



Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação
Dissertação de Mestrado

ANA CAROLINA VAZ DA SILVA

**REFORMA POLÍTICA, RACIONALIDADE PARTIDÁRIA E COLIGAÇÕES
ELEITORAIS: UM DEBATE SOBRE OS PERFIS DE ESTRATÉGIAS PARA AS
ELEIÇÕES DE DEPUTADOS ESTADUAIS EM 2018**

Brasília - DF

2021

ANA CAROLINA VAZ DA SILVA

**REFORMA POLÍTICA, RACIONALIDADE PARTIDÁRIA E COLIGAÇÕES
ELEITORAIS: UM DEBATE SOBRE OS PERFIS DE ESTRATÉGIAS PARA AS
ELEIÇÕES DE DEPUTADOS ESTADUAIS EM 2018**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em pelo Programa de Pós Graduação da Universidade de Brasília.

Orientação: Prof. Dr. Carlos Augusto Mello Machado

Brasília, 2021.

ANA CAROLINA VAZ DA SILVA

**REFORMA POLÍTICA, RACIONALIDADE PARTIDÁRIA E COLIGAÇÕES
ELEITORAIS: UM DEBATE SOBRE OS PERFIS DE ESTRATÉGIAS PARA AS
ELEIÇÕES DE DEPUTADOS ESTADUAIS EM 2018**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em pelo Programa de Pós Graduação em da Universidade de Brasília.

Orientador:

Banca Examinadora:

Prof. Prof. Dr. Carlos Augusto Mello Machado (Orientador)

Prof. Dr. André Borges (Membro Interno)

Prof. Dr. Carlos Ranulfo Felix de Melo (Membro Externo)

Prof. Dr. Frederico Bertholini (Suplente)

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, é necessário dizer que este trabalho não foi um processo individual. A materialização deste só foi possível graças às diversas sujeitas que estiveram presentes nessa trajetória, compartilhando as angústias, medos, inquietações e felicidades que o ambiente acadêmico proporciona. Defender um trabalho em meio a uma crise sanitária, econômica, política e social como a que vivemos neste momento, sob um governo fascista, não foi uma tarefa fácil, mas, ressalto que graças a vocês, foi possível. Entretanto, de antemão, é bom lembrar que a responsabilidade sobre os escritos aqui cabe apenas a esta que vos escreve.

Agora, vamos aos agradecimentos nominais. Essa é a parte que exige uma certa hierarquização complicada, mas, vamos lá... Agradeço à dona Solange, minha mãe, e ao seu João Oswaldo, meu pai, esses dois sujeitos que mesmo sob discordâncias, apoiaram essa ideia - à primeira vista, meio esquisita - de sair de Campo Grande para virar pesquisadora de política em Brasília. Um agradecimento enorme também para Ana Beatriz, minha irmã, que sempre se preocupou em me lembrar que as coisas iam dar certo, seja lá o que esse “dar certo” signifique. Amo vocês.

Um obrigada especial para as amigas que estiveram presentes nessa caminhada. Agradeço os braços quando só os meus não davam conta, os abraços e as escutas. Em especial, obrigada à Vidda Guzzo, Priscila Milhomem, Mariana Fonseca, João Gonzalez, Luiz Gabriel Madureira, Bárbara Maia, Lorena Vilharins e Davi Oliveira. O aprendizado e a troca de conhecimentos são coletivos e poder ter tido vocês ao longo desse processo me fez ver que o mundo que a gente sonha não é algo distante. Nossas relações são o começo da mudança e é bom saber que, aos poucos, a gente vai construindo esse mundo diferente, como a gente quer. Uma academia diferente, quebrando a lógica epistemológica branca, ocidental e colonizadora. Por fim, obrigada por acreditarem em mim e na finalização deste trabalho.

Agradeço ao corpo docente do Ipol por todo processo de orientação nesses anos, em especial, ao meu orientador Carlos Machado. O espaço aberto para o debate crítico foi essencial para minha formação como pesquisadora. Um obrigada enorme às trabalhadoras do Ipol, em especial Thaynara, Gizelle e Vanuza. A ajuda e o cuidado de vocês foi muito importante em toda essa caminhada. Agradeço os vários cafés, as conversas e as soluções dos problemas que eu arrumava pra vocês.

