, a discutir e votar uma “reforma política”, a qual, supostamente, transformaria as estruturas das nossas instituições e livraria a sociedade brasileira do “caos” à qual estaria cada vez mais imbricada.

Correndo contra o tempo, a fim de aprovar a tal “reforma higienizadora” a tempo de aplicá-la às eleições municipais de 2016, o parlamento brasileiro, então, começou a discutir e deliberar acerca das mudanças, tão propaladas e

desejadas pelo povo. Eis que, então, quase que no apagar das luzes do prazo de validade das mudanças na legislação eleitoral com vistas às eleições de 2016 (um ano antes do pleito, conforme determina o artigo 16 da Constituição Federal), o Congresso Nacional aprovou e a Presidente da República sancionou a esperada “reforma política”, limitada ao plano infraconstitucional, fazendo surgir a lei federal nº. 13.165, de 29 de setembro de 2015.

Muito mais do que uma grande conquista da sociedade, contudo, a nova lei eleitoral pode ser considerada uma verdadeira “vitória de Pirro” do povo brasileiro¹⁶⁸. Afinal, ao contrário de ampliar a participação política, moralizar as campanhas eleitorais e garantir a normalidade e a legitimidade da soberania popular, objetivo maior do Direito Eleitoral, a nova lei, sancionada em 29 de setembro de 2015, tornou, em certos aspectos, ainda mais confusa, para o eleitor, a compreensão do sistema eleitoral vigente; reduziu a pluralidade democrática, limitando a participação dos pequenos e médios partidos no debate político e encurtando o tempo de campanha eleitoral; e preservou a capacidade danosa de influência do abuso do poder econômico nas eleições, ao chancelar uma liberdade exacerbada na chamada “pré-campanha eleitoral”, permitindo, na prática, a realização de gastos eleitorais sem qualquer tipo de controle eficiente, de forma quase clandestina, em contraponto à redução do tempo oficial de campanha eleitoral, em cerca de 40 dias, fato que promoveu uma tendência de favorecimento aos candidatos mais conhecidos ou mesmo àqueles que, aproveitando-se das lacunas da nova lei, realizaram gastos não contabilizados no período anterior àquele destinado oficialmente à propaganda eleitoral.

Dentre as principais novidades, a Lei 13.165/15 determinou que, a partir das eleições municipais de 2016, as convenções partidárias para a escolha dos candidatos e a formação de coligações (as quais, embora bastante criticadas pela sociedade, foram preservadas pela reforma eleitoral em análise), que ocorriam entre os dias 12 e 30 de junho do ano eleitoral, passam a ocorrer no período de 20 de julho a 05 de agosto. Assim, partidos e coligações deverão solicitar o registro dos seus candidatos à Justiça Eleitoral até às 19 horas do dia 15 de agosto do ano das eleições, exatamente quarenta e um dias após o prazo previsto na legislação anterior, a qual determinava o dia 05 de julho como o “*dies ad quem*” para a solicitação de tal registro. Imediatamente, como consequência deste fato, percebe-se um encurtamento, em praticamente seis semanas, do pe-

168 A expressão “vitória de Pirro” é uma alusão à conquista do exército do rei Pirro, monarca do Reino do Épiro e da Macedônia que, enfrentando os romanos na Batalha de Ásculo, em 279 a.C., obteve uma vitória com um amargo sabor de derrota, diante das milhares de baixas verificadas nos seus quadros, durante o conflito. Desde então, a expressão “vitória de Pirro” passou a ser utilizada para designar as conquistas com sabor de derrota.

ríodo de campanha eleitoral, o qual, a partir da nova lei, será iniciado no dia 16 de agosto, a pouco mais de 45 dias da data marcada para o primeiro turno das eleições, mantido no primeiro domingo de outubro.

Na contramão da ampliação do debate político, tão importante para o amadurecimento democrático, a Lei nº. 13.165/15, além de reduzir o tempo de campanha, também promoveu importantes mudanças na propaganda eleitoral no rádio e na televisão, diminuindo para 35 dias o período da sua autorização e diminuindo o tempo do horário eleitoral gratuito, o qual, nas eleições municipais, foi reduzido a dois programas no rádio e dois programas na TV com duração de apenas 10 minutos cada, exclusivo para os candidatos a prefeito. Os candidatos a vereador, desde as eleições de 2016, não mais têm direito a fazer propaganda no bloco do horário eleitoral, ficando, desde então, suas campanhas no rádio e TV reduzidas a inserções durante a programação normal das emissoras.

Ainda tratando do programa eleitoral gratuito no rádio e TV, a nova lei reduziu, drasticamente, o tempo de propaganda dos pequenos partidos sem representação ou com poucos assentos no Congresso Nacional. Se outrora um terço do tempo do programa era dividido igualitariamente entre todos os partidos registrados no TSE, a partir da eleição municipal de 2016, 90% do tempo do horário eleitoral gratuito passou a ser compartilhado, entre os partidos, de forma proporcional ao número de representantes de cada um deles na Câmara dos Deputados. Apenas 10 % do tempo passou a ser compartilhado igualmente entre todas as agremiações partidárias, fato que favorece os grandes partidos em detrimento dos menores e da própria pluralidade do debate político.

No que se refere, ainda, à propaganda eleitoral, a Lei nº. 13.165/15 passou a considerar, de forma clara, que apenas o pedido ostensivo de voto por pré-candidato caracteriza a propaganda eleitoral irregular antes do período autorizado por lei, mais conhecida como “propaganda eleitoral antecipada”. O novo artigo 36-A da Lei nº. 9.504/97, com sua nova redação, passou a dispor que “não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura”, além da exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos, fato que, na prática, libera a execução da campanha eleitoral antecipada. Afinal, quem será o político experiente que incorrerá no terrível erro de pedir explicitamente votos, quando poderá fazê-lo de forma subliminar?

A nova lei ainda estabeleceu mudanças na interpretação do funcionamento do sistema eleitoral proporcional, potencializando as chances de distorções de representatividade, como será observado no tópico deste trabalho referente aos

sistemas eleitorais, bem como estabeleceu novas regras relativas à fidelidade partidária, sem enfrentar, efetivamente, todos os problemas relativos à questão, os quais também serão analisados oportunamente neste estudo, e promoveu mudanças em aspectos do processo eleitoral e da prestação de contas eleitorais, trazendo, neste último aspecto, algumas novidades positivas, como a obrigação imposta aos candidatos de publicação, na internet, em um prazo máximo de 72 horas, de todas as receitas em dinheiro obtidas durante o período das eleições, fato que contribuiu para a transparência do processo eleitoral.

O tema da reforma política, em destaque no Brasil, já há muitos anos contempla uma série de pontos e vertentes, a exemplo da reforma das instituições, da reforma dos padrões de interação política e da reforma da própria cultura política¹⁶⁹⁻¹⁷⁰. Tornou-se quase que uma regra, em todas as últimas eleições, a realização de uma série de alterações legislativas, sob o argumento de uma busca de “aprimoramento” do sistema político brasileiro. Em 2017 não foi diferente: duas leis ordinárias (Leis 13.487 e 13.488) e uma Emenda Constitucional (Emenda n.º. 97) foram promulgadas, modificando, mais uma vez, as regras do jogo eleitoral, nas proximidades de um importante pleito eleitoral.

No próximo capítulo, serão analisadas, em linhas gerais, as novidades estabelecidas pela “reforma política” de 2017, aplicadas nas eleições gerais de 2018.

169 Neste sentido, cf. AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. Introdução. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma Política no Brasil*. 1. ed. p. 11, Belo Horizonte: UFMG, 2007.

170 Em entrevista à Revista “História Viva”, em março de 2015 (Revista História Viva, n. 137, p. 39-42, março 2015. São Paulo-SP), o cientista político Jairo Nicolau, comentando sobre a imprecisão do termo “reforma política”, afirmou que “se colocarmos dois parlamentares para debater, ambos concordarão com a necessidade da reforma, mas terão propostas absolutamente díspares. Se reunirmos dos cientistas políticos, vai ser o mesmo”. A própria percepção de que existe uma crise nas instituições políticas não é unânime, conforme explicita Nicolau. Para alguns, o Brasil estaria vivendo uma grande crise, somente contornável com uma ampla reforma política. Para outros, grandes reformas não seriam necessárias, necessitando o sistema político apenas de pequenos ajustes.



AS REFORMAS NA LEGISLAÇÃO ELEITORAL PROMOVIDAS EM 2017

Dando continuidade a uma tradição firmada ao longo de toda a história republicana, e intensificada durante a chamada “Nova República”, uma nova reforma eleitoral, desta vez alterando regras relativas ao sistema partidário, ao sistema eleitoral, ao financiamento de campanhas eleitorais e à propaganda política, foi aprovada em 2017, com vistas às eleições gerais de 2018.

Com a promoção de alterações no artigo 17 da Constituição Federal, provenientes da Emenda Constitucional nº. 97, e na Lei Geral dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95), firmadas nas leis 13.487 e 13.488, novas regras de funcionamento foram impostas ao sistema partidário brasileiro, com previsão de produção de efeitos a longo prazo.

Os partidos políticos se apresentam, na estrutura constitucional brasileira, como personagens essenciais do processo democrático, não sendo outro o motivo pelo qual o legislador constituinte estabeleceu, no artigo 14, § 3º da Carta Constitucional de 1988, a filiação partidária como condição de elegibilidade, além de dispor, no artigo 17, sobre linhas gerais acerca dos princípios essenciais de organização e funcionamento das agremiações partidárias.

No plano infraconstitucional, foi publicada, em 1995, a Lei Geral dos Partidos Políticos (Lei nº. 9.096/95), que, ao contrário da sua antecessora, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1971 (Lei 5682/71), firmou, obedecendo a mandamento constitucional, a liberdade e a autonomia partidária, prevenindo que a natureza jurídica dos partidos brasileiros é de direito privado, ao mesmo tempo em que estabeleceu alguns limites gerais, vinculados à própria preservação do regime democrático, ao modo pelo qual os partidos devem atuar e se organizar.

De acordo com o texto constitucional, os partidos políticos gozam de autonomia, sendo proibido, contudo, o uso bélico de tais organizações, voltadas à paz e à disputa política democrática. Aos partidos é vedado o exercício de atividades militares ou paramilitares, sendo assegurado, por outro lado, o acesso a recursos públicos, ao rádio e à televisão para a divulgação das suas ideias, a participação nos processos eleitorais, a formação de coligações e alianças com outros partidos e o firmamento de regras de disciplina e fidelidade partidárias nos seus estatutos.

Nos últimos anos, tem sido verificada, não apenas no Brasil, mas também em outros países considerados democráticos, uma crise da representação partidária. Muitos são aqueles que creem que os partidos políticos são dispensáveis, ou mesmo inconvenientes, ao exercício da soberania popular.

No debate construído em torno da reforma política no Brasil, nos últimos anos, são constantes os questionamentos acerca da necessidade de aprimoramento da relação entre os partidos políticos e os eleitores e da própria limitação da atuação dessas instituições no processo democrático. Neste contexto, propostas de estabelecimento de cláusulas de desempenho partidário, regulamentação de regras de fidelidade e disciplina partidárias e limitações a alianças e coligações eleitorais tem se sucedido.

Com a reforma eleitoral de 2017, importantes novidades surgiram na legislação partidária, com o estabelecimento de mudanças normativas no texto constitucional (art. 17) e também na Lei 9.096/95, com o enfrentamento de temas como financiamento partidário, cláusula de barreira e coligações eleitorais.

Inicialmente, vale destacar que a Emenda Constitucional n°. 97, de 04 de outubro de 2017, modificou os §§ 1º, 3º e 5º do art. 17 da Constituição a fim de estabelecer limites e vedações à formação de coligações eleitorais, ao acesso a recursos do Fundo Partidário e ao exercício de propaganda política no rádio e na televisão.

De acordo com o novo § 1º do artigo 17 da Constituição:

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.

Como se observa, a nova redação do referido dispositivo constitucional fez menção expressa à autonomia partidária para o estabelecimento de regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios, algo que não era expressamente previsto na redação constitucional anterior, a qual apenas fazia menção à autonomia partidária de forma vaga.

Além disso, como principal novidade, o novo texto constitucional vedou a celebração de coligações eleitorais nas eleições proporcionais (vereadores e deputados).

De acordo com o disposto originalmente no artigo 17, § 1º da Constituição Federal, os partidos políticos tinham autonomia para “adotar os critérios de escolha e os regimes de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal”. Nasce, a partir desta previsão constitucional, um dos mais polêmicos temas do Direito Eleitoral contemporâneo, objeto de constantes críticas por parte de cientistas políticos, jornalistas, parlamentares e juristas, apontado como um dos vilões do enfraquecimento dos partidos políticos nacionais: a existência de tais coligações partidárias, com finalidade pura e simplesmente eleitoral, constituídas durante as convenções partidárias que ocorrem no mês de junho dos anos eleitorais e desfeitas após o período eleitoral.

É a Lei das eleições (Lei nº. 9.504/97), em seu artigo 6º, e não a Lei Geral dos Partidos Políticos (lei nº. 9.096/95), que estabelece as regras relativas ao funcionamento das coligações partidárias, conceituadas como alianças entre dois ou mais partidos para a apresentação de candidaturas comuns em uma mesma disputa eleitoral. As coligações têm suas existências confirmadas nas convenções partidárias que ocorrem no mês de junho dos anos eleitorais, e se extinguem com o fim do processo eleitoral, possuindo denominação própria e funcionando como um só partido no relacionamento com a Justiça Eleitoral e no trato de interesses interpartidários.

Uma vez coligado, o partido político somente possui legitimidade para atuar de forma isolada no processo eleitoral quando questionar a validade da própria coligação, durante o período compreendido entre a data da convenção e o termo final do prazo para a impugnação do registro de candidatos, segundo norma expressa no § 4º do artigo 6º da lei nº. 9.504/97. Tal disposição, dessa forma, se coaduna com o disposto no § 1º do mesmo artigo, que estabelece que serão atribuídas à coligação “as prerrogativas e obrigações de partido político no que se refere ao processo eleitoral”, devendo a mesma atuar “como um só partido no relacionamento com a Justiça Eleitoral e no trato dos interesses interpartidários”. Na chapa da coligação, podem se inscrever candidatos

filiados a qualquer partido político dela integrante. O pedido de registro dos candidatos deve ser subscrito pelos presidentes dos partidos coligados, por seus delegados, pela maioria dos membros dos respectivos órgãos executivos de direção ou por representante da coligação. Os partidos integrantes da coligação devem, ainda, designar um representante, que terá atribuições equivalentes às de presidente de partido político, no trato dos interesses e na representação da coligação, no que se refere ao processo eleitoral.

Presentes há muitos anos no sistema político brasileiro, tendo existido de forma constante, por exemplo, durante o período e vigência da Constituição de 1946, sendo, posteriormente, proibidas durante o Regime Militar, voltando a fazer parte do cenário eleitoral nacional a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 25, de 1985, as coligações eleitorais, atualmente, têm sido alvo de constantes críticas por parte de cientistas políticos, juristas, parlamentares, partidos políticos, cidadãos, movimentos sociais e associações civis engajadas no debate da reforma política. De forma geral, o argumento que tem prevalecido no debate em torno da busca de mudanças no regime de coligações eleitorais vigente no país é o de que tais uniões de partidos, de caráter efêmero, voltadas que são, tão somente, ao processo eleitoral, distorcem a representatividade dos partidos políticos, especialmente quando associadas ao sistema eleitoral proporcional em vigor nas eleições para as câmaras de vereadores, assembleias legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmara dos Deputados. Com a formação de coligações, o eleitor perde a referência programática dos partidos políticos, muitas vezes não observadas na formação das alianças eleitorais, bem como se torna vulnerável quanto ao destino do seu voto, especialmente nas eleições proporcionais, uma vez que o voto dado a um candidato ou legenda poderá ajudar candidatos de legendas distintas, unidos por coligações voláteis, firmadas apenas durante as eleições, distorcendo a soberania popular¹⁷¹.

171 Tal realidade, muito presente nas eleições proporcionais, também é observável nas eleições majoritárias, quando, muitas vezes, partidos políticos sem tanta afinidade ideológica e/ou programática se aliam em uma única chapa, fazendo com que titulares de mandatos executivos eleitos tenham como vices pessoas de outros partidos, gerando conflitos e potencializando crises de representatividade. Após o processo de impeachment sofrido pela ex-presidente da república Dilma Rousseff, em 2016, por exemplo, um dos comentários mais ouvidos na sociedade, entre os defensores da ex-presidente, era o de que o novo presidente e antigo vice, Michel Temer, não teria legitimidade para assumir o cargo, uma vez que não teria sido sufragado nas urnas. Na verdade, tal argumento, do ponto de vista jurídico, não tem qualquer fundamento, uma vez que, diante da legalidade da formação de coligações eleitorais e da unicidade das chapas presidenciais, Michel Temer, com o mesmo quantitativo de votos que a ex-presidente Dilma, sua companheira de chapa, foi eleito para ocupar o cargo de vice-presidente da república, e, eventualmente, como terminou ocorrendo, assumir a presidência de forma definitiva. Quem votou em Dilma Rousseff,

Para Cristiane Silva¹⁷², por exemplo, as coligações partidárias no Brasil representam o “marco do subdesenvolvimento” dos nossos partidos políticos, firmando-se como um dos grandes símbolos da crise de representatividade vigente no país, ao viabilizar a junção entre “esquerda e direita, argumento e contra-argumento, mentira e verdade”. José Nepomuceno da Silva¹⁷³, por sua vez, refletindo sobre os males do atual modelo de coligações partidárias vigente no Brasil, recorda uma polêmica experiência científica realizada pelo cientista russo Ivan Pavlov, relativa ao papel do condicionamento na psicologia do comportamento (reflexo condicionado), na qual um cachorro foi preso em uma jaula, sendo alimentado, em um processo sempre repetido durante a experiência, após o brado de uma campainha. Verificou Pavlov que, com o passar do tempo, o cão, em um reflexo condicionado, salivava, instintivamente, sempre que ouvia a tal campainha, já aguardando seu pedaço de carne.

Na mesma experiência, contudo, em uma segunda etapa, o referido cão também passou a receber choques elétricos, sempre após o toque do som de uma cigarra. Observou, então, Pavlov que, com o passar do tempo, o animal demonstrava reações completamente distintas ao ser exposto aos dois tipos diferentes de som, uma vez que se condicionou a identificar cada um deles com uma respectiva consequência, demonstrando, dessa forma, que já sabia o que iria acontecer, diante de cada ruído.

Finalmente, para concluir sua experiência, o cientista, na última etapa do seu experimento, passou a unificar os sons, confundindo a sua cobaia, que, como bem destaca Nepomuceno da Silva, “não sabendo o que iria receber, alimento ou choque – perdeu a referência, acabrunhando-se, neuroticamente, num canto à espera da morte”. O efeito gerado, no sistema político, pela formulação de coligações eleitorais desprovidas de qualquer sentido lógico, em que partidos adversários de ontem se tornam aliados de hoje e, novamente, adversários de amanhã, ou, ainda pior, aliados e adversários concomitantes, a depender da circunscrição eleitoral, seria, na visão de Nepomuceno da Silva, semelhante, para o eleitor, ao daquele gerado no cachorro de Pavlov, na terceira etapa da sua experiência científica.

nas eleições presidenciais de 2014, também votou em Michel Temer, mas a ausência de uma identificação de grande parte do eleitorado de Dilma em relação ao seu sucessor termina permitindo que haja críticas relativas a uma suposta ausência de representatividade do novo presidente e do seu governo.

172 Cristiane Silva, *As coligações partidárias e a crise na representação política brasileira*. 1. ed. p. 72, Caçador-SC: UNIARP, 2011

173 José Nepomuceno da Silva, *As alianças e coligações partidárias*. 1. ed. p. 132, Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

É interessante observar que as críticas à existência de coligações eleitorais no Brasil não são recentes. Ainda no fim do século XIX, mais precisamente em 1895, Assis Brasil, manifestando-se contra a formação das alianças eleitorais entre partidos políticos, vociferava que “politicamente, é imoralidade reunirem-se indivíduos de credos diversos com o fim de conquistarem o poder, repartindo depois, como coisa vil, o objeto da cobiçada vitória”¹⁷⁴.

Na República Velha, contudo, as alianças eleitorais entre os principais partidos políticos brasileiros, em um sistema partidário onde prevaleciam os partidos regionais, se tornou uma constante, no apoio à formação das chapas vencedoras nas eleições presidenciais. A chamada “política dos governadores”, já estudada neste trabalho, juntamente com a tradicional aliança política firmada entre os dois principais partidos políticos da época, o Partido Republicano Paulista (PRP) e o Partido Republicano Mineiro (PRM) deram o tom do cenário eleitoral brasileiro até o fim da década de 1920. Antes disso, no período imperial, os dois principais partidos políticos brasileiros, o Partido Liberal e o Partido Conservador, como se fazendo parte de uma grande orquestra, cujo maestro era o imperador Dom Pedro II, pacificamente se alternavam na constituição dos gabinetes de governo, em uma espécie sutil de aliança política, que, na maior parte do século XIX, caracterizou a política partidária no Brasil.

Findo o período de ocaso do sistema partidário brasileiro, vivenciado durante a era Vargas (1930 a 1945), a redemocratização do país, estabelecida a partir da reestruturação da Justiça Eleitoral, da convocação de eleições gerais e da deposição do presidente Getúlio, em 1945, foi marcada, em especial, como já destacado, pela formação de grandes partidos políticos nacionais, com destaque para a UDN, o PTB e o PSD. De forma muito comum e constante, coligações eleitorais foram constituídas no período que vai do início deste processo de redemocratização até a instituição do Regime Militar, em 1964, especialmente entre o PTB e o PSD. A UDN também firmou, frise-se, coligações importantes durante o referido período histórico, tendo sido a mais notória a firmada, em 1960, com o pequeno Partido Trabalhista Nacional, que tinha como filiado o então deputado federal e ex-governador de São Paulo, Jânio Quadros, que viria a ser eleito presidente da república, após a formação de uma coligação eleitoral capitaneada pelos dois partidos.

Com o início do Regime Militar, em 1964, e a entrada em vigor, em 1965, de um novo Código Eleitoral (Lei 4737/65) e de uma nova Lei Orgânica dos

174 J. F. de Assis Brasil. *Democracia representativa: do voto e do modo de votar*. 3.ed. p. 143, Paris: Guillard, Aillaud & Cia., 1895.

Partidos Políticos (Lei 4740/65), é estabelecida a obrigatoriedade do voto em candidatos do mesmo partido nas eleições para deputado federal e estadual, sendo proibidas as coligações entre os partidos nas eleições proporcionais. Em 1966, por sua vez, o bipartidarismo é imposto no país, com a extinção de todos os partidos políticos até então existentes e o surgimento consequente de dois novos partidos, legitimadores de um bipartidarismo artificial, a ARENA e o MDB.

Com o bipartidarismo e as leis eleitorais e partidárias criadas após o início da ditadura, torna-se formalmente inviável a formação de coligações eleitorais no Brasil, sendo instituído, contudo, o regime das sublegendas, tornadas relevantes a partir do pacote de inovações da legislação eleitoral firmado em abril de 1977, que permitiu que, nas eleições municipais majoritárias, ARENA e MDB pudessem apresentar mais de um candidato a prefeito, em cada município, de forma a permitir o convívio das diversas forças políticas rivais, que conviviam, contudo, nos mesmos partidos, especialmente no âmbito da ARENA. Os votos dados às sublegendas eram somados, sendo a totalidade de votos gerada por esta soma atribuída ao candidato mais votado entre as sublegendas partidárias. Era muito comum, por exemplo, o lançamento de candidatos a prefeito pela ARENA1 e pela ARENA2, que, ao somar seus votos, unindo, muitas vezes, votações atribuídas a rivais políticos históricos, se fortalecia nas disputas eleitorais contra o MDB. Ao mesmo tempo em que as sublegendas disputavam, entre si, os votos dos eleitores, eram as mesmas, na prática, chapas coligadas contra o adversário comum, o partido rival.

Com a redemocratização e a promulgação, em 1985, da Emenda Constitucional nº 25, as coligações eleitorais voltaram a ser permitidas no país, em ato contínuo à flexibilização para a criação de novos partidos políticos e à extinção das sublegendas. Desde então, a formação de coligações eleitorais, de caráter volátil e meramente eleitoral, passou a se constituir em uma das principais características do sistema político brasileiro. Conforme se afere da análise dos estudos realizados por Aline Machado¹⁷⁵, relativos às eleições de 1994 e 1998, há, no Brasil, uma forte tendência aos partidos formularem coligações, especialmente nas eleições proporcionais. Em 1994, por exemplo, a proporção de listas partidárias sobre o total de listas concorrentes, nas eleições para a Câmara dos Deputados, foi de 74,2%, número reduzido, em 1998, para 54,3%, mantida, contudo, a hegemonia das coligações sobre as listas partidárias avul-

175 Aline Machado, A lógica das coligações no Brasil. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério. *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. p. 80. , Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2005.

sas. Quanto ao número de partidos coligados, nessas eleições, o percentual foi superior a 90%, o que demonstra que a grande maioria dos partidos opta por firmar alianças eleitorais. No que se refere ao quantitativo de deputados federais eleitos, nestes dois pleitos, por sua vez, a força e relevância das coligações é comprovada por Machado, que demonstra que, em 1994, 91,8% dos 513 assentos da Câmara dos Deputados foram preenchidos por candidatos associados a coligações, enquanto que em 1998 este percentual foi de 88,9%. Partidos que concorrem sozinhos, portanto, têm, estatisticamente, chances muito menores de sucesso nas eleições proporcionais para a Câmara dos Deputados, como se afere do estudo de Aline Machado, relativo às eleições de 1994 e 1998.

Curiosamente, na contramão do sucesso político das alianças partidárias, não só no âmbito acadêmico, mas também entre as elites políticas, as críticas ao atual formato dos sistemas de coligações eleitorais no Brasil são constantes, ora de quem propõe o fim das coligações proporcionais, ora de quem sugere a substituição das coligações voláteis por federações partidárias mais estáveis, ora de quem deseja eliminar, totalmente, as coligações eleitorais do cenário político do país.

Na doutrina, importantes estudiosos do sistema político brasileiro, como Luís Virgílio Afonso da Silva¹⁷⁶ e José Antônio Giusti Tavares¹⁷⁷ já se mostraram favoráveis à extinção, no país, das coligações eleitorais. Outros, como Jefferson Dalmoro e David Fleischer¹⁷⁸, embora reconhecendo que a existência de coligações nas eleições proporcionais brasileiras distorce as “exatas feições de um país real”, ao promover a sub-representação ou super-representação de alguns partidos, têm uma posição mais moderada em relação ao futuro das coligações, defendendo que as alianças eleitorais não devem ser eliminadas do sistema político brasileiro, mas sim revistas, sob uma nova ótica, a partir de uma revisão do instituto, uma vez que as coligações ajudariam na proporcionalidade dos resultados eleitorais, ao permitir que partidos minoritários, que, provavelmente, não conseguiriam, em alguns distritos, alcançar o quociente eleitoral, possam ser representados nos parlamentos. Para Dalmoro e Fleischer, a saída mais adequada para os problemas gerados pelo atual sistema de coliga-

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

177 José Antônio Giusti Tavares, *Os sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

178 DALMORO, Jefferson; FLEISCHER, David. Eleição proporcional: os efeitos das coligações e o problema da proporcionalidade. Um estudo sobre as eleições de 1994, 1998 e 2002 para a Câmara dos Deputados. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério. *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. p. 108, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2005.

ções poderia residir na distribuição proporcional das cadeiras conquistadas por cada coligação entre os seus partidos constituintes e na exclusão do quociente eleitoral como barreira de acesso dos partidos à distribuição das sobras¹⁷⁹.

Entre os atores das elites políticas, a tendência ao firmamento de críticas ao atual regime de coligações eleitorais no Brasil, ora com a apresentação de propostas de extinção total ou parcial, ora com a sugestão de reformulação do regime legal das alianças partidárias, também é constante.

O senador e ex-presidente da república, Fernando Collor, entusiasta dos debates relativos à reforma política, por exemplo, publicou, em 2015, livro¹⁸⁰ em que defende, dentre outras medidas para o aprimoramento das instituições políticas brasileiras, o fim das coligações nas eleições proporcionais.

O ex-presidente Lula, por sua vez, quando ainda ocupava o cargo de chefe de Estado e de governo do Brasil, em 2009, enviou ao Congresso Nacional proposta de reforma política, que acabaria sendo rejeitada na Câmara dos Deputados, em junho do mesmo ano, na qual, dentre outros pontos, propunha a proibição das coligações nas eleições proporcionais, com manutenção do sistema nas eleições majoritárias.

O PSDB, por sua vez, já se manifestou, por diversas vezes, favorável, tal qual o PT, ao fim das coligações eleitorais nas eleições proporcionais. Em relação ao PT, vale destacar que, em 2011, sob a relatoria do deputado federal petista Henrique Fontana (PT-RS), foi apresentado, projeto oriundo de uma comissão especial de reforma política, constituída na Câmara dos Deputados, que, dentre outros pontos, sugeriu o fim das coligações eleitorais nas eleições proporcionais, com a sua manutenção nas eleições majoritárias.

Já o DEM, a partir de proposta do ex-deputado federal Ronaldo Caiado, eleito senador pelo estado de Goiás, em 2014, tem defendido, dentre outros temas, a substituição das coligações eleitorais pelas federações partidárias. A origem de tal proposição encontra-se no PL 2679/03, posteriormente apensado, consecutivamente, ao PL 5268/2001 e ao PL 8039/1986, este último finalmente rejeitado e arquivado, em 30 de maio de 2007. A proposta da criação das federações partidárias, coligações permanentes, de cunho nacional, entre

179 Ao tempo, contudo, em que tece importantes críticas ao modelo de coligações eleitorais existentes no Brasil, José Nepomuceno da Silva (*As alianças e coligações partidárias*. 1. ed. p. 162, Belo Horizonte: Del Rey, 2003) acredita, por sua vez, que as alianças e coligações não deveriam ser de todo suprimidas, uma vez que, na sua ótica seriam próprias da dialética democrática. É preciso, para o citado autor, “distinguir as alianças espúrias das alianças para a governabilidade, estas absolutamente necessárias, até mesmo em prol da paz social”.

180 Fernando Collor. *Reconstrução política brasileira: bases e componentes para a reforma política*. 1. ed. p. 32-34, Brasília: Senado Federal, 2015.

partidos políticos, com duração de, no mínimo, três anos, dissociadas, portanto, das alianças meramente eleitoreiras, continua viva, entretanto, nos debates legislativos¹⁸¹.

Diante de um cenário aparentemente tão favorável ao fim das coligações eleitorais e ao discurso de fortalecimentos dos partidos políticos, uma instigante pergunta se faz necessária: por que, afinal de contas, depois de tantos anos de debates, e diante de um aparente consenso, nenhuma mudança legislativa ocorreu, até 2017, no âmbito das coligações eleitorais no Brasil? Talvez a resposta resida no fato de que, na prática, não é conveniente aos atores políticos a promoção de mudanças efetivas no sistema partidário brasileiro que favoreça o fim ou, pelo menos, a modificação do atual modelo de coligações eleitorais no Brasil, prevalecendo, assim, o poder simbólico do discurso em favor de mudanças que nunca se concretizam na prática.

Em 1964, Gláucio Ary Soares¹⁸², estudando as coligações eleitorais no Brasil e desenvolvendo a sua “teoria da economia dos esforços”, já concluía que os pequenos partidos tendiam a promover coligações, com o intuito de atingir o quociente eleitoral. A busca de alianças como estratégia de sobrevivência, por parte dos pequenos partidos, frise-se, não se originou no Brasil, tendo sido constante na França, na década de 1950, como bem destaca José Antônio Giusti Tavares¹⁸³. Entre 1951 e 1957, segundo Tavares, funcionou na França o “*apparentement*”, sistema de listas associadas no qual era permitido que uma coalizão de partidos formasse uma lista única que, se obtivesse a maioria absoluta dos votos, conquistava a totalidade dos assentos parlamentares. Caso, entretanto, nenhuma lista de coalizões partidárias alcançasse tal maioria, recorria-se ao sistema proporcional, dividindo-se as cadeiras em disputa conforme a votação obtida por cada uma das listas, que não podiam, contudo, contar com menos de 5% dos votos válidos. Dessa forma, valorizava-se a formação de amplas coligações eleitorais, as quais terminavam por beneficiar pequenos par-

181 Simpático à ideia da formação de federações partidárias, em substituição às coligações, David Fleischer [A reforma política no Brasil: uma história sem fim (1995-2011). In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; LAVAREDA, Antonio. *A relevância da Ciência Política: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Jr.* p. 134. Rio de Janeiro: Levan, 2014] acredita que tal proposta legislativa, adjetivada pelo mesmo de “conceito genial”, “teria resolvido três ‘problemas – 1) as alianças não teriam sido proibidas nas eleições proporcionais; 2) as identidades dos micro e pequenos partidos teriam sido preservadas em cada federação; e 3) o problema da ‘fidelidade partidária’ (migração) logo após a eleição teria sido resolvido”.

182 Gláucio Ary Soares, Alianças e Coligações eleitorais: notas para uma teoria. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 17, p. 95-124, jul. 1964.

183 José Antônio Giusti Tavares, *Os sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. 1. ed. p. 102-103, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

tidos, em detrimento dos partidos maiores, que, muitas vezes, não recorriam a coalizões. Tal sistema, de acordo com Tavares, também foi observado na Itália, entre 1953 e 1956.

As práticas relatadas por Gláucio Ary Soares e José Antônio Giusti Tavares demonstram que há uma tendência de busca de realização de coligações, pelos pequenos partidos, como estratégia de preservação eleitoral.

Os médios e grandes partidos, por sua vez, também têm interesse na formação de coligações, não só entre si, como também com pequenos partidos. A união de forças entre correntes e lideranças políticas de destaque, bem como o acúmulo de tempo de propaganda no rádio e na televisão e recursos oriundos do Fundo Partidário, são elementos motivadores à formação de coligações eleitorais no Brasil, entre pequenos, médios e grandes partidos políticos, servindo tais alianças como instrumento de barganha, não apenas no período eleitoral, mas também com vistas ao momento posterior às eleições, na formação de bases de sustentação política dos governos eleitos.

A proliferação de coligações no Brasil tem gerado, como consequência, uma crise de identidade entre os partidos políticos, junto ao eleitorado. O elemento motivador para a formação das coligações, na maioria das vezes, não tem cunho ideológico e programático, mas sim perfil pragmático, fato que distorce, perante o eleitorado, as possibilidades de afirmação de ideologias partidárias facilmente identificáveis pelo eleitor, maculando, de certa forma, os ideais de representatividade.

Fazendo um estudo sobre o perfil das coligações eleitorais firmadas em eleições para o Senado Federal entre os anos de 1990 e 2006, Yan de Souza Carreirão e Fernanda Paula do Nascimento¹⁸⁴ chegam a uma conclusão interessante, no sentido do que acabamos de afirmar: os eleitores não têm punido as coligações, mas, ao contrário, têm, de forma sistemática votado em candidatos que representam coligações eleitorais, especialmente em coligações pouco consistentes ideologicamente, compostas, ao mesmo tempo, por partidos que apoiam e que fazem oposição ao governo federal. Quase metade das coligações formadas por partidos que, no plano federal, se encontravam em lados opostos (48,8%), obtiveram sucesso eleitoral nas eleições para senadores, entre 1990 e 2006, segundo os dados levantados por Carreirão e Nascimento, a partir de bases de dados do TSE, TREs e IUPERJ.

184 CARREIRÃO, Yan de Souza; NASCIMENTO, Fernanda Paula do. As coligações nas eleições para o Senado brasileiro (1990/2006). In: KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (org.). *Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências*. p. 123, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2010.

Vivaldo de Sousa¹⁸⁵, no mesmo sentido das conclusões de Yan Carreirão e Fernanda Nascimento quanto à predominância das coligações classificadas como “inconsistentes”, no plano ideológico, aponta que, entre os pleitos de 1998 e 2006, vinte e nove coligações que apoiaram candidatos a governador que disputavam a reeleição tiveram partidos considerados de direita coligados com partidos considerados de esquerda, fato que, na visão do autor, reforça a ideia de que a maior força aglutinadora de partidos, na formação de uma coligação de apoio a uma candidatura governista, que busca a continuidade no poder, não é a ideologia, mas sim o “fenômeno do governismo”¹⁸⁶.

Em 2002, buscando moralizar o regime das coligações eleitorais no Brasil, dando maior coerência ao sistema partidário, o Tribunal Superior Eleitoral, por meio da Resolução n°. 21.002, de 26 de fevereiro de 2002, impôs a chamada “verticalização de coligações”, impedindo que coligações eleitorais em âmbito estadual fossem firmadas entre partidos não coligados no âmbito nacional, objetivando, assim, nacionalizar os partidos políticos. Como efeito desta decisão, diminuiu a quantidade de candidatos nas eleições presidenciais de 2002 em relação a anos anteriores, enquanto que o número de coligações estaduais aumentou de 79 coligações, em 1998, para 140, em 2002, quando a verticalização foi adotada. Afinal, não era mais possível, de acordo com a decisão do TSE, que partidos coligados nacionalmente se tornassem adversários no âmbito estadual, na mesma eleição.

185 Vivaldo de Sousa, Reeleição de governadores e posicionamento ideológico das coligações eleitorais nas eleições 1998, 2002 e 2006. In: KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (org.). *Coligações partidárias na nova democracia brasileira*: perfis e tendências. p. 146, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2010.

186 O mesmo pesquisador, estudando o sistema partidário vigente no período entre 1946 e 1964 (In: SOUSA, Vivaldo de. O comportamento das coligações eleitorais entre 1954-1962: pleitos majoritários coincidentes com proporcionais. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério. *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. p. 27-41, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2005), destaca que a concomitância de eleições parlamentares e eleições executivas, em um mesmo momento, é um fator motivador ao aumento do número de coligações. No calendário eleitoral determinado a partir da Constituição de 1946, não havia previsão de eleições coincidentes, de deputados federais, estaduais e governadores, em todos os estados do Brasil. Entre 1950 e 1962, houve coincidência de eleições no Amazonas, Piauí, Ceará, Parnambuco, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, enquanto que no Pará, Maranhão, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Paraná, Minas Gerais e Mato Grosso tal coincidência não foi verificada. Na Guanábara, não houve eleição coincidente em 1962, enquanto que em Santa Catarina tal fenômeno não ocorreu em 1958 e 1962. Como bem destaca Vivaldo de Sousa, em todos esses estados houve uma tendência de aumento do número de deputados federais eleitos por coligações, com o passar dos pleitos. Tal tendência, contudo, segundo Sousa, foi menor nos estados sem eleições coincidentes, o que leva este autor a concluir que a existência de coincidência entre os pleitos, realidade vivenciada, hoje, em todo o país, se constitui em um elemento motivador para a realização de coligações. Na sua visão, “nos estados onde não há coincidência de pleitos, a eleição dos deputados fica dissociada do executivo e, portanto, o número de alianças e coligações tende a ser menor”.

Analisando o fenômeno da verticalização das coligações, imposta pelo Tribunal Superior Eleitoral, Vitor Marchetti¹⁸⁷ destaca, contudo, que a consequência da nova regra, ao contrário do que se imaginava, não provocou a nacionalização dos partidos, mas sim incentivou o fenômeno inverso. A tendência de muitos partidos, segundo Marchetti, foi a de abandonar formalmente a disputa nacional, construindo, nas eleições presidenciais, alianças informais, com o intuito de permanecerem livres para a formação de coligações regionais, sem as amarras decorrentes da regra da verticalização.

Finalmente, em 2006, com a publicação da Emenda Constitucional n.º. 52, a verticalização de coligações foi abolida do direito brasileiro, a partir da alteração da redação do artigo 17, § 1º da Constituição Federal, que passou a conceder plena autonomia aos partidos políticos para firmar os critérios de escolha e o regime das suas coligações, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal. Desde então, voltou a ser regra a formação de coligações eleitorais no Brasil, não só para a formação de chapas proporcionais como também para o apoio a candidatos em eleições majoritárias para senadores, prefeitos, governadores e presidente da república.

É inegável que em um sistema pluripartidário, como o existente no Brasil, a formação de coalizões¹⁸⁸ entre partidos políticos, para a formação dos governos, se torna fundamental ao alcance da governabilidade. Dificilmente, em um sistema pluripartidário, um partido político, isoladamente, conquistará base de apoio parlamentar suficiente para governar, fato que incentiva a formação dessas coalizões.

Enquanto a formação de coalizões entre partidos políticos em sistemas pluripartidários, tanto no parlamentarismo como no presidencialismo, pode ser considerada como algo normal e necessário, a instituição volátil de coligações partidárias com finalidades meramente eleitorais, alheias a qualquer espécie de coerência programática ou ideológica, como ocorre no Brasil, se apresenta como um fato preocupante à estabilidade democrática, em um regime político

187 Vitor Marchetti. O TSE (Tribunal Superior Eleitoral) e a “verticalização” das coligações. In: KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (org.). *Coligações partidárias na nova democracia brasileira*: perfis e tendências. p. 177, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2010.

188 Destaca Rogério Schmitt (Os estudos sobre alianças e coligações eleitorais na Ciência Política brasileira. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério. Partidos e coligações eleitorais no Brasil. p. 12, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2005) que os termos “alianças” e “coligações” eleitorais são denominações diferentes para o mesmo fenômeno, o das listas partidárias associadas para a disputa de eleições, enquanto que as coalizões parlamentares revelam associações entre partidos políticos na sustentação ou oposição ao governo instituído, após o período eleitoral.

que se propõe a fortalecer os partidos políticos como ventríloquos sociais. Não por outro motivo, as críticas ao atual regime jurídico das coligações eleitorais no Brasil têm sido constantes, como observado. O debate em torno da extinção ou, pelo menos, da alteração do modelo de coligações eleitorais vigentes no país, a partir, por exemplo, da substituição dessas por federações partidárias, revela-se, portanto, como um dos mais relevantes no âmbito da agenda das reformas institucionais, guardando relações não apenas com a necessidade de fortalecimento do sistema partidário, mas também com temas correlatos, como sistemas eleitorais e sistemas de governo.

Finalmente, com a reforma eleitoral de 2017, o Congresso Nacional parece, enfim, ter conseguido superar as barreiras impostas historicamente ao tema do fim da coligações eleitorais, pelo menos no âmbito das eleições proporcionais. Para 2018, entretanto, as coligações nas eleições para deputados estaduais, distritais e federais continuarão a existir, uma vez que regras de transição, para o novo regime de coligações, foram impostas pelo legislador reformador.

Assim, conforme previsão do artigo 2º da Emenda Constitucional nº. 97, “a vedação à celebração de coligações nas eleições proporcionais, prevista no § 1º do art. 17 da Constituição Federal, aplicar-se-á a partir das eleições de 2020”.

Outra mudança constitucional importante, gerada pela Emenda nº. 97, relativa ao sistema partidário, diz respeito ao estabelecimento de cláusulas de desempenho eleitoral para que os partidos políticos possam ter acesso a recursos do Fundo Partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão, já a partir dos resultados obtidos nas eleições gerais de 2018.

Após a promulgação, em 1985, da Emenda Constitucional nº 25, relativa à então vigente Constituição de 1967, se estabeleceu uma tendência, reproduzida no texto constitucional de 1988, de aumento do número de partidos políticos, fazendo com que, ao final do ano de 2016, trinta e cinco partidos estivessem aptos a disputar eleições no Brasil, gozando, ainda, da possibilidade de acesso a direitos como o de divulgação das suas ideias projetos em propagandas gratuitas no rádio e na televisão e recebimento de recursos financeiros públicos, decorrentes do chamado “Fundo Partidário”, disciplinado em lei federal (Lei nº. 9.096/95, mais conhecida como a Lei Geral dos Partidos Políticos).

Mesmo diante da existência de requisitos legais aparentemente rígidos para a criação de novos partidos políticos no Brasil, a exemplo da obrigação de conquista de um apoio mínimo de eleitores, equivalente a 0,5% do eleitorado nacional que tenha votado validamente nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados brasileiros, com, no mínimo 0,1% do eleitorado local de cada um desses estados, apoio esse

que, conforme recentes reformas eleitorais, deverá ser comprovado mediante assinaturas de cidadãos no pleno gozo dos seus direitos políticos e não filiados a partidos, em um intervalo temporal mínimo de dois anos, vislumbra-se a tendência de aumento do número de partidos com registro oficial junto ao Tribunal Superior Eleitoral, uma vez que, em 1º de janeiro de 2017¹⁸⁹, nada menos que 56 novos partidos encontravam-se em processo de recolhimento de listas de apoio, visando à conquista dos seus registros definitivos junto à Justiça Eleitoral, com destaque para os inéditos Partido Nacional Corinthiano (PNC), Partido Manancial Brasileiro (MANANCIAL), Partido do Esporte (PE), Partido Nacional da Saúde (PNS), Partido Militar Brasileiro (PMB), Partido Popular de Liberdade de Expressão Afro-Brasileira (PPLE), Partido Pirata do Brasil (PIRATAS), Partido Político Animais (ANIMAIS), bem como para a tentativa de restabelecimento de siglas históricas, como a UDN (União Democrática Nacional), um dos mais importantes partidos políticos brasileiros das décadas de 1940 a 1960, a ARENA (Aliança Renovadora Nacional), principal partido político brasileiro durante o período do Regime Militar, ou mesmo o PRONA (Partido da Reedificação da Ordem Nacional), famoso entre o fim dos anos 1980 e o começo deste século por ter sido fundado e presidido pelo deputado federal mais votado da história do Brasil, Enéas Ferreira Carneiro.

O grande número de partidos políticos existentes no país, aliado ao potencial revelado de criação de novos partidos, para os próximos anos, tem suscitado um intenso debate em torno de uma suposta necessidade de imposição de uma cláusula de desempenho eleitoral, que possa pôr fim à “desenfreada” proliferação de legendas partidárias observada, e intensificada, ultimamente. Mais uma vez, vale destacar, a pressuposta e histórica polêmica travada entre representatividade e governabilidade surge como pano de fundo dos debates relativos à engenharia institucional, voltada, neste caso, ao argumento, por muitos suscitados, de que, para que haja eficiência e funcionalidade no sistema político brasileiro, se faz necessária a redução drástica do número de partidos políticos, a fim de que se privilegie a formação de governos sólidos e estáveis, sem as “ameaças” potencialmente geradas por grupos de interesses e partidos pouco ou quase nada representativos das clivagens sociais.

Nos últimos anos, sempre que se debate o futuro de uma reforma política no Brasil, a tese da adoção de uma cláusula de desempenho eleitoral, que tenha a aptidão de reduzir a quantidade de partidos políticos em funcionamento no país, é afirmada com ênfase por uma grande diversidade de atores políti-

189 A lista completa está disponível no link <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partido-em-formacao>.

cos, representantes de interesses e ideologias diversos, mas que, de forma geral, concordam com alguns argumentos que costumam se repetir, revelados, por exemplo, pelo advogado e doutor em direito pela USP, Pedro Rubez Jehá¹⁹⁰, que afirmando que a “pulverização da representação partidária nos parlamentos é prejudicial à saúde da democracia”, entende que a ausência de uma cláusula de desempenho capaz de reduzir sobremaneira a quantidade de partidos representados no parlamento é fator gerador de dificuldades para a obtenção de consenso político, gerador de um imobilismo legislativo que torna mais custosa a governabilidade e dificulta a conexão entre os eleitores e seus representantes¹⁹¹.

A origem da cláusula de barreira, ou de desempenho, segundo Alexandre Sanson¹⁹², se encontra no direito alemão, local onde surgiu o instituto da *Sperrklausel*, instituído após a promulgação da Lei Fundamental de Bonn, de 1949, cujo objetivo era impedir o acesso ao parlamento dos grupos partidários insignificantes, de forma a preservar a governabilidade, ante um cenário de alta fragmentação partidária, vivenciado durante a vigência da Constituição de Weimar, de 1919¹⁹³. Assim, foi estabelecido um patamar mínimo de 5% dos votos válidos nas eleições em todo o país, ou a eleição de três deputados distritais em quaisquer das circunscrições uninominais, como requisitos para o funcionamento parlamentar dos partidos políticos alemães. Dessa forma, o sistema partidário germânico tem preservado um sistema partidário fundado em poucos partidos, com destaque para o Partido Social Democrata (PSD); para a União Democrata Cristã (CDU); para o Partido Liberal (FDP) e para a União Cristã Social (CSU), estes dois últimos revezando-se como terceira força¹⁹⁴.

190 Pedro Rubez Jehá, Os partidos políticos em cenário eleitoral. In: CAGGIANO, Mônica Herman S. (coord.); MESSA, Ana Flávia; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (org.). *Direito Eleitoral em Debate*, p. 117, São Paulo: Saraiva, 2013.

191 Além dos citados argumentos, Pedro Rubez Jehá ainda proclama, na sua análise crítica (loc. cit.), que o atual sistema partidário brasileiro, sem a presença de uma cláusula de desempenho, produz uma “perda de influência dos grandes partidos”, em detrimento de “legendas sem matizes programáticos muito claros”, fato que contribuiria para uma crise de representatividade.

192 Alexandre Sanson, Cláusula de desempenho (cláusula de barreira): a acidentada história do instituto no Brasil. In: LEMBO, Cláudio (coord.); CAGGIANO, Monica Herman S. (org.). *O voto nas Américas*. 1. ed. p. 40, Barueri: Minha Editora; São Paulo: CEPES, 2008.

193 Salienta Vamireh Chacon (*O novo parlamentarismo*. 1. ed. p. 44, Brasília: Fundação Milton Campos, 1978) que, durante o período entreguerras, na vigência da Constituição de Weimar, quatorze partidos assumiram lugares na Parlamento, “fragmentando excessivamente”, na sua opinião, o Poder Legislativo e “facilitando o predomínio dos nazistas”.

194 Como destaca José Antônio Giusti Tavares (*Os sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. 1. Ed. p. 112-113. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994), a cláusula de desempenho, instituída na Alemanha, a partir de 1949, com rigidez crescente, causou um forte impacto da redução do número de partidos representados no parlamento alemão. Em 1949, quinze partidos competiram e onze obtiveram representação. Quatro anos depois, dos

Segundo Luís Virgílio Afonso da Silva¹⁹⁵, o Tribunal Constitucional Alemão, questionado sobre a constitucionalidade da regra da cláusula de desempenho, considerou, por algumas vezes, que um bom funcionamento do parlamento, com uma menor fragmentação partidária, seria mais importante do que a consagração de uma justiça representativa, consagradora das minorias.

A cláusula de desempenho eleitoral, objetivando a redução da fragmentação partidária, é atualmente adotada em alguns países, além da Alemanha, onde se originou. Na Suécia, por exemplo, só participam do escrutínio nacional, disputando assentos no parlamento, os partidos com votação mínima de 4% dos votos válidos no território nacional. Em cada circunscrição, por sua vez, apenas os partidos que obtiverem, no mínimo, 12% dos votos válidos, podem disputar vagas na representação parlamentar.

Na Grécia, até 1993 a cláusula de barreira se fundamentava em limites exorbitantes, entre 25%, para partidos isolados, e 40% para coligações, que chegavam a inviabilizar a existência de uma efetiva disputa partidária. A partir daquele ano, contudo, estabeleceu-se, entre os helênicos, o patamar único de 3% para acesso ao parlamento, tendo sido proibidas as coligações.

Na Hungria, a cláusula de exclusão é de 5% para os partidos que concorrem isoladamente. Admitida, contudo, a existência de coligações, quando dois partidos se coligam a cláusula de barreira se eleva para o patamar de 10% dos votos válidos, percentual que sobe para 15% quando a coligação abranger três ou mais partidos políticos.

De forma semelhante à observada na Hungria, na República Tcheca partidos isolados precisam obter, pelo menos 5% dos votos válidos, enquanto que as coligações formadas por dois partidos precisam de 7%. Coligações de três partidos, por sua vez, devem atingir um patamar mínimo de 9% dos votos válidos, enquanto que nas coligações com quatro ou mais partidos tal percentual é de 11%.

Já na Holanda, a cláusula de barreira é o próprio quociente eleitoral, em torno de 0,67% dos votos válidos, a partir de uma circunscrição nacional, fato que provoca resultados de extrema proporcionalidade na representação parlamentar.

dezessete partidos concorrentes, apenas seis tiveram parlamentares eleitos. Já em 1957, apenas quatro partidos, dentre quatorze concorrentes, obtiveram êxito na conquista de um assento parlamentar, número reduzido a três, nas eleições seguintes, até 1983, quando um quarto partido os “Verdes” conseguiram conquistar representação no *Bundestag* (Parlamento da República Federal da Alemanha).

195 Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro. 1. ed. p. 83-84, São Paulo: Malheiros, 1999.

Na Turquia, por sua vez, como bem destaca David Fleischer¹⁹⁶, a existência de uma cláusula de desempenho de 10% fez com que, nas eleições de 2002, o Partido de Justiça e Desenvolvimento (AKP), recebendo 34% dos votos, viesse a obter 55% das cadeiras no Legislativo.

Bulgária, Croácia, Moçambique, Albânia e Lituânia são outros exemplos de países que preveem a existência de cláusula de barreira. Já África do Sul, Honduras, Finlândia, Suíça e Uruguai são exemplos de países que não adotam patamar mínimo de votos para que um partido tenha acesso ao parlamento. Em Portugal, finalmente, vale destacar, há uma proibição expressa na Constituição quanto à possibilidade de criação de cláusula de desempenho partidário como requisito para o acesso à representação parlamentar.

Na história política brasileira, já houve previsões legislativas expressas de cláusula de desempenho partidário como condição para o funcionamento e a sobrevivência dos partidos políticos, as quais na prática, contudo, não chegaram a ser observadas. A regra histórica geral no país, salvo no período do bipartidarismo imposto pelo Regime Militar, sempre foi a da inexistência de limites efetivos à criação e ao funcionamento dos partidos políticos, a ponto de, em 1932, o Código Eleitoral ter permitido que, no pleito de 1933, mais de 100 partidos, quase todos de âmbito regional, concorressem, dentre os quais mais de 40 viessem a conquistar representação na Assembleia Nacional Constituinte¹⁹⁷.

Em 1950, o Código Eleitoral estabeleceu que seria cancelado o registro do partido político que não obtivesse, no mínimo, 50.000 votos, em todo o país, nas eleições para a Câmara dos Deputados, salvo quando, mesmo com esta baixa votação, o partido conseguisse eleger, pelo menos, um representante para o Congresso (Câmara dos Deputados ou Senado Federal). Na prática, a regra não surtiu efeitos, uma vez que os requisitos exigidos eram facilmente alcançáveis.

A Constituição Federal de 1967, por sua vez, previu, em seu art. 149, VII, a exigência de “dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem assim dez por cento de deputados, em, pelo menos, um terço dos estados, e dez por cento dos senadores”, para a obtenção do registro partidário. Uma regra, portanto, bastante rígida, que nunca, efetivamente, chegou a ser aplicada. Em 1969, com a publicação da Emenda Constitucional n.º. 01, na prática uma nova Constituição, passou-se

196 David Fleischer, Reforma política no Brasil: os partidos políticos em questão. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (org.). *Reforma Política em questão*. p. 166, Brasília: UNB, 2008.

197 Neste sentido, cf. Jairo Nicolau, A reforma política e os pequenos partidos. In: *Reforma política no Brasil: realizações e perspectivas*. p. 13. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

a exigir 5% do eleitorado que haja votado na última eleição, distribuído em, pelo menos, sete estados, com o mínimo de 7% de votos em cada um deles. Ocorre, entretanto, que o bipartidarismo imposto pelo Ato Institucional nº. 02, de 1966, também terminou por transformar tal regra em uma norma inócua, do ponto de vista prático.

A Emenda Constitucional nº. 11, de 1978, ainda relativa à Constituição de 1967, por sua vez, previa a obrigação do partido superar o patamar de pelo menos 5% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos nove estados, com o mínimo de 3% dos votos em cada um deles, regra também que, no mundo fático, não foi aplicada, diante da conveniência política de implementação de um sistema pluripartidário, a partir de 1979.

Em 1985, por sua vez, foi publicada a Emenda Constitucional nº. 25/85, a qual negava representação no Congresso Nacional ao partido que não obtivesse, pelo menos, 3% dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados em todo o país, eleitorado este que deveria ser distribuído em pelo menos cinco estados, com o mínimo de 2% dos eleitores de cada um deles. Mais uma vez, a regra terminou não sendo aplicada, nas eleições de 1986, tendo, de forma superveniente, desaparecido, a partir da promulgação na nova Constituição, em outubro de 1988.

Com a promulgação, em 1996, da Lei nº. 9.095/96 (Lei Geral dos Partidos Políticos), foram previstas regras relativas ao funcionamento parlamentar, instituindo, consequentemente, critérios para a adoção de uma cláusula de barreira, a qual, teoricamente, seria válida, após um longo período de adaptação, a partir do término das eleições gerais de 2006.

Tratando do “funcionamento parlamentar”, o artigo 12 da Lei Geral dos Partidos Políticos dispôs que “o partido político funciona nas casas legislativas por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, as disposições regimentais das respectivas casas e as normas desta lei”. O artigo 13, por sua vez, dispôs sobre critérios para que o partido político pudesse ter funcionamento parlamentar, determinando, como requisito para tal fim, que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, o partido político teria que alcançar, no mínimo, cinco por cento os votos válidos apurados, distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados, com o mínimo de 2% do total de votos apurados em cada um deles. Assim, os partidos que não obtivessem um número considerável de votos seriam, na prática, “degolados”, pois passariam a ter restrições ao funcionamento parlamentar, ao acesso gratuito ao rádio e à TV e ao recebimento de recursos do fundo partidário.

Ocorre que, após as eleições de 2006, duas ações diretas de inconstitucionalidade (ADI nº. 1351-3 e ADI 1354-8), ajuizadas pelo PC do B (Partido Comunista do Brasil) e pelo PSC (Partido Social Cristão), respectivamente, foram propostas, sob o argumento que a cláusula de barreira seria inconstitucional por afrontar o princípio da liberdade partidária. Julgando as duas ações, o STF derrubou a cláusula de barreira, declarando, em decisão unânime (ausente, de forma justificada, o ministro Joaquim Barbosa), proferida em 07 de dezembro de 2006, que tal regra não seria mais aplicada, permitindo, assim, o funcionamento parlamentar dos partidos políticos independentemente do cumprimento dos requisitos previstos no artigo 13 da Lei nº. 9.096/95. Ao fundamentar o seu voto, o ministro-relator, Marco Aurélio Mello, salientando que a aplicação da regra da cláusula de barreira reduziria o quadro partidário então vigente, de vinte e nove partidos políticos, para apenas sete, defendeu que a nova regra teria o condão de “asfixiar” a grande maioria dos partidos brasileiros, alijando-os do campo político, “ferindo de morte, sob o ângulo político-ideológico, certos segmentos, certa parcela de brasileiros”¹⁹⁸.

A declaração de inconstitucionalidade da cláusula de barreira pelo Supremo Tribunal Federal, em 2006, contudo, não impediu que os debates político e acadêmicos relativos ao tema prosseguissem no Brasil, alimentando uma das questões mais polêmicas que envolvem das discussões da reforma política.

Em 2009, por exemplo, como já destacado neste trabalho, a presidência da república, à época ainda sob o comando do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, entregou ao Congresso Nacional, através da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, projeto de reforma política que, dentre outros itens, propunha que todos os partidos que não obtivessem, no mínimo, 1% dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, deveriam ser alijados dos processos eleitorais. O projeto, contudo, foi rejeitado pela Câmara dos Deputados, em junho do mesmo ano.

Em 25 de outubro de 2016, a Câmara dos Deputados instalou mais uma comissão especial de reforma política, presidida, desta vez, pelo deputado baiano do PMDB, Lúcio Vieira Lima, que, dentre outros temas, pretende discutir a implementação de uma cláusula de barreira partidária no Brasil.

Em novembro de 2016, por sua vez, o Senado Federal aprovou, já em segundo turno, proposta de emenda constitucional (PEC 36/2016) de adoção de cláusula de desempenho partidário para vigorar a partir das eleições de 2018. Segundo a

198 Cf. Plenário do STF considera “cláusula de barreira” inconstitucional. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=68591>. Capturado em 31 dez. 2016.

proposta, os partidos políticos que não obtivessem, pelo menos, 2% dos votos válidos no país (percentual que subirá para 3% em 2022, segundo o projeto), além de percentual idêntico em pelo menos 14 estados, nas eleições para a Câmara dos Deputados, perderiam o direito à propaganda partidária gratuita no rádio e TV e ao acesso aos recursos do Fundo Partidário.

Analizando os dados do Tribunal Superior Eleitoral, relativos à quantidade e à percentagem de votos válidos obtidos, em todo o país, por cada um dos trinta e dois partidos políticos que disputaram as eleições para a Câmara dos Deputados nas eleições de 2014, última eleição geral para deputados federais disputada antes da conclusão deste trabalho, é possível observar, conforme a tabela a seguir (tabela 01), que metade dos referidos partidos (dezesesseis partidos: DEM, PDT, PMDB, PP, PPS, PR, PRB, PROS, PSB, PSC, PSD, PSDB, PT, PTB, PV e SD) obtiveram votação nacional superior a 2% (dois por cento) dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, enquanto outros dezesseis partidos conquistaram votação abaixo desse percentual¹⁹⁹.

Tabela 01
Votação nacional obtida por cada partido brasileiro nas eleições para a Câmara dos Deputados em 2014
(Fonte: Tribunal Superior Eleitoral)

Partido	Votos de legenda	Votos nominais	Votos válidos	Porcentagem de Votos Válidos
DEM	217.287	3.868.200	4.085.487	4,2
PC do B	113.396	1.799.619	1.913.015	1,96
PCB	29.726	37.253	66.979	0,07
PCO	4.702	8.267	12.969	0,01
PDT	327.350	3.200.996	3.528.346	3,62
PEN	33.301	634.682	667.983	0,69
PHS	39.100	903.968	943.068	0,97

¹⁹⁹ Caso, entretanto, a cláusula de barreira nacional viesse a ser estipulada em cinco por cento dos votos válidos nacionais para a Câmara dos Deputados (percentual adotado na Alemanha e proposto no artigo 13 da Lei 9.096/05, declarado inconstitucional pelo STF), apenas sete partidos políticos brasileiros (PMDB, PP, PR, PSB, PSD, PSDB e PT) seriam salvos da cláusula de barreira em 2014, fato que faria desaparecer do cenário político muitas legendas históricas e importantes no cenário político nacional, como o DEM, o PDT, o PPS, o PTB e o PV, por exemplo, (outras como o PC do B e o PSOL já sofreriam os efeitos da cláusula de barreira com um percentual de corte de 2%, como proposto na PEC 36/2016).

Partido	Votos de legenda	Votos nominais	Votos válidos	Porcentagem de Votos Válidos
PMDB	738.841	10.053.108	10.791.949	11,08
PMN	34.970	433.503	468.473	0,48
PP	270.956	6.158.835	6.429.791	6,6
PPL	37.648	103.606	141.254	0,15
PPS	79.863	1.875.826	1.955.689	2,01
PR	186.798	5.448.721	5.635.519	5,79
PRB	127.939	4.296.885	4.424.824	4,54
PROS	97.177	1.879.940	1.977.117	2,03
PRP	69.718	655.107	724.825	0,74
PRTB	23.195	430.995	454.190	0,47
PSB	693.477	5.574.401	6.267.878	6,44
PSC	99.840	2.420.581	2.520.421	2,59
PSD	329.992	5.637.961	5.967.953	6,13
PSDB	1.927.681	9.145.950	11.073.631	11,37
PSDC	18.656	491.280	509.936	0,52
PSL	40.592	768.118	808.710	0,83
PSOL	259.077	1.486.393	1.745.470	1,79
PSTU	37.120	151.353	188.473	0,19
PT	1.750.181	11.803.985	13.554.166	13,92
PT do B	21.367	807.509	828.876	0,85
PTB	210.554	3.703.639	3.914.193	4,02
PTC	25.569	312.548	338.117	0,35
PTN	40.328	682.854	723.182	0,74
PV	195.473	1.808.991	2.004.464	2,06
SD	68.062	2.621.639	2.689.701	2,76
Total	8.149.936	89.206.713	97.356.649	100

Destes dezesseis partidos que obtiveram votação nacional superior a 2% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, contudo, nem todos alcançaram 2% dos votos válidos nas eleições para a Câmara em, pelo menos, catorze

unidades federativas, como exigido no texto da PEC 36/2016, como se pode observar da análise da tabela a seguir, produzida a partir do cruzamento de dados estatísticos divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral:

Tabela 02

Quantidade de UF em que partidos que tiveram mais de 2% dos votos válidos nacionalmente para a Câmara dos Deputados conquistaram também mais de 2% dos votos válidos regionalmente.

(Fonte: Tribunal Superior Eleitoral)

Partido político	Quantidade de UF em que a cláusula de desempenho de 2% foi superada
DEM	17
PDT	22
PMDB	27
PP	24
PPS	09
PR	25
PRB	18
PROS	10
PSB	22
PSC	15
PSD	23
PSDB	25
PT	27
PTB	17
PV	07
SD	18

Como é possível observar, dos dezesseis partidos políticos que teriam superado a barreira de votação igual ou superior a dois por cento dos votos válidos sufragados, em todo o país, nas eleições para a Câmara dos Deputados, três não teriam conseguido superar a barreira de conquista de uma votação mínima de dois por centos dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados em, pelo menos, catorze unidades federativas.

Desta forma, tendo como parâmetro as eleições para a Câmara dos Deputados de 2014, a aplicação das regras de desempenho propostas na PEC 36/2016 reduziria o quadro partidário brasileiro a apenas treze partidos (DEM, PDT, PMDB, PP, PR, PRB, PSB, PSC, PSD, PSDB, PT, PTB e SD), pouco mais de um terço do número de agremiações partidárias registradas no Tribunal Superior Eleitoral em 1º de janeiro de 2017, número teoricamente considerado razoável, em um sistema pluripartidário.

Matemáticas e estatísticas à parte, contudo, a aprovação da proposta de cláusula de barreira prevista na PEC 36/2016 tenderia a eliminar do cenário político nacional, mantido o cenário eleitoral de 2014, partidos de grande tradição e representatividade histórica, a exemplo do Partido Verde (PV), que já contou com um número significativo de deputados federais e, em 2010, conquistou o terceiro lugar nas eleições presidenciais, obtendo quase vinte por cento dos votos válidos, com a candidata Marina Silva (que, posteriormente, deixou o partido, filiando-se ao PSB para a disputa presidencial de 2014 e fundando, em 2015, um novo partido político, a Rede Sustentabilidade), e que representa, historicamente, a bandeira do ambientalismo, muito difundida em todo o planeta, através de outros partidos verdes, em diversos países; do Partido Comunista do Brasil (PC do B), legenda com mais de trinta anos de uma significativa história, herdeira, em parte, da tradição do antigo Partido Comunista Brasileiro (PCB), fundado em 1922; e do Partido Socialismo e Liberdade (PSol), surgido como uma dissidência do PT, em 2005, com o intuito de ocupar um espaço considerado carente na política nacional, e que, nos últimos anos, embora com uma pequena representação na Câmara dos Deputados, tem se destacado no cenário legislativo, tendo alguns dos seus filiados escolhidos e premiados por jornalistas e público em geral na lista dos parlamentares mais atuantes²⁰⁰, além de ter obtido um relevante crescimento eleitoral nas eleições municipais de 2016, elegendo, por exemplo, o prefeito de Macapá, primeira capital do Brasil a ser governada pelo partido, a vereadora mais votada de Belo Horizonte, além de seis vereadores no Rio de Janeiro, município com segundo maior eleitorado do país, onde o partido também conseguiu, com o candidato Marcelo Freixo, chegar ao segundo turno na eleição para prefeito, sendo derrotado pelo candidato do PRB, Marcelo Crivella.

Retomando argumentos sempre expostos pelos defensores da adoção de cláusulas de desempenho nos sistemas partidários, seria possível afirmar que, em

200 Neste sentido, cf. o resultado final do “Prêmio Congresso em Foco 2015”, promovido pelo portal UOL, através do link <https://premio-congressoemfoco.partner.uol.com.br/resultados/final> (acesso em 31 dez. 2016).

tese, a inexistência de barreiras à proliferação de partidos políticos tem, potencialmente, o condão de gerar ingovernabilidade, desperdício de dinheiro público com o financiamento estatal de agremiações partidárias sem representatividade na sociedade e incentivo a práticas danosas à moralidade pública, como a venda de espaço de apoio político no rádio e na televisão, praticada, muitas vezes, por líderes de pequenos partidos a partidos políticos mais representativos e competitivos, em troca de vantagens pessoais, favorecendo a corrupção eleitoral. Além disso, como já expusemos em outra oportunidade²⁰¹, um partido político sem qualquer representatividade, e, portanto, sem um efetivo compromisso com um programa de ação, pode terminar por “servir de escudo” para que pessoas sem qualquer compromisso social e ideológico, defensoras, tão-somente, de projetos meramente pessoais, possam se lançar candidatas a cargos eletivos, atingindo, assim, a condição de elegibilidade referente à filiação partidária, prevista no inciso V do parágrafo único do artigo 14 da Constituição Federal de 1988, dando vazão a uma das principais facetas do fenômeno batizado na política brasileira de “legenda de aluguel”, uma das piores de todas as consequências geradas pela existência de alguns “partidos nanicos”, pouco ou nada representativos socialmente e que vivem, muitas vezes, do escambo político. Vale destacar que a lógica presente na imposição da filiação partidária como condição de elegibilidade é a de que o eleitor, ao votar em um candidato identificado com um partido, assume uma posição política, a qual deverá ser respaldada pela agremiação partidária, a partir de um programa de ação que funciona como uma espécie de “recibo” entregue ao eleitor com a finalidade de que este possa exercer o controle democrático dos seus representantes, algo que se torna muito mais difícil na vigência de candidaturas avulsas, por este motivo vedadas no direito brasileiro²⁰².

Por outro lado, como afirmado no voto condutor do Min. Marco Aurélio, durante o julgamento das ADIs 1351 e 1354, já citado neste trabalho, a imposição de cláusulas de barreira ao funcionamento dos partidos políticos pode ter o condão de “asfixiar” o sistema político representativo brasileiro, ao eliminar a possibilidade de representação política de grupos minoritários. Além disso, como bem observa o cientista político Jairo Nicolau²⁰³, a adoção de medidas

201 Jaime Barreiros Neto, *A atual reforma política brasileira em face das suas questões mais controversas*, 1. ed. p. 14, Salvador: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, 2001.

202 O falecido senador baiano Josaphat Marinho, em artigo intitulado “Partidos, ideias e candidatos”, escrito em julho de 1992 e publicado na obra “Direito, Sociedade & Estado” (1. ed., p. 175-176, Salvador: Memorial das Letras, 1998)., já alertava para a urgência na criação de obstáculos legais à “criação de fantasmas, existentes apenas para negócios eleitorais”.

203 Jairo Nicolau, *A reforma política e os pequenos partidos*. In: *Reforma política no Brasil: realizações e perspectivas*. p. 17. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

drásticas como a adoção de uma cláusula de barreira alta pode vir a incentivar e potencializar a canalização das demandas e interesses de partidos extremistas para fora do sistema representativo, em atividades extraparlamentares. Tal perspectiva contraria a tendência de conciliação política observada em alguns países como a Colômbia, por exemplo, onde se verifica um esforço conjunto para a admissão da tradicional facção extremista FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia), responsável por vários atos de guerrilha e terrorismo nas últimas décadas, ao sistema representativo tradicional, como parte de um acordo de paz.

Para além da existência de importantes e significativos argumentos contrários à total liberalização para o funcionamento e a existência de partidos políticos em grande quantidade no Brasil²⁰⁴, persiste, como pressuposta, a polêmica histórica que envolve a ponderação dos objetivos de governabilidade e representatividade do sistema político. Neste sentido, não se pode olvidar que o povo brasileiro, titular do poder constituinte soberano, fez uma escolha, consagrada no texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, pelo pluralismo político, princípio norteador da democratização do poder, do pluripartidarismo e da preservação da representatividade das minorias. Em nome da prevalência de uma suposta busca pela governabilidade, não é possível, diante do modelo constitucional vigente no Brasil, o total sacrifício da representatividade dos grupos minoritários que tenham relevância política historicamente comprovadas, necessários à consolidação dos princípios e características básicos da própria democracia como regime político fundado na pluralidade e no respeito à expressão das minorias.

Analisando o sistema partidário brasileiro, ante a polêmica em torno da adoção de cláusulas de desempenho eleitoral como requisito à sobrevivência de partidos políticos, Otávio Soares Dulci²⁰⁵ entende que muito do incômodo gerado pela existência de um número grande de partidos no Brasil deriva de uma visão idealizada, e equivocada, de que a democracia partidária deva ser um jogo previsível, jogado por poucos competidores. Para Dulci, contudo, a liberdade de competição partidária, em uma democracia, exige, também, o respeito à presença de “partidos efêmeros” e “candidaturas folclóricas” que, por si

204 A ponto de diante da existência de 35 partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, em 1º de janeiro de 2017, ainda ser possível se observar que outras 56 associações de cidadãos se encontravam, na mesma data, em processo de formação de novos partidos políticos, junto ao mesmo tribunal.

205 Otávio Soares Dulci, A incômoda questão dos partidos no Brasil. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (org.). *Reforma Política e Cidadania*. 1. ed. p. 315, São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

só, não põem em xeque a estabilidade do sistema democrático. Segundo Dulci, “o debate político e o voto dos eleitores é que decidem, e geralmente decidem por poucos partidos efetivos” e, quanto mais rígidas e restritivas as leis, maior será o risco de transformação da política em um “jogo oligárquico que não se renova e pode também desmoralizar a democracia”.

Corroborando com as críticas de Dulci à tese da necessidade de imposição de cláusulas de desempenho partidário como requisito à preservação de uma estabilidade do sistema democrático, Fernando Limongi e Argelina Figueiredo²⁰⁶, a partir de estudos empíricos, têm revelado que no parlamento brasileiro, ao contrário do que muitos imaginam, há um forte grau de disciplina partidária, decorrente da centralização do poder decisório, fundado em dois pilares: a grande abrangência dos poderes legislativos do presidente da república e as elásticas prerrogativas parlamentares que dispõem os líderes partidários.

Para Limongi e Figueiredo, a Constituição de 1988 alterou radicalmente o funcionamento das bases institucionais do sistema político nacional, ao ampliar os poderes legislativos do presidente da república e também ao permitir que os recursos legislativos à disposição dos líderes partidários aumentassem no âmbito das suas bancadas legislativas, fazendo com que a unidade de referência a estruturar os trabalhos legislativos, contemporaneamente, seja os partidos e não os parlamentares. Assim, a realidade das relações entre o Executivo e o Legislativo no Brasil após a Constituição de 1988 é a de “marcante preponderância do Executivo sobre um Congresso que se dispõe a cooperar e vota de maneira disciplinada”²⁰⁷, conclusão fundada em dados estatísticos apresentados pelos referidos pesquisadores segundo os quais, entre 1989 e 1998, quase 90% do plenário votava de acordo com as orientações dos líderes partidários. Segundo Fernando Limongi e Argelina Figueiredo, no cenário político brasileiro, os parlamentares não têm condições de atuar como franco-atiradores, ameaçando o governo em qualquer votação, uma vez que, individualmente, têm pouca influência sobre a agenda dos trabalhos legislativos. Para ameaçar o governo eles precisam estar certos de como seus pares agirão, fato que minimiza o potencial desestabilizador à governabilidade da presença de pequenos partidos políticos ou de lideranças avulsas no Congresso Nacional.

Soluções decorrentes da necessidade de contenção do fenômeno das “legendas de aluguel” e da contenção de despesas públicas em prol de partidos

206 Neste sentido, cf. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

207 FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. p.20, Rio de Janeiro: FGV, 2001.

políticos insignificantes no cenário social brasileiro, utilizados, muitas vezes, tão somente em favor de interesses particulares escusos dos seus líderes, parecem, contudo, de fato necessárias na busca do aprimoramento das instituições políticas brasileiras. A imposição, contudo, de cláusulas de barreira que, drasticamente venham a corromper o caráter plural da democracia brasileira, vinculado não apenas a uma limitação ou não da quantidade de partidos políticos com registro oficial no Tribunal Superior Eleitoral, mas sim à efetivação da liberdade de expressão dos diversos segmentos e interesses existentes na sociedade, não parece ser o caminho constitucionalmente válido, diante dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, consagrados na Carta Magna de 1988.

Não se pode perder de vista que a busca de governabilidade, princípio relevante na nossa ordem jurídica, consagrado na Constituição de 1988, que apresenta o princípio da eficiência como um dos basilares à administração pública, não pode fazer sucumbir a representatividade. Por outro lado, o sistema político brasileiro e suas garantias de materialização democrática não podem ser utilizados contra si mesmos, ante a preservação de vícios que corroem o interesse público em prol de escusos interesses privados, vivenciados na atual estrutura política.

Após intensos debates, a cláusula de desempenho eleitoral voltará a fazer parte do cotidiano dos partidos políticos brasileiros, a partir das eleições de 2018, com a promulgação da Emenda Constitucional n.º. 97, que alterou a redação do artigo 17 da Carta de 1988.

De acordo com o novo § 3º do art. 17 da Constituição Federal:

Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

A nova regra, contudo, será implementada de forma gradual, segundo previsão da Emenda Constitucional 97, consolidando-se apenas no ano de 2030. Dessa forma, terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que: I - na legislatura seguinte às eleições de 2018: a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por

cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem elegido pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação; II - na legislatura seguinte às eleições de 2022: a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem elegido pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação; III - na legislatura seguinte às eleições de 2026: a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem elegido pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

A lei 9.096/95, conhecida como “Lei Geral dos Partidos Políticos”, por estabelecer, observada a autonomia partidária, regras de organização e funcionamento dos partidos políticos, regulamentando, no plano infraconstitucional, o artigo 17 da Constituição Federal, também sofreu importantes alterações com a reforma eleitoral de 2017, relacionadas, especialmente, ao fim da propaganda partidária gratuita, às doações de pessoas naturais e jurídicas a partidos políticos, à possibilidade de percepção de recursos do novo Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) e à natureza jurídica das fundações e institutos mantidos pelos partidos brasileiros.

A primeira alteração legislativa estabelecida no âmbito da Lei 9.096/95, contudo, verificou-se logo no seu artigo 1º, o qual estabelece, no caput, a natureza jurídica de direito privado dos partidos políticos brasileiros. A novidade inserida pela reforma de 2017 é a inclusão do parágrafo único ao referido artigo 1º, dispondo que “o partido político não se equipara às entidades paraestatais”.

Outra novidade inserida na Lei 9.096/95 não é exatamente uma inovação: o legislador ordinário, alterando o artigo 31 da Lei 9.096/95, trouxe ao plano legal alteração normativa estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal em 2015, quando do julgamento da ADI 4.650: a proibição de recebimento de recursos financeiros, pelos partidos políticos, proveniente de doações de pessoas jurídicas.

O novo inciso II do artigo 31 da Lei Geral dos Partidos Políticos prevê, agora, que os partidos não poderão receber doações de entes públicos e pessoas jurídicas de qualquer natureza, ressalvadas as dotações oriundas do Fundo Partidário e as provenientes do Fundo Especial de Financiamento de

Campanha (FEFC), este último criado pela reforma eleitoral de 2017, como ainda será analisado nesta obra.

Além disso, o novo inciso V do referido artigo 31 determinou que pessoas físicas que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, ou cargo ou emprego público temporário, ressalvados os filiados a partido político, não poderão fazer doações financeiras a partidos políticos. Neste aspecto, verifica-se uma total incongruência do legislador que, a pretexto de evitar o uso da máquina pública, através de nomeações de servidores públicos para cargos demissíveis ad nutum com a finalidade de repasse de recursos financeiros para os partidos políticos, proibiu de forma genérica que servidores nesta situação façam doações aos partidos, estabelecendo, contudo, uma exceção totalmente descabida, ao permitir que filiados a partidos políticos, que exerçam tais cargos ou funções, possam continuar a fazer doações. Se o objetivo era evitar o mau uso ou desvio de recursos públicos para os cofres partidários, por meio de doações financeiras realizadas por pessoas físicas ocupantes de cargos ou funções públicas na administração, a regra deveria ser absoluta, sem exceções. Afinal de contas, a probabilidade de um filiado a um partido político fazer doações financeiras ao seu partido preferido é muito maior do que a de um cidadão não filiado realizar tal doação. Não é coerente no plano lógico, portanto, que uma vez vedadas as doações a partidos por pessoas naturais ocupantes de cargos ou funções de confiança na administração pública, permita-se, como exceção, que pessoas filiadas a partidos políticos, que ocupem tais cargos ou funções, possam realizar essas doações.

No que se refere ao fim da propaganda partidária gratuita no rádio e na TV, a lei 13.487/2017 determinou que, a partir de 1º de janeiro de 2018, estarão revogados os artigos 45, 46, 47, 48, 49 e o parágrafo único do artigo 52 da Lei 9.096/95. Desta forma, 2017 será o último ano de realização de propaganda partidária na TV e no rádio, voltada à difusão de programas partidários, transmissão de mensagens a filiados, divulgação da posição dos partidos em relação a temas político-comunitários e difusão da participação política feminina, em período não eleitoral. Doravante, os partidos políticos somente terão acesso gratuito ao rádio e à TV no semestre de realização das eleições, para fins de transmissão da propaganda eleitoral gratuita, voltada à conquista do voto e disciplinada pela Lei das Eleições (Lei 9.504/97).

O objetivo do legislador, ao extinguir a propaganda partidária gratuita no rádio e na TV, foi fundamentalmente financeiro. Os gastos (ou melhor, a perda de receita) aos quais a União se submetia com a concessão de isenções fiscais às emissoras de radiodifusão pela divulgação da propaganda partidária gratuita serão, doravante, canalizados para o custeio do novo Fundo Especial

de Financiamento de Campanhas (FEFC), destinado aos partidos políticos para realização de campanhas eleitorais. É o que dispõe o artigo 3º da Lei 13.487/17, segundo o qual:

Art. 3º. O valor a ser definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, para os fins do disposto no inciso I do caput do art. 16-C da Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997, será equivalente à somatória da compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária efetuada no ano da publicação desta Lei e no ano imediatamente anterior, atualizada monetariamente, a cada eleição, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir.

Entendemos como um retrocesso democrático o fim da propaganda partidária gratuita no rádio e na TV. Embora muito criticada, principalmente em virtude de desvios de finalidade observados no seu uso, nos últimos anos, a propaganda partidária gratuita cumpria um papel simbólico de construção de uma cultura partidária no país, ao afirmar a ideia de que os partidos políticos devem ter funcionamento permanente, e não apenas no período eleitoral. A mudança legislativa patrocinada reforça a ideia do senso comum de que os partidos políticos cumprem, meramente, uma função burocrática no período eleitoral, desconectados da realidade política vivenciada no dia-a-dia da democracia.

Finalmente, no que se refere às novidades legislativas estabelecidas na Lei 9.096/95 pela reforma eleitoral de 2017, vale destacar o incremento das regras relativas ao funcionamento dos institutos e fundações mantidos pelos partidos políticos.

De acordo com o artigo 53 da Lei 9.096/95, pré-existente à reforma eleitoral de 2017, o partido político manterá fundação ou instituto de direito privado, destinado ao estudo e pesquisa, à doutrinação e à educação política, e regido pelas normas da lei civil, com autonomia para contratar com instituições públicas e privadas, prestar serviços e manter estabelecimentos de acordo com suas finalidades, podendo, ainda, manter intercâmbio com instituições não nacionais.

Como novidade, a Lei 13.487/2017 incluiu os parágrafos 1º a 4º ao referido artigo 53, prevendo inicialmente que tal instituto partidário poderá ser criado sob quaisquer das formas admitidas na legislação civil. Além disso, dispôs o nono art. 53, § 2º que o patrimônio da fundação ou do instituto de direito privado criado pelo partido político deverá ser vertido ao ente que o sucedê-lo, em casos de extinção da fundação ou do instituto, quando extinto, fundido ou incorporado o partido político, assim como nas demais hipóteses previstas na legislação; ou conversão ou transformação da fundação em instituto, assim como deste em fundação. Nesses casos, a versão do patrimônio implicará a

sucessão de todos os direitos, os deveres e as obrigações da fundação ou do instituto extinto, transformado ou convertido. Ainda de acordo com a nova legislação, a conversão, a transformação ou, quando for o caso, a extinção da fundação ou do instituto ocorrerá por decisão do órgão de direção nacional do partido político.

O Código Eleitoral brasileiro (Lei 4.737/65), alvo de constantes críticas por parte da doutrina especializada, tendo em vista a sua defasagem teórica e a incompatibilidade sistêmica de vários dos seus dispositivos com o ordenamento jurídico eleitoral constituído a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, também foi alterado pela reforma eleitoral de 2017, a qual promoveu duas pequenas mas relevantes alterações no texto do Código Eleitoral, relativas aos temas dos crimes eleitorais e dos sistemas eleitorais, respectivamente nos artigos 354-A, incluído pela Lei 13.488/2017, e artigo 109, § 2º, que ganhou nova redação com a publicação dessa mesma lei, promovendo importante mudança na sistemática de funcionamento do sistema eleitoral proporcional.

De acordo com o novo artigo 354-A do Código Eleitoral, incluído pela Lei 13.488/2017, passa a configurar crime eleitoral, com pena prevista de dois a seis anos de reclusão, além de multa, a prática de “apropriar-se o candidato, o administrador financeiro da campanha, ou quem de fato exerça essa função, de bens, recursos ou valores destinados ao financiamento eleitoral, em proveito próprio ou alheio”. Trata-se de um novo tipo penal, denominado “apropriação indébita de recursos ou valores destinados ao financiamento eleitoral”.

É fato público e notório que na histórica política recente do país, muitos políticos, denunciados por desvio de verbas públicas e/ou privadas vinculadas ao financiamento político-eleitoral, argumentaram em suas defesas, como forma de tentativa de afastamento ou redução da potencialidade lesiva dos delitos os quais foram acusados de praticar, que recursos financeiros encontrados em seus patrimônios, sem origem justificada legalmente, decorreriam da apropriação de recursos de sobras de campanha. Assim, buscaram muitos desses acusados afastar a tipicidade de crimes como lavagem de dinheiro, dentre outros, dos quais passaram a ser suspeitos de prática.

Diante de tais fatos, a reforma eleitoral de 2017 criou uma nova tipificação penal, criminalizando a conduta de apropriação de bens, recursos ou valores destinados ao financiamento eleitoral, em proveito próprio ou alheio, independentemente da origem pública ou privada de tais doações financeiras.

A importância desse novo tipo penal, relevante por si só, ante a reiteração de tais práticas, se torna ainda maior em virtude da aprovação, pela mesma reforma eleitoral de 2017, da criação do Fundo Especial de Financiamento de

Campanhas (FEFC), novo instituto de financiamento político, o qual, somente nas eleições de 2018, destinará um montante de quase dois bilhões de reais, provenientes de recursos públicos e dotações orçamentárias da União, aos partidos políticos em campanha.

Conforme o novo tipo penal, poderá figurar como sujeitos ativos do crime de apropriação indébita de recursos ou valores destinados ao financiamento eleitoral os candidatos, os administradores financeiros das campanhas, ou quem de fato exerça essa função.

A outra mudança ocorrida no Código Eleitoral diz respeito à admissão, a partir das eleições 2018, de distribuição de sobras nas eleições proporcionais entre os partidos políticos e coligações que não vierem a atingir o quociente eleitoral, firmada a partir de uma nova redação do artigo 109 do referido estatuto.

Toda competição tem uma fórmula de disputa, a partir da qual são conhecidos os vencedores e os perdedores. Com as eleições não poderia ser diferente. A fórmula de disputa de uma eleição, desta forma, é definida pelo seu sistema eleitoral, conceituado como o conjunto de critérios utilizados para definir os vencedores em um processo eleitoral.

No Brasil, atualmente, duas são as espécies de sistemas eleitorais aplicadas: o sistema eleitoral majoritário e o sistema eleitoral proporcional.

De acordo com o sistema eleitoral majoritário, é considerado eleito o candidato que obtenha a maior soma de votos sobre os seus competidores, sendo os votos atribuídos aos demais candidatos desprezados, prevalecendo, assim, o pronunciamento emitido pela maioria. Vence a eleição, no sistema majoritário, o candidato mais votado.

O sistema majoritário simples, adotado nas eleições para prefeitos de municípios com até 200 mil eleitores (e não habitantes) e senadores da república exige um único turno de eleições. Vence o candidato mais votado, independentemente da soma dos votos dos seus adversários. Este sistema é alvo de críticas por pecar quanto à legitimidade do eleito. Afinal, é possível, de acordo com o sistema majoritário simples, a eleição de um candidato com alta rejeição do eleitorado, embora bem votado.

No atual sistema eleitoral brasileiro, é exigida a maioria absoluta dos votos para se apontar o candidato vencedor, em uma eleição, apenas nos pleitos para os cargos de presidente da república, governador de estado, e prefeito de municípios com mais de duzentos mil eleitores, conforme disposto nos artigos 28; 29, II e 77 da Constituição Federal. Para estes cargos, o vencedor só será declarado no primeiro turno caso tenha a maioria absoluta dos votos válidos,

ou seja, mais votos do que todos os seus adversários somados. De se ressaltar que esta maioria absoluta deve ser aferida somente dos votos válidos, não sendo, portanto, levados em conta os votos em branco, os votos nulos e as abstenções. Caso nenhum candidato consiga maioria absoluta, deverá haver segundo turno entre os dois candidatos mais votados.

Na contramão do sistema eleitoral majoritário, nos deparamos com o sistema eleitoral proporcional, cujo pressuposto é a repartição aritmética das vagas, pretendendo-se, dessa forma, que a representação, em determinado território se distribua em proporção às correntes ideológicas ou de interesse, integrada nos partidos políticos concorrentes.

As fórmulas eleitorais majoritárias voltam-se, fundamentalmente, quando aplicadas às eleições parlamentares, à busca da governabilidade, sem que haja, portanto, primazia na afirmação da representatividade dos grupos minoritários. Mônica Caggiano²⁰⁸, analisando o funcionamento geral dos sistemas eleitorais majoritários, leciona, neste sentido, que o objetivo perseguido pelas fórmulas majoritárias “consubstancia-se na seleção de um programa de governo ou, ainda, na indicação de um homem e uma equipe dispostos a executá-lo”, diferenciando-se, assim, dos sistemas proporcionais, cujo compromisso maior se dá com a busca da garantia da representatividade dos mais diversos grupos de interesse que compõem a sociedade, inclusive os grupos minoritários. Ainda segundo Caggiano²⁰⁹, o sistema proporcional “valoriza um número mais significativo de eleitores, denotando maior fidelidade ao *standard* do *one man, one vote*, e privilegia o aspecto representação-semelhança, ao autorizar a presença política de um leque mais abrangente de interesses e opiniões do aspecto social”.

Foi com a Revolução Francesa, em 1789, que surgiu o ideal do sistema eleitoral proporcional. Coube a Mirabeau, um dos líderes do Terceiro Estado, defender, na Assembléia Constituinte de Provença, a tese de que “o Parlamento deveria expressar o mais fielmente possível, o perfil do eleitorado”²¹⁰.

É no século XIX, contudo, que uma efetiva defesa de implementação de fórmulas proporcionais nas eleições começa a se desenvolver em vários países europeus, com destaque para a França, a Bélgica, a Dinamarca e a própria

208 Mônica Caggiano, *Oposição na política: propostas para uma reestruturação da democracia*. p. 62, São Paulo – SP: Angelotti, 1995.

209 Idem, mesma página.

210 Neste sentido, cf. José Dirceu & Marcos Ianoni, *Reforma política: instituições e democracia no Brasil atual*. 1. ed. p. 22, São Paulo – SP: Perseu Abramo Editora, 1999.

Inglaterra, já estudada neste trabalho como um dos berços da concepção majoritária dos sistemas eleitorais.

De acordo com Barbosa Lima Sobrinho²¹¹, o pioneiro na defesa da representação proporcional teria sido Victor Considérant, francês discípulo dos socialistas Saint-Simon e Fourier, que, em 1846, escreveu uma carta ao Conselho de Genebra, intitulada “*De la sincérité du Gouvernement représentatif ou Expositio de l’élection véridique*”, expondo a necessidade de se garantir a representatividade das minorias. A seguir, em 1855, na Dinamarca, o matemático Carl Andrae, que viria a ser, no ano seguinte, escolhido como primeiro-ministro, fez com que fosse introduzido o sistema eleitoral proporcional em seu país, nas eleições para a Câmara Alta.

Ainda no decorrer do século XIX, na Inglaterra, Thomas Hare e John Stuart Mill se revelam como fortes defensores da aplicação de uma maior proporcionalidade aos sistemas eleitorais, a fim de garantir uma maior representatividade das minorias, contribuindo, assim, não só para o debate político em torno do tema, como também para a própria constituição histórica dos modelos e fórmulas processuais.

Thomas Hare teve um papel decisivo na mudança do sistema eleitoral inglês, buscando aprimorar o sistema de representação política, combatendo, na década de 1830, a ideia, até então vigente, segundo a qual a vontade da maioria deveria sempre prevalecer. Assim, Hare defendeu um novo modelo de representação parlamentar, que incluísse as minorias nas esferas de decisão. Para Hare, um sistema eleitoral efetivamente representativo deveria ser fundado em um sistema de quotas, com transferência de votos daqueles que atingiram tais quotas para outros candidatos, escolhidos conforme a preferência do eleitor²¹².

Já John Stuart Mill, simpatizante das ideias de Hare, defendeu, em sua conhecida obra “*Considerações sobre o governo representativo*”, publicada em

211 Barbosa Lima Sobrinho, Eleição e sistemas eleitorais. *Revista de Direito Público e Ciência Política*. - Rio de Janeiro - v. 1 – n. 2 – p. 182, Jul./dez. 1958.

212 Conforme lição de Carlos Luiz Strapazzon (*Princípios dirigentes dos sistemas eleitorais: teoria clássica e contemporânea sobre sistemas eleitorais de representação majoritária e proporcional e suas consequências*. In: GONÇALVES, Guilherme de Salles; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; STRAPAZZON, Carlos Luiz (org.). *Direito Eleitoral Contemporâneo*, 1. ed. p. 19. Belo Horizonte: Fórum, 2008), para Hare, o eleitor deveria “votar numa cédula impressa e ter o direito de escrever nela qual a ordem de sua preferência, e mais, de quais e para quais candidatos autorizaria a transferência de votos. O eleitor, ainda, deveria ter o direito de votar em candidatos independentes de partidos, isto é, em qualquer cidadão que julgasse adequado para representar seus interesses, não importa a qual distrito eleitoral esse nome estivesse vinculado”. Dessa forma, buscava-se uma garantia mais fiel de representatividade dos diversos segmentos políticos de forma mais proporcional à representatividade social de cada um.

1861, a representação das minorias a partir de um sistema proporcional.²¹³. Nas palavras de Mill²¹⁴:

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

Finalmente, no ano de 1885, uma conferência internacional sobre reforma eleitoral, ocorrida na Bélgica, vem a fortalecer, definitivamente, a tese do sistema eleitoral proporcional. Consagra-se, neste momento, o modelo de representação proporcional formulado pelo belga Victor D'Hont, cuja concepção era a de que os sistemas eleitorais deveriam viabilizar a representação das diversas correntes de opinião presentes na sociedade expressas pelos partidos políticos. Foi justamente na Bélgica, sob a influência de D'Hont, no ano de 1899, que, como bem lembra Walber de Moura Agra²¹⁵, o princípio da proporcionalidade pioneiramente foi aplicado, em tendência também seguida, nos anos seguintes, na Finlândia, Suécia, Bulgária, Holanda, Suíça, Itália, Alemanha, Noruega, Dinamarca e Áustria.

Desde então, com a exceção fundamental dos países que tiveram colonização britânica, os quais, em sua maioria, como já observado, optaram por fórmulas majoritárias na definição dos membros dos parlamentos, as fórmulas proporcionais passaram a ser as mais utilizadas no mundo democrático, no que se refere a eleições parlamentares, gerando, potencialmente, as seguintes consequências,

213 Curiosamente, Mill não era simpático aos partidos políticos, defendendo, dessa forma, as candidaturas avulsas. Como bem salienta Carlos Luiz Strapazon (Op. cit., p. 21), Mill acreditava que a existência de candidaturas independentes era a única forma possível de combate ao chamado “Sistema de Hobson”, modelo de escolha conhecido na literatura inglesa do século XIX alusivo ao método adotado por um famoso proprietário de cavalos de Cambridge que não permitia que seus clientes escolhessem os cavalos que desejassem alugar: eles eram obrigados a tomar o primeiro cavalo mais próximo da porteira, ou não havia negócio.

214 John Stuart Mill, *Considerações sobre o governo representativo*. Tradução Jacy Monteiro. p. 89, São Paulo: IBRASA, 1964. (Clássicos da Democracia)

215 Walber de Moura Agra. *Temas polêmicos do Direito Eleitoral*. 1. ed. p. 69, Belo Horizonte: Fórum, 2012.

conforme lição de Luís Virgílio Afonso da Silva²¹⁶: 1) maior efetividade do voto, uma vez que a probabilidade de voto dado pelo eleitor ter repercussão direta na formação da representação parlamentar é muito maior do que no sistema majoritário; 2) Maior possibilidade de contemplação da representação das minorias; 3) menor possibilidade de exercício do “voto útil”, com ganho de grau de sinceridade do voto; 4) Maior possibilidade de fortalecimento dos partidos políticos; 5) Maior chance de participação feminina na representação política²¹⁷; 6) Maior complexidade do sistema, com menor compreensão por parte do eleitorado; 7) Ampliação da distância entre candidatos e eleitores; 8) Aumento de possibilidade de surgimento de minorias radicais (a exemplo do que ocorreu na Alemanha, na época da vigência da Constituição de Weimar, quando o Partido Nazista se desenvolveu); 9) Aumento do poder de barganha dos partidos pequenos na formação de coalizões; 10) Multiplicação partidária e instabilidade política; e 11) Tendência à sobreposição das vontades partidárias às vontades individuais.

O Brasil, desde 1932, adota o sistema eleitoral proporcional de lista abetida nas eleições para vereadores e deputados (estaduais, distritais e federais). De acordo com este sistema, o eleitor poderá votar em candidatos ou legendas partidárias, sendo, entretanto, as vagas distribuídas proporcionalmente conforme a votação obtida por cada partido político ou coligação.

O processo para a averiguação do número de vagas cabíveis a cada partido ou coligação não é de tão grande complexidade, como se possa aparentar. A primeira etapa a se cumprir é a de determinar o quociente eleitoral, segundo o que dispõe o artigo 106 do CE: “determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior”. De se ressaltar que, neste caso, por votos válidos se

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

217 Segundo o referido autor (op. cit. p. 139), “a lógica do sistema majoritário, que obriga os partidos a maximizar ao extremo suas chances de conseguir votos, faz com que os partidos tendam a indicar os candidatos mais seguros, isto é, aqueles que, potencialmente, tenham a menor chance de rejeição. Via de regra, e o preconceito corriqueiro que atinge as mulheres por si só dispensa maiores explicações, o perfil do candidato seguro tende a ser um perfil masculino. Já no caso dos sistemas proporcionais mais adotados, isto é, aqueles por listas bloqueadas, a lógica tende a ir na direção oposta, já que para maximizar suas chances eleitorais os partidos esforçam-se em construir uma lista que tente representar, de forma parecida, homens e mulheres, e isso por dois motivos: o primeiro, mais óbvio, é atrair o voto feminino ou daqueles que tendam a votar mais em mulheres; o segundo, menos alardeado, mas importante em alguns países, é uma precaução contra possíveis acusações de tratamento desigual, por parte dos partidos, entre homens e mulheres”.

entende os votos distribuídos aos candidatos e às legendas, não se computando os votos brancos e nulos.

A segunda etapa é a determinação do quociente partidário, que se atinge através da divisão do número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, pelo quociente eleitoral, desprezada a fração, conforme disposto no artigo 107 do Código²¹⁸. Quando dois ou mais partidos estiveram coligados para a disputa de uma eleição proporcional (deputados ou vereadores), seus votos serão computados em conjunto para a determinação do quociente partidário, como se fossem um único partido. Somar-se-ão, assim, os votos de todos os candidatos lançados por todos os partidos coligados, além de todos os votos de legenda obtidos pelos mesmos partidos. Estarão, então, eleitos tantos candidatos registrados por um partido ou coligação quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido²¹⁹.

No cálculo do quociente partidário, contudo, é praticamente certo que o resultado obtido, referente a cada partido ou coligação, não seja um número inteiro, mas sim um número fracionado. Hipótese distinta somente seria possível caso o partido ou coligação em análise viesse a obter votação idêntica a um múltiplo exato do quociente eleitoral. Assim, por exemplo, se o quociente eleitoral for dez mil votos e um partido político ou coligação obtiver vinte e cinco mil votos, o quociente partidário será 2,5 (dois e meio), garantindo a este partido ou coligação duas cadeiras no parlamento. A fração de 0,5 será desprezada, fato gerador das chamadas “sobras”.

Em virtude das “sobras”, ao se somar as cadeiras distribuídas a todos os partidos políticos e coligações partidárias concorrentes, não será possível se chegar ao número total de cadeiras a distribuir. Algumas cadeiras não serão distribuídas após o cálculos dos quocientes partidários, portanto, gerando a necessidade de redistribuição das chamadas “sobras”. Para melhor compreensão vamos imaginar o seguinte exemplo, vivenciado em um município fictício com um milhão e duzentos mil eleitores e cem cadeiras de vereador em disputa:

218 Dispõe o artigo 107 do Código Eleitoral que “Determina-se para cada Partido ou coligação o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração”.

219 Assim, por exemplo, se um partido político ou coligação obtiver seis cadeiras, os seis candidatos mais votados desse partido ou coligação estarão eleitos, valendo, contudo, ressaltar que cada candidato para ser considerado eleito deverá, individualmente, obter votação mínima equivalente a 10% do quociente eleitoral. Caso contrário, o partido ou coligação perderá a respectiva cadeira em favor de outro partido ou coligação que tenha candidatos a princípio não eleitos com votação superior a 10% do referido quociente.

Município fictício

Número de cadeiras em disputa: 100 (cem) cadeiras de vereador

Total de eleitores habilitados a votar: 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) eleitores.

Número de abstenções ao pleito: 100.000 (cem mil) eleitores.

Número de votos em branco: 40.000 (quarenta mil) votos.

Número de votos nulos: 60.000 (sessenta mil) votos.

Total de votos válidos²²⁰: 1.000.000 (um milhão) de votos.

Quociente eleitoral²²¹: 10.000 (dez mil) votos.

Sendo o quociente eleitoral (número de votos necessários para que um partido político ou coligação obtenha uma das cadeiras em disputa) equivalente a dez mil votos, é possível concluir, inicialmente, que a cada dez mil votos somados por seus candidatos e votos de legenda obtidos, um partido ou coligação conquistará um assento na câmara de vereadores do município fictício do nosso exemplo.

Assim, vamos imaginar que os seguintes partidos e coligações, dentre outros, estão participando desta disputa eleitoral, tendo obtido os seguintes resultados:

Partido ou coligação	Votação obtida
Partido A (PA)	32.500 votos
Partido B (PB)	17.100 votos
Coligação “A mudança vem aí” (partidos PC e PD)	42.300 votos
Partido E (PE)	9.999 votos
Partido F (PF)	271.000 votos
Partido G (PG)	10.181 votos
Coligação “Time que ganha não se mexe” (partidos PH, PI, PJ)	452.100 votos
Partido K (PK)	151.620 votos
Coligação “Revolta dos pequenos” (partidos PL, PM e PN)	13.200 votos

Dividindo-se a votação obtida por cada partido ou coligação pelo quociente eleitoral, teremos os seguintes resultados (quociente partidário):

220 Votos brancos e votos nulos não são considerados votos válidos, assim como as abstenções (eleitores ausentes ao pleito).

221 O quociente eleitoral é obtido a partir da divisão do total de votos válidos pelo número de cadeiras em disputa para o cargo.

Partido ou coligação (cálculo do quociente partidário)	Cadeiras distribuídas
Partido A (PA): $32.500 : 10.000 = 3,25$	03 cadeiras
Partido B (PB): $17.100 \text{ votos} : 10.000 = 1,71$	01 cadeira
Coligação “A mudança vem aí” (partidos PC e PD): $42.300 : 10.000 = 4,23$	04 cadeiras
Partido E (PE): $9.999 : 10.000 = 0,99$	00 cadeiras
Partido F (PF): $271.000 : 10.000 = 27,10$	27 cadeiras
Partido G (PG): $10.181 : 10.000 = 1,01$	01 cadeira
Coligação “Time que ganha não se mexe” (partidos PH, PI, PJ): $452.100 : 10.000 = 45,21$	45 cadeiras
Partido K (PK): $151.620 : 10.000 = 15,16$	15 cadeiras

Como se percebe, somando-se as cadeiras distribuídas a partir do cálculo dos quocientes partidários, não chegamos a 100 (cem) cadeiras como resultado, mas sim a 96 (noventa e seis) cadeiras. Isso significa que 04 (quatro) cadeiras ficarão vazias? Obviamente que não! As quatro cadeiras restantes serão redistribuídas entre os partidos e coligações concorrentes, conforme aplicação do artigo 109 do Código Eleitoral, que assim dispõe:

Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários e em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o art. 108 serão distribuídos de acordo com as seguintes regras:

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação pelo número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107, mais um, cabendo ao partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima;

II - repetir-se-á a operação para cada um dos lugares a preencher;

III - quando não houver mais partidos ou coligações com candidatos que atendam às duas exigências do inciso I, as cadeiras serão distribuídas aos partidos que apresentem as maiores médias.

§ 1ª O preenchimento dos lugares com que cada partido ou coligação for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida por seus candidatos.

§ 2ª Poderão concorrer à distribuição dos lugares todos os partidos e coligações que participaram do pleito. (Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017)

Até as eleições de 2016, todos os partidos e coligações que tivessem atingido o quociente eleitoral participavam da distribuição das sobras. Os partidos que

não tivessem atingido, contudo, um número de votos superior ao quociente eleitoral ficavam alijados da disputa das sobras.

Assim, no exemplo em que estamos trabalhando, o Partido E (PE), tendo obtido 9.999 (nove mil novecentos e noventa e nove) votos, não participaria da disputa das sobras até 2016, pois o quociente eleitoral calculado é de 10.000 (dez mil) votos. A partir de 2018, com a nova redação do § 2º do artigo 109 do Código Eleitoral, o Partido E (PE) passa a ter a oportunidade de disputar as cadeiras restantes, fato que maximizará a proporcionalidade da divisão das vagas em disputa.

De acordo com as novas regras estipuladas pela Lei 13.488/2017, ficaria assim distribuída a primeira das quatro cadeiras restantes:

1ª cadeira das sobras

Partido A (PA): 32.500 : 4 (3 cadeiras já conquistadas mais um) = 8.125
Partido B (PB): 17.100 votos: 2 (1 cadeira já conquistada mais um) = 8.550
Coligação “A mudança vem aí” (partidos PC e PD): 42.300: 5 (4 cadeiras já conquistadas mais um) = 8.460
Partido E (PE): 9.999: 1 (0 cadeiras já conquistadas mais um) = 9.999
Partido F (PF): 271.000: 28 (27 cadeiras já conquistadas mais um) = 9.678, 57
Partido G (PG): 10.181: 2 (2 cadeiras já conquistadas mais um) = 5.090,5
Coligação “Time que ganha não se mexe” (partidos PH, PI, PJ): 452.100: 46 (45 cadeiras já conquistadas mais um) = 9.828,26
Partido K (PK): 151.620: 16 (16 cadeiras já conquistadas mais um) = 9476,25

Como se observa, o melhor resultado da divisão foi obtido pelo Partido E (PE), fato que lhe permite conquistar a primeira cadeira das sobras. Até as eleições de 2016, esse partido, contudo, não faria jus a tal cadeira, uma vez que não atingiu votação superior ao quociente eleitoral.

Em relação às demais três cadeiras restantes, não há novidades em relação às regras observadas em 2016. Todos os partidos e coligações disputarão estas cadeiras (inclusive PE). A cada nova cadeira conquistada, entretanto, por um partido ou coligação, o divisor da equação desse partido aumentará em uma unidade, conforme prevê o artigo 109 do Código Eleitoral (assim, por exemplo, o Partido E, que obteve a primeira cadeira das sobras, disputará a segunda dividindo seus 9.999 votos não mais por um, mas sim por dois, tendo em vista já ter obtido uma cadeira).

As reformas eleitorais de 2017 também impactaram substancialmente a Lei das Eleições (Lei 9.504/97), especialmente no que se refere aos temas do financiamento político e da propaganda eleitoral.

Com a proibição, em 2015, do financiamento político-eleitoral empresarial (ou, melhor dizendo, do financiamento político promovido por qualquer pessoa jurídica de direito privado, conforme definido pelo STF no julgamento da ADI 4.650), as eleições de 2016 foram aquelas realizadas, nos últimos anos, com o menor orçamento, fato que, aos olhos de muitos, causou dificuldades e desequilibrou o pleito em favor de candidatos mais conhecidos e com maior apelo midiático.

Assim, durante o ano de 2017, quando da ocorrência dos debates relativos à reforma política, o tema do financiamento político foi um dos mais presentes, acarretando importantes novidades legislativas, que impactaram diretamente na Lei das Eleições, como será observado neste capítulo.

Mudanças também no regramento da propaganda política advieram da reforma eleitoral de 2017, especialmente no que se refere à propaganda eleitoral na internet, como será estudado.

Além disso, importantes novidades também surgiram no campo das condições de registrabilidade, com a adoção de novos prazos para a criação de partidos políticos, visando às eleições, bem como de adesão a um novo domicílio eleitoral, por parte de pretensos candidatos.

Finalmente, como consequência de tais novidades normativas, as próprias leis reformadoras (leis 13.487/17 e 13.488/17) trouxeram, em seus textos, regramentos complementares às regras inovadoras.

Doravante, serão comentadas as principais mudanças legislativas ocorridas no âmbito daquela que é por muitos considerada o principal estatuto normativo do direito eleitoral brasileiro, a Lei 9.504/97.

Um dos temas mais polêmicos e instigantes suscitados no debate político brasileiro, nos últimos anos, com fortes repercussões nas discussões que envolvem a temática da reforma política, é o do financiamento das campanhas eleitorais e dos partidos políticos.

Diariamente, após, especialmente, a deflagração da “Operação Lava-Jato”, pelo Ministério Público Federal, os noticiários de todo o país, das mais diversas espécies de mídia, têm noticiado e promovido o debate em torno do uso abusivo do dinheiro na atividade política. Relações espúrias entre financiadores clandestinos de campanhas eleitorais e políticos suspeitos de prática de atos de corrupção, constantemente têm vindo à baila do conhecimento da sociedade, como produto de investigações e de “delações premiadas” de acusados, de

monstrando o quanto a má influência do poder econômico tem causado danos à democracia brasileira e à estabilidade das instituições políticas nacionais.

Dispõe a Constituição Federal, no seu artigo 14, § 9º, sobre a necessidade de a legislação eleitoral proteger a probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato, de forma a preservar a “normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”. Tal disposição normativa, ao tratar da necessidade de proteção da normalidade e da legitimidade dos pleitos contra a influência do poder econômico, oferece, a princípio, a possibilidade de uma interpretação equivocada e excessivamente restritiva a respeito do uso do dinheiro nas eleições, ao prever a necessidade de contenção da “influência do poder econômico”. Obviamente, a intenção do legislador constitucional foi a de garantir o livre e democrático exercício do sufrágio popular ante a influência danosa do uso abusivo do poder econômico, e não, como supostamente poderia se interpretar, contra qualquer influência do capital nas eleições.

O dinheiro é necessário para a política democrática. No entanto, o mesmo dinheiro pode servir de ferramenta para o abuso do poder, e, por conseguinte, para a manutenção de uma política antidemocrática. O debate relativo ao financiamento eleitoral no Brasil, englobando a discussão em torno das fontes legítimas de custeio de partidos políticos e candidaturas, revela-se como um embate complexo justamente em virtude da necessidade de se encontrar um ponto de equilíbrio entre o que pode ser considerado legítimo em termos de contribuições de pessoas físicas e jurídicas para campanhas eleitorais e para as atividades ordinárias das agremiações partidárias, e o que pode ser considerado abuso de poder econômico, capaz de causar desequilíbrios ao princípio da paridade de armas entre candidatos e partidos, violando o regime democrático, fundado na necessária igualdade material de oportunidades no campo político.

Os grandes escândalos de corrupção descobertos no Brasil nos últimos anos têm revelado uma aparente relação entre financiamentos políticos e violações ao erário, praticadas, em regra, através de favorecimentos empreendidos por políticos eleitos, ou mesmo por partidos políticos que conquistam o poder, a seus maiores financiadores de campanha, em geral grandes empresas dos ramos da construção civil, finanças, ou mesmo do ramo da alimentação. Citando dados de uma pesquisa realizada pelo Instituto Kelloggs, ligado à Universidade do Texas, Márlon Reis²²² destaca estudo segundo o qual cada empresa doadora em campanhas eleitorais no Brasil recebe, em média R\$ 8,50 (oito reais e cinquenta

222 Márlon Reis, *O Gigante acordado: manifestações, ficha limpa e reforma política*. 1. ed. p. 161, Rio de Janeiro: Leya, 2013.

centavos) em contratos públicos para cada Real doado, fato que demonstra a lucratividade desses investimentos, revestidos de doações, que trazem consequências nefastas à democracia brasileira, como o incentivo às fraudes em licitações e contratos, o desvio do dinheiro público e a minimização das chances eleitorais daqueles que não se submetem a este processo viciado de custeio de campanhas eleitorais.

Complementando as informações trazidas por Reis, destaca Murillo Aragão²²³, citando reportagem do jornal “O Globo”, de 12 de dezembro de 2013, que, nas eleições de 2010, apenas 1% dos doadores concentrou 61% das doações eleitorais realizadas no Brasil, sendo que os dez maiores doadores, todas pessoas jurídicas, concentraram 22% das doações. Ainda de acordo com Aragão, enquanto que a campanha da presidente da república eleita em 2010, Dilma Rousseff, contou com o apoio de 1513 doadores pessoas físicas, dois anos antes, nos Estados Unidos, Barack Obama, em sua primeira campanha presidencial, contou com o apoio financeiro de quase quatro milhões e meio de pessoas físicas.

Como se percebe, até as eleições de 2014, última em que foi permitido o financiamento empresarial de campanhas, antes da paradigmática decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 4.650, julgada em setembro de 2015, que proibiu tal forma de custeio eleitoral, as campanhas eleitorais no Brasil foram sustentadas, fundamentalmente, por poucos doadores pessoas jurídicas, que destinaram quantias vultosas às candidaturas e comitês financeiros de campanha.

Curiosamente, em regra esses grandes doadores, “democraticamente”, mantiveram, por muitas eleições, o hábito de não financiar apenas um candidato, mas, muitas vezes, dois, três ou mais postulantes com chances reais de vitória em um determinado pleito, independentemente de ideologias ou partidos políticos. Como exemplo da ausência de uma conotação ideológica nas doações empresarias firmadas no Brasil nos últimos anos, destaca Márlon Reis²²⁴ o curioso exemplo do Grupo EBX, dirigido pelo empresário Eike Batista (que, após ter se tornado o homem mais rico do Brasil e um dos mais ricos do mundo, foi preso, em 2017, sob suspeita de pagamento de propinas a políticos, investigadas no âmbito da “Operação Lava-Jato”), que, nas eleições presidenciais de 2010, fez significativas doações às campanhas eleitorais dos três principais candidatos, Dilma Rousseff (PT), José Serra (PSDB) e Marina Silva (PV). No mesmo ano,

223 Murillo Aragão, *Reforma política: o debate inadiável*. 1. ed. p. 76, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

224 Márlon Reis, *O Gigante acordado: manifestações, ficha limpa e reforma política*. 1. ed. p. 155, Rio de Janeiro: Leya, 2013.

o grupo de Eike Batista também patrocinou, no Rio de Janeiro, as campanhas dos candidatos adversários Sérgio Cabral Filho (que viria a ser eleito e, anos depois, também preso durante as investigações da “Operação Lava-Jato”) e Anthony Garotinho (ex-governador do estado, que também viria a ser preso, por suspeita de prática de crimes de captação ilícita de sufrágio supostamente praticados durante as eleições de 2016).

As “generosas” doações desses grandes financiadores tornaram as eleições brasileiras demasiadamente caras e desiguais, nos últimos anos. A desigualdade econômica entre os partidos, alimentada por esta lógica, termina por se contrapor ao princípio da igualdade de oportunidades, fato que ameaça a estabilidade do sistema democrático. Além disso, a crise de filiação e a desvalorização da imagem dos partidos têm tornado tais instituições vulneráveis a fontes de financiamento mais vantajosas, tornando os partidos políticos dependentes de grupos econômicos ou mesmo do Estado. Não há, no Brasil, uma cultura de financiamento político privado patrocinado por pequenas doações de pessoas físicas, engajadas no processo político, como ocorre em vários países do mundo, onde a democracia está consolidada há muitos anos.

Ante o exposto, o debate em torno da necessidade de mudanças nas formas de financiamento de partidos políticos e candidatos tem se intensificado no Brasil, a ponto de, em 2015, o Supremo Tribunal Federal, julgando a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4.650, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, decidir pela incompatibilidade das regras de financiamento empresarial de campanhas e partidos em face da Constituição de 1988, vinte anos depois da publicação da Lei Geral dos Partidos Políticos (Lei nº. 9.096/95) e dezoito anos após a promulgação da Lei das Eleições (Lei nº. 9.504/97), que autorizaram tal forma de financiamento.

Com a decisão do STF, proferida em 2015, as eleições municipais de 2016 se tornaram aquelas que, de forma pioneira, em mais de duas décadas, não contaram com o financiamento de grandes conglomerados econômicos, fato impactante, que reduziu, substancialmente, o poder de investimento de candidatos e partidos políticos na publicidade eleitoral.

Em complemento à proibição do financiamento eleitoral por pessoas jurídicas de direito privado, a reforma eleitoral de 2015 (Lei 13.165/15) impôs limites de gastos em campanhas políticas para candidatos e partidos, fato controverso, que desagradou há muitos.

Como reação a tais fatos, o legislador ordinário, em 2017, promoveu relevantes alterações na legislação eleitoral, criando limites mais generosos para os gastos de campanha, em relação àqueles estabelecidos em 2015, além de criar

novas formas de financiamento eleitoral, com a adoção do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) e das chamadas “vaquinhas virtuais” (conhecidas, nos Estados Unidos, pela palavra “crowdfunding”).

A principal novidade legislativa estabelecida pela reforma eleitoral de 2017, no que se refere ao financiamento político, foi a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), abastecido com recursos públicos que serão canalizados para os partidos políticos com a finalidade de financiar campanhas eleitorais. O FEFC foi aprovado, é de se destacar, como uma espécie de compensação estabelecida a partidos e candidatos em virtude da perda de receita imposta pela vedação à arrecadação de recursos oriundos de pessoas jurídicas, imposta pelo STF no julgamento da ADI 4.650, em 2015.

De acordo com o art. 16-C da Lei das Eleições, instituído pela Lei 13.487/2017, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente: I - ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei; II - a 30% (trinta por cento) dos recursos da reserva específica de que trata o inciso II do § 3º do art. 12 da Lei no 13.473, de 8 de agosto de 2017 (esta lei trata dos recursos orçamentários destinados a emendas parlamentares, anualmente).

Como parte integrante da constituição do FEFC, recursos economizados pela União com o fim da propaganda partidária no rádio e TV (não confundir com a propaganda eleitoral) também serão utilizados, de acordo com a nova legislação (a União deixava de arrecadar tributos em virtude de isenções fiscais concedidas a emissoras de rádio e TV em virtude da cessão de espaço nas suas programações para a exibição da propaganda partidária gratuita). O valor a ser definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, para os fins do disposto no inciso I do caput do art. 16-C da Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997, será equivalente à somatória da compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária efetuada no ano da publicação desta Lei e no ano imediatamente anterior, atualizada monetariamente, a cada eleição, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir.

O Tesouro Nacional depositará os recursos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, até o primeiro dia útil do mês de junho do ano do pleito. Nos quinze dias subsequentes ao depósito, o Tribunal Superior Eleitoral divulgará o montante de recursos disponíveis no Fundo Eleitoral, os quais ficarão disponíveis para cada um dos partidos po-

líticos somente após a definição de critérios para a sua distribuição, os quais, aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido, serão divulgados publicamente.

Os recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha que não forem utilizados nas campanhas eleitorais deverão ser devolvidos ao Tesouro Nacional, integralmente, no momento da apresentação da respectiva prestação de contas.

Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), para o primeiro turno das eleições, serão distribuídos entre os partidos políticos, obedecidos os seguintes critérios: I - 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; II - 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; III - 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.

Para que o candidato tenha acesso aos recursos do Fundo a que se refere este artigo, deverá fazer requerimento por escrito ao órgão partidário respectivo.

No que se refere, por sua vez, as chamadas “vaquinhas virtuais”, o artigo 22-A da Lei 9.504/97 passou a contar com um novo parágrafo, o § 3º, o qual dispõe que “Desde o dia 15 de maio do ano eleitoral, é facultada aos pré-candidatos a arrecadação prévia de recursos na modalidade prevista no inciso IV do § 4º do art. 23 desta Lei, mas a liberação de recursos por parte das entidades arrecadoras fica condicionada ao registro da candidatura, e a realização de despesas de campanha deverá observar o calendário eleitoral”. É o chamado “crowdfunding” (páginas de financiamento coletivo na internet, também conhecidas como “vaquinhas eletrônicas”), muito popular em países como os Estados Unidos e a Espanha.

Uma forte crítica ao “crowdfunding” nas campanhas eleitorais diz respeito ao risco de sua utilização como fonte de arrecadação de recursos paralelos aos oficialmente declarados, fomentando-se, assim, o caixa dois, ou mesmo como instrumento para a realização de doações ocultas, sem identificação dos doadores, prática também vedada. Por estes motivos, o TSE havia proibido tal prática nas eleições de 2014 e 2016.

Defensores da prática entendem que o novo sistema de arrecadação poderá estabelecer uma nova forma de mobilização cívica fomentadora de criação de laços comunitários e de sentimentos de cidadania, contribuindo, assim, para a prática democrática.

De acordo com as regras estabelecidas pela Lei 13.488/2017. A arrecadação de recursos através do “crowdfunding” poderão ser iniciadas ainda no mês de maio do ano eleitoral, antes, portanto, das convenções partidárias e do registro das candidaturas. Se não for efetivado, contudo, o registro da candidatura, as entidades arrecadadoras deverão devolver os valores arrecadados aos doadores.

Ainda de acordo com as regras estabelecidas pela reforma eleitoral de 2017, instituições que promovam técnicas e serviços de financiamento coletivo por meio de sítios na internet, aplicativos eletrônicos e outros recursos similares, que deverão atender aos seguintes requisitos: a) cadastro prévio na Justiça Eleitoral, que estabelecerá regulamentação para prestação de contas, fiscalização instantânea das doações, contas intermediárias, se houver, e repasses aos candidatos; b) identificação obrigatória, com o nome completo e o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) de cada um dos doadores e das quantias doadas; c) disponibilização em sítio eletrônico de lista com identificação dos doadores e das respectivas quantias doadas, a ser atualizada instantaneamente a cada nova doação; d) emissão obrigatória de recibo para o doador, relativo a cada doação realizada, sob a responsabilidade da entidade arrecadadora, com envio imediato para a Justiça Eleitoral e para o candidato de todas as informações relativas à doação; e) ampla ciência a candidatos e eleitores acerca das taxas administrativas a serem cobradas pela realização do serviço; f) não incidência em quaisquer das hipóteses listadas no art. 24 da Lei das Eleições (que estabelece fontes vedadas de financiamento de campanhas); g) observância do calendário eleitoral, especialmente no que diz respeito ao início do período de arrecadação financeira (observadas as peculiaridades do período para realização de “crowdfunding”, já apontadas; h) observância dos dispositivos desta Lei relacionados à propaganda na internet;

Na prestação de contas de recursos eleitorais arrecadados mediante prática de “crowdfunding”, é dispensada a apresentação de recibo eleitoral, e sua comprovação deverá ser realizada por meio de documento bancário que identifique o CPF dos doadores. Todos os recursos arrecadados mediante esta nova prática deverão ser comunicados à Justiça Eleitoral no prazo de 72 horas.

Na hipótese de doações realizadas por meio dessa nova modalidade, fraudes ou erros cometidos pelo doador sem conhecimento dos candidatos, partidos

ou coligações não ensejarão a responsabilidade destes nem a rejeição de suas contas eleitorais.

No que se refere, por sua vez, à prestação de contas eleitorais, dispõe o novo § 3º do artigo 23 da Lei 9.504/97 que a doação de quantia acima dos limites fixados sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de até 100% (cem por cento) da quantia em excesso. Até as eleições de 2016, previa a lei que doação de quantia acima dos limites fixados sujeitava o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso, ou seja, de 500% a 1000% do excesso ao limite permitido. Claramente, portanto, a nova lei favoreceu aos infratores das regras de financiamento político, favorecendo seu descumprimento.

Quanto à propaganda política, a reforma eleitoral de 2017, alterando a Lei das Eleições, possibilitou, já a partir de maio, a publicidade relativa ao “crowdfunding”, mantendo, contudo, o dia 16 de agosto como termo inicial da propaganda eleitoral.

A propaganda partidária no rádio e na TV, como já destacado, foi abolida pela reforma eleitoral de 2017.

Destaque há de ser dado, também, à nova redação do § 2º do art. 37 da Lei das Eleições, que passou a determinar, como regra geral, a não realização de propaganda política em bens públicos ou privados, salvo mediante bandeiras ao longo de vias públicas, desde que móveis e que não dificultem o bom andamento do trânsito de pessoas e veículos e adesivo plástico em automóveis, caminhões, bicicletas, motocicletas e janelas residenciais, desde que não exceda a 0,5 m² (meio metro quadrado). Curiosamente, contudo, a lei não revogou outras disposições relativas à propaganda eleitoral, como a que prevê a possibilidade de colocação de mesas em vias públicas para a distribuição de material de campanha, regra que foi mantida, inclusive, nas resoluções do TSE para as eleições 2018, criando, assim, uma contradição estruturante no texto do artigo 37 da Lei 9.504/97.

Outra importante novidade, com grande repercussão nas eleições de 2018, foi a liberação de impulsionamento pago de propaganda eleitoral na internet. Até 2016, qualquer tipo de propaganda eleitoral paga na internet era proibido.

As leis 13.487 e 13.488, finalmente, estabeleceram novos tetos de gastos para as eleições, reduzindo o impacto do financiamento político no resultado do pleito. Assim, por exemplo, nas eleições para a Câmara dos Deputados, em 2018, o limite de gastos passou a ser de R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais). Já nas eleições para as assembleias legislativas, tal limite estabelecido para 2018 foi de apenas um milhão de reais.

Os gastos nas eleições presidenciais, por sua vez, passaram a ser limitados a 70 milhões de reais, no primeiro turno, e mais 35 milhões, no segundo turno.

Coincidentemente, ou não, o índice de renovação parlamentar observado nas eleições de 2018 foi bastante elevado. Mais da metade (52%) dos deputados federais não se reelegeram. Entre as 54 vagas em disputa para o Senado, por sua vez houve nada menos que 85% de renovação.

A expectativa geral era a de que a renovação política fosse bastante reduzida, com a nova legislação eleitoral, nas eleições de 2018, uma vez que a reforma de 2017 concentrou poderes nas mãos dos líderes partidários e reduziu os meios de campanha política. Um espírito de renovação, fundado nos anseios populares, e o uso de novos meios de comunicação sociais, como as redes sociais, no entanto, alteraram o curso dessa história, gerando uma importante reflexão para o futuro: qual será o papel a ser desempenhado pela legislação eleitoral e suas constantes reformas, no curso das futuras eleições?

REFERÊNCIAS

- ABU-EL-HAJ, Jawdat. Agonia e morte da política de clientela: a reforma política e as novas elites do poder no Brasil. In: **Reforma política no Brasil: realizações e perspectivas**. p. 53-87. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.
- ACCIOLI, Wilson. Os partidos políticos brasileiros: um tema para a constituinte. **Revista Brasileira de Direito Constitucional e Ciência Política**, Rio de Janeiro – RJ, Forense, n. 06, p. 34-40, 1988.
- Aécio tem reforma política como prioridade e quer refundar federação. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2014-09/entrevista-aecio-tem-reforma-politica-como-prioridade-e-quer-refundar-federacao>. Acesso em 25 out. 2016.
- AGRA, Walber de Moura. **Temas polêmicos do Direito Eleitoral**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- _____. A panaceia dos sistemas políticos. **Revista de Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 45-63, jan./abr. 2011.
- ALENCAR, José de. **Systema representativo** (ed. fac-similar). Brasília – DF: Senado Federal, 1997.
- AMADO, Gilberto. **Eleição e representação**. 1. ed. Brasília: Senado Federal, 1999.
- AMARAL, Diogo Freitas do. **História das Ideias Políticas**. Vol. I. Lisboa: Almedina, 2006.
- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. **A reforma da representação**. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). **Reforma política no Brasil**. 1. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- ANDRADE, Régis de Castro. Presidencialismo e reforma eleitoral no Brasil. In: TRINDADE, Hégio (org.). **Reforma eleitoral e representação política: Brasil anos 90**. p. 74-88. Porto Alegre: Ed. Universidade / UFRGS, 1992.
- ARAGÃO, Murillo de. **Reforma política: o debate inadiável**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

- ARAÚJO, Sergei Medeiros. O financiamento público nas eleições brasileiras. In: RAMOS, André de Carvalho (org.). **Temas de Direito Eleitoral no Século XXI**. 1. ed. p. 315-354, Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.
- ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. 11. Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.
- ARROW, Kenneth J. **Social Choice and Individual Values**, 2. ed. New Haven, CT: Cowles Foundation for Research in Economics at Yale University Press, 1963.
- AUDARD, Catherine. **Cidadania e democracia deliberativa**. Porto Alegre: EDPUCRS, 2006.
- AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. São Paulo: Perspectiva, 2012.
- _____. **Impasses da democracia no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- _____; ANASTASIA, Fátima. Introdução. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). **Reforma Política no Brasil**. 1. ed. p. 11-13, Belo Horizonte: UFMG, 2007.
- AZAMBUJA, Darcy. Introdução à Ciência Política. 13. ed. São Paulo - SP: Globo, 2001.
- BAGEHOT, Walter. **The English Constitution**. 1. ed. Londres: Chapman and Hall, 1867.
- BALEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. **Constituições brasileiras: 1946**. 2. ed. Brasília: Senado Federal; Centro de Estudos Estratégicos – CEE/MCT; Escola de Administração Fazendária – ESAF/ME, 2001.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Sistema partidário e eleitoral. **Estudos Eleitorais**, v. 1, n. 3, set/dez. 1997, p. 229-239, Brasília: TSE, 1997.
- BARBOSA, Ruy. **Comentários à Constituição Federal Brasileira: Volume I: das disposições preliminares**, São Paulo: Saraiva, 1932.
- _____. **Obras completas de Rui Barbosa: trabalhos jurídicos**. v. XLI, tomo IV, Rio de Janeiro: Ministério da Cultura; Fundação Casa de Rui Barbosa, 1989.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **Ponderação, Racionalidade e Atividade Jurisdicional**. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- BARREIROS NETO, Jaime. **A atual reforma política brasileira em face das suas questões mais controvertidas**, 1. ed. Salvador: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, 2001.
- _____. **Fidelidade Partidária**. 1. ed. Salvador: JusPodivm; Faculdade Baiana de Direito, 2009.
- _____. **Temas de Ciência Política**. 1. ed. Salvador: JusPodivm; Faculdade Baiana de Direito, 2014.
- _____. **Reforma eleitoral: comentários à Lei 13.165/2015**. 1. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.
- _____. **Direito Eleitoral**. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.
- BASÍLIO, Alexandre. **O paradoxo da proporcionalidade e o efeito Tiririca**. Disponível em: <http://www.oseleitoralistas.com.br/2016/08/02/por-alexandre-basilio-o-paradoxo-da-proporcionalidade-e-o-efeito-tiririca/> Acesso em 02 nov. 2016.

- BENEVIDES, Maria Victoria. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003.
- _____. Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1. ed. p. 83-119, São Paulo: Perseu Abramo, 2003.
- BLOEM, Ruy. **A crise da democracia e a reforma eleitoral**. São Paulo: Livraria Martins Editora, 1955.
- BLONDEL, Jean. **Introducción al estudio comparativo de los gobiernos**. Madrid: Biblioteca de política y sociología, Revista de Occidente, 1972.
- _____. A lei eleitoral e os partidos no Brasil. **Estudos Eleitorais**, v. 1, n. 1, jan/abr. 1997, p. 229-239, Brasília: TSE, 1997.
- BOBBIO, Norberto. **Entre duas repúblicas: às origens da democracia italiana**. Brasília: UNB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2001.
- _____. **Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. 1. ed. 6. tiragem, organizado por Michelangelo Bovero; tradução: Daniela Baccaccia Versiani, Rio de Janeiro - RJ: Campos, 2000.
- _____. **Três ensaios sobre a democracia**. São Paulo: Cardim & Alario Editora, 1991.
- _____; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**, 12. ed. vol. 1, Brasília: UNB, 2004.
- BONAVIDES, Paulo Bonavides. **Ciência Política**, 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- _____. **Reflexões política e direito**, 3. ed., São Paulo: Malheiros, 1998.
- _____. **Teoria do Estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- _____. **A crise política brasileira**, Rio de Janeiro; São Paulo, Forense, 1969.
- _____; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro - RJ: Paz e Terra, 1991.
- BRASIL, J. F. de Assis. **Democracia representativa: do voto e do modo de votar**. 3. ed. Paris: Guillard, Aillaud & Cia., 1895.
- BRITO, Edvaldo. **Limites da revisão constitucional**. 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.
- BRIZOLA, Leonel. O casuísmo das elites. In: RIBEIRO, Darcy. **Carta: reflexões, memórias**. n. 06. p. 127-132. Brasília: Senado Federal, 1993.
- BUCCI, Eugênio. Censura: personagem onipresente na história do Brasil. In: COSTA, Maria Cristina Castilho (org.). **Diálogos sobre censura e liberdade de expressão: Brasil e Portugal**. 1. ed. p. 105-127, São Paulo: ECA/USP, 2014.
- BUENO, Eduardo. **Brasil, uma história: cinco séculos de um país em construção**. 1. ed. Rio de Janeiro: Leya, 2012.

- BUENO, José Antonio Pimenta. **Direito Público e Análise da Constituição do Império**, Rio de Janeiro: Serviço de Documentação do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1958.
- CAIADO, Ronaldo. Por que uma reforma política? In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (org.). **Reforma Política em questão**. p. 87-96, Brasília: UNB, 2008.
- CAGGIANO, Monica Herman S. **Oposição na política**: propostas para uma rearquitetura da democracia. São Paulo: Angelotti, 1995.
- _____. Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais. In: CLÉVE, Clémerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). **Direito Constitucional**: teoria geral do Estado. 2ª tiragem, p. 1179-1208, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 2).
- CALMON, Pedro. **Curso de Direito Constitucional Brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro - RJ: Freitas Bastos, 1954.
- CAMPOS, Francisco. Entrevista de Francisco Campos ao Correio da Manhã do Rio de Janeiro, em 03 de março de 1945. In: PORTO, Walter Costa. **Constituições brasileiras**: 1937. 2. ed. p. 39-52, Brasília: Senado Federal; Centro de Estudos Estratégicos – CEE/MCT; Escola de Administração Fazendária – ESAF/MF, 2001.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Lisboa: Almedina, 2003.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **Pensadores que inventaram o Brasil**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- _____. Dependências e democracia. In: FLEISCHER, David (org.). **Da distensão à abertura**: as eleições de 1982. p. 37-59, Brasília: UNB, 1988.
- CARNEIRO, Nelson. O Poder Legislativo na República. In: **O Direito na República**: contribuição da Academia de Letras Jurídicas da Bahia às comemorações do centenário da proclamação da República. Brasília – DF: Centro Gráfico do Senado, 1989.
- CARREIRÃO, Yan de Souza; NASCIMENTO, Fernanda Paula do. As coligações nas eleições para o Senado brasileiro (1990/2006). In: KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (org.). **Coligações partidárias na nova democracia brasileira**: perfis e tendências. p. 99-133, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2010.
- CARVALHO, Aloysio Castelo de. **A Rede da Democracia**: O Globo, O Jornal e Jornal do Brasil na queda do governo Goulart (1961-64), Niterói: Editora da UFF; Editora NitPress, 2010.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 14. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

- CARVALHO, Thiago de Bonfada de. **Geopolítica brasileira e relações internacionais nos Anos 50: o pensamento do General Golbery do Couto e Silva**. 1. ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.
- CASSEB, Paulo Adib. Vantagens e desvantagens do financiamento público de campanhas eleitorais. In: CAGGIANO, Mônica Herman S. (coord.); MESSA, Ana Flávia; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (org.). **Direito Eleitoral em Debate**, p. 167-187, São Paulo: Saraiva, 2013.
- CASTRO, Araújo. **A nova constituição brasileira**, Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1935.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **O voto distrital no Brasil: estudo em torno da conveniência e da viabilidade de sua adoção**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1975.
- _____. BRITO, Luiz Navarro de; BALEEIRO, Aliomar. **Constituições brasileiras: 1967**. 2. ed. Brasília: Senado Federal; Centro de Estudos Estratégicos – CEE/MCT; Escola de Administração Fazendária – ESAF/ME, 2001.
- CAVALCANTI FILHO, Theóphilo. A liberdade de imprensa na formação constitucional brasileira. In: CLÉVE, Clémerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). **Direito Constitucional: teoria geral da constituição**. 2ª tiragem, p. 737-750, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 1).
- CHACON, Vamireh. **História dos partidos brasileiros: discurso e práxis dos seus programas**. 3. ed. Brasília: 1998.
- CINTRA, Antônio Octávio. Majoritário ou proporcional? Em busca do equilíbrio na construção de um sistema eleitoral. **Cadernos Adenauer**. Ano VI, n. 02, p. 61-93, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- _____. Reforma política: mudando os termos da “conexão eleitoral”. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (org.). **Reforma Política em questão**. p. 59-69, Brasília: UNB, 2008.
- CITADINI, Antonio Roque. **Lei Orgânica dos partidos políticos: comentários, notas e jurisprudência**. São Paulo: Max Limonad Ltda., 1983.
- COELHO, Josafá da Silva. Sistemas eleitorais e propostas de reforma política no Brasil. In: SOUZA, Claudio André de; BARREIROS NETO, Jaime (coord.). **#DemocraciaBR: o momento político atual**. 1. ed. p. 101-120, Salvador: JusPodivm; Faculdade Baiana de Direito, 2015.
- _____. Financiamento de campanhas eleitorais e abuso do poder econômico nas eleições. **Revista Populus**, Salvador, n. 2, p. 183-197, nov. 2016.
- COLLOR, Fernando. **Reconstrução política brasileira: bases e componentes para a reforma política**. Brasília: Senado Federal, 2015.
- _____. **Reforma política e sistemas de governo**. Brasília: Senado Federal, 2008.

- COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**, 3. ed. São Paulo – SP: Saraiva, 2004.
- _____. Proposta de reformulação do sistema eleitoral brasileiro. **Estudos Eleitorais**, v. 1, n. 3, set/dez. 1997, p. 89-101, Brasília: TSE, 1997.
- _____. O plebiscito do art. 2º das disposições constitucionais transitórias. In: CLÉVE, Clémerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). **Direito Constitucional: teoria geral do Estado**. 2ª tiragem, p. 803-815, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 2).
- CRETELLA JÚNIOR, José. Natureza jurídica do impeachment no Brasil. In: CLÉVE, Clémerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). **Direito Constitucional: organização dos poderes da República**. 2ª tiragem, p. 497-510, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 4).
- CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**, 1. ed. p. 915, Salvador: JusPodivm, 2008.
- DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**, Brasília: UNB, 2001.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**, 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- _____. **A Constituição na vida dos povos: da Idade Média ao século XXI**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- _____. **O que é participação política**. 1. ed. 15. reimpressão, São Paulo: Brasiliense, 2001.
- DALMORO, Jefferson; FLEISCHER, David. Eleição proporcional: os efeitos das coligações e o problema da proporcionalidade. Um estudo sobre as eleições de 1994, 1998 e 2002 para a Câmara dos Deputados. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério. **Partidos e coligações eleitorais no Brasil**. p. 85-113, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2005.
- DAMATTA, Roberto. **O que é o Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 2004.
- DANTAS, Humberto. Reformas políticas: quais? In: SOUZA, Claudio André de; BARREIROS NETO, Jaime (coord.). **#DemocraciaBR: o momento político atual**. 1. ed. p. 15-25, Salvador: JusPodivm; Faculdade Baiana de Direito, 2015.
- _____. Reforma política: aspectos centrais da “mãe de todas as reformas”. In: **Cadernos Adenauer: Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios**. p. 09-26, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2010.
- DANTAS NETO, Paulo Fábio. **Escândalo, costumes, reforma & Reforma política e democracia pelo avesso**. Disponível em <http://www.artnet.com.br/~gramsci/arquiv305.htm>. Acesso em 10 jan. 2017.

- DESPOSATO, Scott W. Reforma política brasileira: o que precisa ser consertado, o que não precisa e o que fazer. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Thimoty J. (org.). **Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma**. 1. ed. p. 123-153, Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.
- DIRCEU, José; IANONI, Marcos. **Reforma política: instituições e democracia no Brasil atual**. 1. ed. São Paulo: Perseu Abramo Editora, 1999.
- DÓRIA, Antônio de Sampaio. **Direito Constitucional**. 3. ed. p. 494, São Paulo: Editora Nacional, 1953.
- DUARTE, Nestor. **A ordem privada e a organização política nacional: contribuição à sociologia política brasileira**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1966.
- DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez Editora, 2007.
- DUVERGER, Maurice. Origem, evolução e papel dos partidos políticos. In: **Curso de Introdução ao pensamento político brasileiro: partidos políticos e sistemas eleitorais no Brasil: estudo de caso**. p. 13-24, Brasília: UNB, 1982.
- Eleito com nenhum voto. Pode isso?** Disponível em <http://www.tre-mg.jus.br/institucional/memoria-eleitoral/historia-e-memoria/eleito-com-nenhum-voto-pode-isso>. Acesso em 02 nov. 2016.
- Exposição de motivos da PEC 32/2015**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120242>. Acesso em 26 out. 2016.
- FAGUNDES, M. Seabra. Estrutura constitucional brasileira. In: CLÉVE, Clêmeron Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). **Direito Constitucional: teoria geral da constituição**. 2ª tiragem, p. 197-212, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 1)
- FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.
- FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Globo, 1989.
- FARIA, Sylvio Santos. **A emenda parlamentarista**. Salvador: S.A. Artes Gráficas, 1954.
- FAUSTO, Boris. **História do Brasil**, 12. Ed. São Paulo – SP: USP, 2004.
- Fernando Collor relembra impeachment de 1992 em discurso no Senado**. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2016/05/fernando-collor-relembra-impeachment-de-1992-em-discurso-no-senado>. Acesso em: 01 mar. 2017.
- FERREIRA, Pinto. **Comentários à lei orgânica dos partidos políticos**. São Paulo: Saraiva, 1992.

- _____. **Princípios gerais do Direito Constitucional moderno**. São Paulo: Saraiva, 2001.
- FERREIRA, Waldemar Martins. **História do Direito Constitucional Brasileiro**, São Paulo: Max Limonad, 1954.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- _____. **Curso de Direito Constitucional**. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- _____. **A reconstrução da democracia: ensaios sobre a institucionalização da democracia no mundo e em especial no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1979.
- _____. **Idéias para a nova Constituição brasileira**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1987.
- FLEISCHER, David. As desventuras da engenharia política: sistema eleitoral versus sistema partidário. In: FLEISCHER, David (org.). **Da distensão à abertura: as eleições de 1982**. 1. ed. p. 61-88, Brasília: UNB, 1988.
- _____. O novo pluripartidarismo: perfil socioeconômico da Câmara dos Deputados (1979 versus 1983), In: FLEISCHER, David (org.). **Da distensão à abertura: as eleições de 1982**, p. 119-155, Brasília: UNB, 1988.
- _____. A reforma política no Brasil: uma história sem fim (1995-2011). In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; LAVAREDA, Antonio (org.). **A relevância da Ciência Política: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Jr**. Rio de Janeiro: Levan, 2014.
- _____. Reforma política no Brasil: os partidos políticos em questão. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (org.). **Reforma Política em questão**. p. 163-190, Brasília: UNB, 2008.
- _____. Análise políticas das perspectivas da reforma política no Brasil, 2005-2006. In: **Cadernos Adenauer: reforma política: agora vai?** Ano VI, n. 02, p. 13-38, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 3. ed. São Paulo – SP: Alfa-Omega, 1980.
- _____; PILA, Raul. **Presidencialismo ou parlamentarismo?** Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1999.
- FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**. 51. ed. São Paulo: Global Editora, 2006.
- FRIEDE, Reis. **Curso de Teoria Geral do Estado** (Teoria Constitucional e Relações Internacionais), 1. ed. Rio de Janeiro - RJ: Forense Universitária, 2000.
- FRUET, Gustavo. Reforma e casuísmo. **Paraná Eleitoral**, Curitiba – PR, n. 38, p. 19-38, out./dez. 2000.
- FURTADO, Celso. Brasil: da República oligárquica ao Estado militar. In: FURTADO, Celso (coord.). **Brasil: tempos modernos**. 3. ed. Rio de Janeiro – RJ: Paz e Terra, 1979.

- FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo. **Novos paradigmas do direito eleitoral**. 1. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- GÓIS, Anselmo et. alli. **Política é Paixão: quem é Antônio Carlos Magalhães**, 1. ed. Rio de Janeiro – RJ: Revan, 1996.
- GOMES, Orlando. **Raízes históricas e sociológicas do Código Civil brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006
- GOMES, Wilson. **A política na timeline: crônicas de comunicação e política em redes sociais digitais**. 1. ed. Salvador: EDUFBA, 2014.
- GOMES NETO, A. F. **O Direito Eleitoral e a realidade democrática**. 1. ed. Rio de Janeiro - RJ: José Konfino Editor, 1953.
- GUIMARÃES, Aquiles Côrtes. Partidos políticos e eleições no Império e na República Velha. Origem, evolução e papel dos partidos políticos. In: **Curso de Introdução ao pensamento político brasileiro: partidos políticos e sistemas eleitorais no Brasil: estudo de caso**. p. 25-62. Brasília: UNB, 1982.
- GUIMARÃES, Ary. **Constituinte de 1988: retratos de uma época**. 1. ed. Salvador: Edições ALBA, 2011.
- HAMBLOCH, Ernest. **Sua majestade o presidente do Brasil: um estudo do Brasil constitucional (1889-1934)**. Brasília: Senado Federal, 2000.
- HAMON, Francis; TROPER, Michel; BURDEAU, Georges. **Direito Constitucional**. 27 ed. Barueri: Manole, 2005.
- HELD, David. **Modelos de Democracia**. 3. ed. Madrid: Alianza Editorial, 2012.
- HERMENS, F.A. O cavalo de Tróia da democracia. *E-legis*, Brasília, n. 19, p. 7-38, jan./abr., 2016.
- HEYWOOD, Andrew. **Ideologias políticas: do liberalismo ao fascismo**. 1. ed. São Paulo: Ática, 2010.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26. ed. *São Paulo – SP: 1995*.
- HOLLANDA, Cristina Buarque de. **Modos da representação política: o experimento da Primeira República brasileira**. 1. ed. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2009.
- _____. A questão da representação política na primeira república. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, p.26, Jan./Abr. 2008.
- HORTA, Raul Machado. Alternativas para um novo sistema de governo. In: CLÉVE, Clémerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). **Direito Constitucional: teoria geral do Estado**. 2ª tiragem, p. 847-855, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 2)
- Jair Bolsonaro: a favor do voto obrigatório**. Disponível em: <http://odia.ig.com.br/portal/conexaoleitor/jair-bolsonaro-a-favor-do-voto-obrigat%C3%B3rio-1.120809>. Acesso em 25 out. 2016.

- Janela para troca partidária permitiu mais de 90 mudanças entre legendas.** Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/505781-JANELA-PARA-TROCA-PARTIDARIA-PERMITIU-MAIS-DE-90-MUDANCAS-ENTRE-LEGENDAS.html>>. Acesso em 10 jan. 2017.
- KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. In: RAMOS, André de Carvalho (org.). **Temas de Direito Eleitoral no Século XXI**. 1. ed. p. 271-313, Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.
- KLEIN, Cristian. **O desafio da reforma política: consequências dos sistemas eleitorais de listas aberta e fechada**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro – RJ: Civilização Brasileira, 2003.
- _____. Presidencialismo e democracia majoritária. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). **A opção parlamentarista**. p. 121-137. São Paulo: IDESP; Sumaré, 1991.
- LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). **Reforma política no Brasil**. p. 237-257. Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- LINZ, Juan. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). **A opção parlamentarista**. p. 61-120. São Paulo: IDESP; Sumaré, 1991.
- _____. Los peligros del presidencialismo. In: **Revista Latinoamericana de Política Comparada**. Vol. 07. p. 11-31. Jul. 2013. Quito, Equador: Centro Latinoamericano de Estudios Políticos.
- LIPSON, Leslie. **A Civilização Democrática**. Trad. Álvaro Cabral. Vol. II, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.
- LORENCINI, Bruno César. Aspectos jurídicos do financiamento eleitoral no Brasil. In: CAGGIANO, Mônica Herman S. (coord.); MESSA, Ana Flávia; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (org.). **Direito Eleitoral em Debate**, p. 123-140, São Paulo: Saraiva, 2013.
- MACHADO, Aline. A lógica das coligações no Brasil. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério. **Partidos e coligações eleitorais no Brasil**. p. 43-83, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2005.
- MACHADO, Jônatas. **Liberdade de expressão: dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social**. p.19, Coimbra, Portugal: Coimbra Editora, 2002.
- MACHADO, Marcelo Passamani. O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política. In: LEMBO, Cláudio (coord.); CAGGIANO, Monica

- Herman S. (org.). **O voto nas Américas**. 1. ed. p. 183-217, Barueri: Minha Editora; São Paulo: CEPES, 2008.
- MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. **Fidelidade partidária**: um panorama institucional, Brasília – DF: Consultoria Legislativa do Senado Federal, jun. 2004. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao/texto9%20%20fidelidade%20partidaria.pdf#search='Eliane%20Crux%C3%AAAn'>. Acesso em 02 nov. 2005.
- MACIEL, Marco Antonio de Oliveira, Reforma político-partidária: o essencial e o acessório. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Direito Eleitoral**. 1. ed. p. 85-95, Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- _____. **As virtudes do presidencialismo**. Brasília: Senado Federal, 1994.
- MADEIRA, Vinicius de Carvalho. **República, democracia e reeleições**: o princípio da renovação. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2013.
- MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. **Revista de Estudos Eleitorais**, Brasília – DF, Secretaria de Documentação e Informação do TSE, v. 01, n. 02, 1997.
- Manifesto da Frente Republicana Presidencialista. In: RIBEIRO, Darcy. **Carta**: reflexões, memórias. n. 06. p. 13-23. Brasília: Senado Federal, 1993.
- MARINHO, Josaphat. **Direito, Sociedade & Estado**. 1. ed. Salvador: Memorial das Letras, 1998.
- _____. Institucionalização e estatuto dos partidos políticos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, p. 03-10, mar. 1966.
- _____. Lei Orgânica dos Partidos Políticos no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, p. 45-58, out./dez. 1966.
- _____. Aspectos do Direito Constitucional na República. In: **O direito na república**: contribuição da Academia de Letras Jurídicas da Bahia às comemorações do centenário da proclamação da república. 1. ed. p. 65-82, Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1989.
- MARKUN, Paulo. **Brado retumbante**: na lei ou na marra – 1964-1968. v. 1, São Paulo: Benvirá, 2014.
- MAXIMILIANO, Carlos. **Commentarios à Constituição Brasileira**, 2. ed. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos Editor, 1923.
- MELLO, Marco Aurélio. A democracia participativa e a inconstitucionalidade do financiamento privado das campanhas por pessoas jurídicas. **Revista Populus**, Salvador, ano I, n. 1, p. 11-24, set. 2015.
- MELO, Carlos Ranulfo. **Retirando as cadeiras do lugar**: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002). Belo Horizonte – MG: UFMG, 2004.

- _____. **Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582000000200001&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt> . Acesso em: 03 ago. 2005.
- MELO, Osvaldo Ferreira de. **Dicionário de direito político**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978.
- _____. **Menos da metade dos prefeitos que buscava reeleição obteve êxito**. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/eleicoes-2016/2016/11/1828257-maioria-dos-prefeitos-candidatos-a-reeleicao-perdeu-disputa.shtml>. Acesso em 20 dez. 2016.
- MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Tradução Arthur Chaudon. Brasília – DF: UNB, 1982.
- MIGUEL, Luís Felipe. **Democracia e representação: territórios em disputa**. 1. ed. São Paulo: UNESP, 2014
- _____. A Democracia Domesticada: Bases Antidemocráticas do Pensamento Democrático Contemporâneo. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 45, n. 03, 2002.
- MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- _____. **Formas e sistemas de governo**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- _____. **Manual de Direito Constitucional**, Tomo VII, Coimbra, Portugal: Coimbra Editora, 2007.
- MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**, Vol. II (arts. 37-128), Rio de Janeiro: Livraria Boffoni, 1947.
- MIRANDA, Renan Garcia. Política, mentiras e videotape. **Desvendando a História**, São Paulo – SP, ano 1, n. 5, p. 12-13, jun. 2005.
- MODESTO, Paulo. Reforma política: eleitoral ou político-institucional? **Revista da Academia de Letras Jurídicas da Bahia**, Salvador, ano 19, n. 1, p. 307-308, 2016.
- MOISÉS, José Álvaro. Democracia e Desconfiança das Instituições Democráticas. In: José Álvaro Moisés. (Org.). **Democracia e Confiança: Por que os Cidadãos desconfiam das Instituições Públicas?** 1 ed. v. 1, p. 45-76, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.
- _____. Desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006). In: **Cadernos Adenauer. O Congresso e o presidencialismo de coalizão**. Ano XII, n. 02, p. 15-32, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 18 ed. São Paulo – SP: Atlas, 2005.
- _____. **Presidencialismo**. São Paulo: Atlas, 2004.
- _____. Reforma política do Estado e democratização. **RT**, Rio de Janeiro - RJ, ano 89, v. 776, p. 34-59, jun. 2000.

- MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- NAPOLITANO, Marcos. **1964: história do regime militar brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2014.
- NERY, Sebastião. **A Eleição da Reeleição**, 1. ed. São Paulo: Geração Editorial, 1999.
- NETO, Casimiro. **A Construção da Democracia**, Brasília – DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.
- NICOLAU, Jairo. **História do voto no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro – RJ: Jorge Zahar, 2002.
- _____. **Sistemas Eleitorais**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- _____. **Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.
- _____. **Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994)**. 1. ed. Rio de Janeiro - RJ: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- _____. A reforma política e os pequenos partidos. In: **Reforma Política no Brasil: realizações e perspectivas**. p. 11-18. Fortaleza – CE: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.
- _____. **Falta de fidelidade partidária anula o voto**. Disponível em: <<http://jbonline.terra.com.br/jb/papel/brasil/2001/06/09/jorbra20010609004.html>>. Acesso em 26 abr. 2005.
- _____. A reforma da representação proporcional no Brasil. In: BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1. ed. p. 221-224, São Paulo: Perseu Abramo, 2003.
- _____. Cinco opções, uma escolha. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (org.). **Reforma Política em questão**. p. 129-141, Brasília: UNB, 2008.
- NOGUEIRA, Ataliba. Adaptação do sistema parlamentar de governo aos estados. In: CLÉVE, Clémerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). **Direito Constitucional: teoria geral do Estado**. 2ª tiragem, p. 781-789, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 2).
- NOGUEIRA, Octaciano Nogueira. Quem paga a conta das reformas políticas. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (org.). **Reforma Política em questão**. p. 121-127, Brasília: UNB, 2008.
- PAIM, Antonio. A Reforma do Sistema Eleitoral. **Estudos Eleitorais**, v. 1, n. 1, jan/abr. 1997, p. 09-21, Brasília: TSE, 1997.
- PASSOS, J.J. Calmon de. **Direito, Poder, Justiça e Processo: julgando os que nos julgam**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- PAUPÉRIO, Antonio Machado. **Teoria Geral do Estado (direito político)**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.
- _____. Os partidos políticos e seu novo regime jurídico no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, UFMG, n. 22, p. 245-256, jan. 1967.

- PAZELLO, Ricardo Prestes; RIBAS, Luiz Otávio. *Constituinte exclusiva: expressão de um direito insurgente*. In: RIBAS, Luiz Otávio (org.). **Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível**, 1. ed. p. 79-93, São Paulo: Expressão Popular, 2014.
- PEREIRA, Luís Carlos Bresser. A reforma gerencial do Estado de 1995. In: **Revista de Administração Pública**. v. 34, n. 04, p. 07-26, Rio de Janeiro, jul./ago. 2000.
- PIÇARRA, Nuno. **A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para suas origens e evolução**. Coimbra, Portugal: Coimbra Editora, 1989.
- PINTO, Djalma. *Ética na Política*. 1. ed. Fortaleza: Djalma Pinto, 2015.
- Plenário do STF considera “cláusula de barreira” inconstitucional. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=68591>. Capturado em 31 dez. 2016.
- PORTO, Walter Costa. **Dicionário do Voto**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2012.
- _____. *O Voto no Brasil, da Colônia à 6ª República*. 2. ed. Rio de Janeiro - RJ: Topbooks, 2002.
- _____. **A mentirosa urna**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- _____. **Constituições brasileiras: 1937**. 2. ed. Brasília: Senado Federal; Centro de Estudos Estratégicos – CEE/MCT; Escola de Administração Fazendária – ESAF/MF, 2001.
- _____. Andrae, Hare, Baily, Assis Brasil, Borges: o longo caminho da proporcionalidade em nosso país. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (org.). **Direito Eleitoral**. p. 71-83, Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- _____. O sistema proporcional nas eleições brasileiras: um balanço. In: TRINDADE, Hêlgio (org.). **Reforma eleitoral e representação política: Brasil anos 90**. p. 106-118. Porto Alegre: Ed. Universidade / UFRGS, 1992.
- PPS defende o parlamentarismo em reunião com Temer. In: http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2016/07/05/interna_politica,780364/pps-defende-parlamentarismo-em-reuniao-com-temer.shtml. Acesso em 05 jul. 2016.
- REALE, Miguel. **Parlamentarismo brasileiro**, 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1962.
- _____. O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro. **Estudos Eleitorais**, Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, v. 1, n. 1, p. 101-130, jan/abr. 1997.
- _____. Aspectos do parlamentarismo brasileiro. In: **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Edição Especial, p. 111-130, dez. 2013.
- _____. **A reforma política**. Disponível em: www.miguelreale.com.br. Capturado em 02 nov. 2016.
- Reforma Política: DEM defende voto livre e coincidência das eleições. In: <http://www.dem.org.br/noticias/reforma-politica-dem-defende-voto-livre-e-coincidencia-das-eleicoes>. Acesso em 25 out. 2016.

- REIS, Fábio Wanderley. Engenharia e decantação. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1. ed. P. 13-32, São Paulo: Perseu Abramo, 2003.
- REIS, Márlon. **O gigante acordado: manifestações, ficha limpa e reforma política**. Rio de Janeiro: Leya, 2013.
- _____. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 3. ed. Bauru: Casa Mayor, 2016.
- REIS, Palhares Moreira. Os partidos políticos e a experiência brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília – DF, ano 29, n. 114, p. 89-116, abr./jun. 1992.
- Renan defende a reforma política e o parlamentarismo. In: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/11/renan-defende-a-reforma-politica-e-o-parlamentarismo>. Acesso em 11 mai. 2016.
- RENAULT, Christiana Noronha. **Os sistemas de governo na república**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2004.
- RENNÓ, Lúcio. Reformas políticas no Brasil: realizadas e prováveis. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (org.). **Reforma Política em questão**. p. 13-42, Brasília: UNB, 2008.
- _____; SMITH, Amy E.; LAYTON, Matthew L.; PEREIRA, Frederico Batista. **Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil: uma visão da cidadania**. 1. ed., São Paulo: Intermeios; Nashville: LAPOP, 2011.
- REZENDE, Daniela Leandro; ASSIS, Mariana Prandini. Constituinte soberana para reforma política: oportunidades e limites à ampliação da participação das mulheres no poder. In: RIBAS, Luiz Otávio (org.). **Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível**, 1. ed. p. 163-176, São Paulo: Expressão Popular, 2014.
- RIAL, Juan. O dinheiro e as organizações políticas: regulações e realidade na América Latina. In: **Cadernos Adenauer: reforma política: agora vai?** Ano VI, n. 02, p. 91-121, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- RIBEIRO, Darcy. O golpe plebiscitário. In: RIBEIRO, Darcy. **Carta: reflexões, memórias**. n. 06. p. 113-120. Brasília: Senado Federal, 1993.
- RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**, 4. ed. Rio de Janeiro - RJ: Forense, 1996.
- _____. **Constituinte e participação popular: o momento estratégico da ordenação pré-constituente e a Emenda Constitucional n°. 25/85**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.
- RODRIGUES, Alberto Tosi. **Diretas Já: o grito preso na garganta**. 1. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. Parlamentarismo? Por quê? In: RIBEIRO, Darcy. **Carta: reflexões, memórias**. n. 06. p. 177-185. Brasília: Senado Federal, 1993.
- _____. Reformas políticas: dificuldades e necessidade. In: RODRIGUES, Leôncio Martins; LAMOUNIER, Bolívar. 1. ed. p. 35-61. **A reforma da política**. Rio de Janeiro: Fundo Nacional da Cultura, 2002.

- ROLLO, Alberto. **Fidelidade partidária**: Excescência da Ditadura. Disponível em: <http://www.emporiodosaber.com.br/estante/colunas/pp_coluna_index.asp?chobrainte=302> . Acesso em: 26 abr. 2005.
- RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. **Novos estud.** – CEBRAP, São Paulo , n. 73, p. 6-16, nov. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002005000300001&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 24 out. 2016.
- SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- SAMUELS, David. Financiamento de campanha e eleições no Brasil. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1. ed. p. 364-391, São Paulo: Perseu Abramo, 2003.
- SAMPAIO, Maurício Souza. **Representação política e institutos de participação direta**. 1. ed. Pirassununga-SP: Lawbook, 2009.
- SAMPAIO, Nelson de Sousa. **As ideias-forças da democracia**. 1. ed. Bahia: Imprensa Regina, 1941.
- _____. **A propaganda e o direito**. Rio de Janeiro: [s.n.], 1969.
- _____. O Poder Legislativo no Brasil. **Política**, Fundação Milton Campos, Brasília, n. 5, p. 4, jul./set., 1977.
- _____. O processo eleitoral e suas distorções. **Estudos nacionais**: as eleições de 1978, v. 01, p. 76, Brasília – DF: Fundação Milton Campos, 1979.
- SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. Financiamento de campanha eleitoral: entre o público e o privado. In: RAMOS, André de Carvalho (org.). **Temas de Direito Eleitoral no Século XXI**. 1. ed. p. 251-270, Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.
- SANSON, Alexandre. Cláusula de desempenho (cláusula de barreira): a acidentada história do instituto no Brasil. In: LEMBO, Cláudio (coord.); CAGGIANO, Monica Herman S. (org.). **O voto nas Américas**. 1. ed. p. 25-58, Barueri: Minha Editora; São Paulo: CEPES, 2008.
- SANTANO, Ana Claudia. **O Financiamento da política**: teoria geral e experiências no direito comparado. 1. ed. Curitiba: Editora Íthala, 2014.
- _____. O financiamento coletivo de campanhas eleitorais como medida econômica de democratização das eleições. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v.11, n. 2, p. 29-67, mai./ago. 2016.
- SANTOS, Antonio Augusto Meyer dos. **Reforma política**: inércias e controvérsias. 1. ed. Porto Alegre: AGE, 2009.
- SANTOS, Fabiano. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: **Reforma política no Brasil**: realizações e perspectivas. p. 19-38. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

- _____. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). **Reforma política no Brasil**. p. 223-236. Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- _____. Reformas políticas na presidência de Fernando Henrique Cardoso. In: **Cadernos Adenauer: ano eleitoral: tempo para balanço**. Ano III, n. 02, p. 25-34, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cartilha Antioligarquia. In: RIBEIRO, Darcy. **Carta: reflexões, memórias**. n. 06. p. 173-175. Brasília: Senado Federal, 1993.
- _____. A universalização da democracia. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHER, Fábio (org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1. ed. p. 33-43, São Paulo: Perseu Abramo, 2003.
- SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: volume I – O debate contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994.
- SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de Campanhas Eleitorais**. 7. ed. Curitiba: Juruá, 2014.
- SCHMITT, Rogério. **Partidos Políticos no Brasil (1945-2000)**, Rio de Janeiro – RJ: Jorge Zahar, 2000.
- _____. Os estudos sobre alianças e coligações eleitorais na Ciência Política brasileira. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério. **Partidos e coligações eleitorais no Brasil**. p. 11-25, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2005.
- SCHWANKA, Cristiane. Fidelidade partidária: uma questão de ideologia ou dever de imposição do poder público? **Paraná Eleitoral**, Curitiba – PR, n. 50, p. 59-64, out./dez. 2003.
- SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. **Sociologia Política**. São Paulo: Dipel, 1979.
- SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- Senador Aloysio Nunes (PSDB-SP) apresenta PEC para instituir o parlamentarismo. Disponível em: <http://www.saogoncaloagora.com.br/2016/03/senador-alloysio-nunes-apresenta-pec.html>. Acesso em 26 out. 2016.
- SERRA, José. **Reforma política no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Siciliano, 1995.
- SGARBI, Adrian. **O referendo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- SILVA, Cristiane. **As coligações partidárias e a crise na representação política brasileira**. 1. ed. Caçador-SC: UNIARP, 2011.
- SILVA, Francisco de Assis. **História do Brasil**, São Paulo – SP: Moderna, 1992.
- SILVA, Hélio. **Emílio Médici: 24º Presidente do Brasil (1969-1974)**. Coleção “Os Presidentes”. 1. ed. São Paulo: Grupo de Comunicação Três, 1983.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 15. ed. São Paulo - SP: Malheiros, 1998.

- SILVA, José Nepomuceno da. **As alianças e coligações partidárias**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- SILVA NETO, Manoel Jorge e. **O constitucionalismo brasileiro tardio**. 1. ed. Brasília: ESM-PU, 2016.
- _____. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. Reforma política. **Revista de Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 31-44, jan./abr. 2011.
- SOARES, Carlos Dalmiro da Silva. Evolução histórico-sociológica dos partidos políticos no Brasil Imperial. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 2, n. 26, set. 1998. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1503>>. Acesso em: 26 abr. 2005.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Sociedade e política no Brasil**. São Paulo – SP: Difusão Européia do Livro, 1973.
- _____. A política brasileira: novos partidos e velhos conflitos. In: FLEISCHER, David (org.). **Da distensão à abertura**: as eleições de 1982. Brasília: UNB, 1988.
- _____. Alianças e Coligações eleitorais: notas para uma teoria. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 17, p. 95-124, jul. 1964.
- _____; RENNÓ, Lúcio R. Projetos de Reforma Política na Câmara dos Deputados. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio R. (org.). **Reforma Política**: lições da história recente. 1. ed. p. 09-22. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- SOARES, Marcos Antônio Striquer. **O plebiscito, o referendo e o exercício do poder**. 1. ed. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1998.
- SOBRINHO, Barbosa Lima. **Estudos Constitucionais**: Sistemas Eleitorais e Partidos Políticos. Rio de Janeiro – RJ: Instituto de Direito Público e Ciência Política; Fundação Getúlio Vargas, 1956.
- _____. Eleição e sistemas eleitorais. **Revista de Direito Público e Ciência Política**. - Rio de Janeiro - v. 1 – n. 2 – p. 171-186, Jul./dez. 1958.
- SOARES, Orlando. Origens das organizações partidárias e os partidos políticos brasileiros. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília – DF, ano 26, n. 103, p. 163-190, jul./set. 1989.
- SODRÉ, Nelson Werneck. **Formação histórica do Brasil**. 10. ed. Rio de Janeiro – RJ: Civilização Brasileira, 1979.
- SOUSA, Vivaldo. Reeleição de governadores e posicionamento ideológico das coligações eleitorais nas eleições 1998, 2002 e 2006. In: KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (org.). **Coligações partidárias na nova democracia brasileira**: perfis e tendências. p. 135-164, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2010.

- _____. O comportamento das coligações eleitorais entre 1954-1962: pleitos majoritários coincidentes com proporcionais. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério. **Partidos e coligações eleitorais no Brasil**. p. 27-41, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2005.
- SOUZA, Braz Florentino Henrique de. **Do Poder Moderador**: ensaio de direito constitucional contendo a análise do título V, capítulo I, da Constituição Política do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1978.
- SOUZA, Francisco Belisário Soares de. **O Sistema Eleitoral no Império**. Brasília: Senado Federal, 1979.
- SOUZA, Maria do Carmo Carvalho Campello de. **Estado e partidos políticos brasileiros (1930 a 1964)**. 2. ed. São Paulo – SP: Alfa - Omega, 1983.
- TASINAFIO, Célio Ricardo. Madrugada tumultuada: um registro, hora a hora, dos acontecimentos que levaram ao golpe republicano e ao fim da Monarquia no Brasil. **Desvendando a História**, São Paulo – SP, ano 1, n. 5, p. 26-31, jun. 2005.
- TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**, 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- _____. Processo eleitoral e democracia: a delicada e necessária contextualização da reforma política no Brasil. **Revista de Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 09-30, jan./abr. 2011.
- TAVARES, José Antônio Giusti. **Os sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas**: teoria, instituições, estratégia. 1. ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- _____. **Reforma política e retrocesso democrático**: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.
- _____. A mediação dos partidos na democracia representativa brasileira. In: TAVARES, José Antônio Giusti (org.). **O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira**. p. 267-395, Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. (Coleção Brasil 2010, v. 03).
- TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**, 14. ed. São Paulo, Malheiros, 1998.
- TOLLER, Fernando. **O Formalismo na liberdade de expressão**. 1. ed. Trad. Frederico Bonaldo. São Paulo: Saraiva, 2010.
- TOURINHO, Arx da Costa. **Temas de Direito**. Brasília: OAB Editora, 2006.
- TRINDADE, Hêlgio. Reforma política: os desafios da democracia social. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1. ed. p. 57-82, São Paulo: Perseu Abramo, 2003.
- ULRICH, Maria Alayde Albite. Os partidos políticos no Brasil. In: PETERSEN, Áurea Tomatis; PEDROSO, Elizabeth M. K.; ULRICH, Maria Alayde Albite. **Política brasileira**: regimes, partidos e grupos de pressão. 1. ed. Porto Alegre – RS: EDIPUCRS, 1999.

- UNGER, Mangabeira. A forma de governo que convém ao Brasil. In: RIBEIRO, Darcy. **Carta: reflexões, memórias**. n. 06. p. 141-160. Brasília: Senado Federal, 1993.
- VIANA FILHO, Luiz. Parlamentarismo. In: **Diário do Congresso Nacional**, 4 mar. 1988, Seção 2, p. 390-398.
- VIANNA, Luiz Werneck. O argumento oculto. In: RIBEIRO, Darcy. **Carta: reflexões, memórias**. N. 06. P. 207-210. Brasília: Senado Federal, 1993.
- VIANNA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999.
- VIEIRA, David Gueiros. Fidelidade partidária e oposição leal à luz da história política. **Política**, Fundação Milton Campos, Brasília, n. 1, p. 43, jul./set. 1976.
- VILLA, Marco Antonio. **A História das Constituições Brasileiras: 200 anos de luta contra o arbítrio**. 1. ed. São Paulo: Leya, 2011.
- _____. **Ditadura à brasileira: 1964-1985: a democracia golpeada à esquerda e à direita**. São Paulo: Leya, 2014.
- _____. **Collor presidente: trinta meses de turbulências, reformas, intrigas e corrupção**. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2016.
- VITALE, Denise. **Democracia semidireta no Brasil pós-1988: a experiência do orçamento participativo**. 2004. 346 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- _____. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. In: **Rev. Katál**. Florianópolis v. 10 n. 2 p. 144. jul./dez. 2007.
- _____. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. 1. ed. p. 239-254, São Paulo: Editora 34, 2004.
- WEFFORT, Francisco Corrêa. **O populismo na política brasileira**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- _____. **Os clássicos da política**. Vol. 2. 10. ed. São Paulo: Ática, 2000.
- _____. O populismo na política brasileira. In: FURTADO, Celso (coord.). **Brasil: tempos modernos**. 3. ed. p. 25-47, Rio de Janeiro – RJ: Paz e Terra, 1979.
- WESTIN, Ricardo. **Dois presidentes do Brasil sofreram impeachment em 1955**. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/dois-presidentes-do-brasil-sofreram-impeachment-em-1955>. Acesso em 19 mar. 2017.
- ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.