Queria também agradecer aos alunos que eu tive ao longo do mestrado. A troca coletiva e a produção de conhecimento crítico sempre foram minhas felicidades nesse processo de pós-graduação. Agradeço os vários ensinamentos nessa aventura. Enquanto a comunidade acadêmica vai exigindo uma performance adoecedora e individualizante, obrigada por me lembrarem que, como diria Pink Floyd, “we don't need no education, we dont need no thought control”. Ou, como diria Linn da Quebrada, enquanto eles seguem “na força da farsa”, a gente vai caminhando buscando sempre construir uma ciência menos branca, cisgênera e colonizadora.

Por fim, agradeço à Capes pela bolsa de financiamento. Essa pesquisa só foi possível graças a esse salário, erroneamente chamado de bolsa. A universidade pública, popular,

acessível e gratuita tem papel fundamental na mudança social. A possibilidade de se dedicar exclusivamente ao trabalho acadêmico só é possível quando asseguramos condições de vida física, mental e social digna aos pesquisadores, e, o pagamento de bolsas (ainda que sob valores baixíssimos) é parte desse direito.

RESUMO

As mudanças instituídas pela Lei nº 13.448 e pela Emenda Constitucional nº 97, ambas de 2017, alteraram, entre outras coisas, as regras para distribuição de cadeiras proporcionais. A nova legislação retirou a cláusula de exclusão a partir das eleições de 2018. Os partidos poderiam concorrer à segunda etapa de distribuição de cadeiras legislativas mesmo sem terem ultrapassado o quociente eleitoral. Assim, dois incentivos diferentes estavam dispostos. Os partidos poderiam potencializar seus ganhos de forma isolada ou aproveitar a última oportunidade para celebrar coligações e maximizar seu suporte eleitoral. A escolha iria depender do conhecimento do agente sobre suas estimativas de ganho, a partir das informações disponíveis sobre os fatores ambientais e institucionais que estão vigentes. A pergunta norteadora do trabalho questiona se alterações geradas pela reforma política de 2017 foram incorporadas no cálculo partidário nas eleições de deputados estaduais em 2018. Para encontrar os casos de estratégias aparentemente subótimas ou de correspondência parcial às dimensões, essa pesquisa trabalhou com simulações. Os resultados encontrados demonstram que os fatores institucionais e ambientais não impactam da mesma forma no comportamento dos diversos agentes partidários presentes no pleito legislativo. Embora as coligações eleitorais em disputas proporcionais possam ser interpretadas como mecanismo que maximiza o ganho de cadeiras, os diferentes perfis de racionalidade encontrados por esse trabalho demonstram que o ganho de cadeiras na arena em que os jogos acontecem não é, necessariamente, a motivação prioritária destes sujeitos.

Palavras-chave: coligações eleitorais; partidos políticos; racionalidade; reforma política

ABSTRACT

The changes instituted by law no. 13,448 and constitutional amendment no. 97, both from 2017, changed, among other things, the rules for the distribution of proportional elections' seats in the Brazilian political system. The new legislation removed the exclusion clause from the 2018 proportional elections. Parties could compete in the second stage of distribution of legislative seats even without having exceeded the electoral quotient. Two different incentives were arranged. Parties could leverage their gains in isolation or take the last opportunity to celebrate coalitions and maximize their electoral support. The choice would depend on the agent's knowledge of their earnings estimates, based on the information available on the environmental and institutional factors that are in force. The study's guiding question asks whether changes generated by the 2017 political reform were incorporated into the party calculus in the 2018 state deputy elections. To find the cases of apparently suboptimal strategies or partial correspondence to dimensions, this research worked with electoral simulations. The results were found to demonstrate that institutional and environmental factors do not impact in the same way the behavior of the various party agents present in the legislative process. Although electoral coalitions in proportional disputes can be interpreted as a mechanism that maximizes the gain of seats, the different rationality profiles found in this work demonstrate that the winning of seats in the arena in which the games take place is not necessarily their primary motivation.

Keywords: electoral coalitions; political parties; rationality; political reform

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. Teoria da Escolha Racional, racionalidade e coordenação estratégica	16
1.2. Coligações eleitorais e os incentivos para sua formação	22
1.2.1. Bases analíticas para o estudo das coligações eleitorais. Os incentivos institucionais e ambientais verificados pela teoria	23
1.2.2. Coligações eleitorais no Brasil contemporâneo	30
1.2.3. Quociente eleitoral e a cláusula de exclusão institucional	34
2. Legislações eleitorais: antes e depois da reforma política de 2017	40
2.1. O debate legislativo acerca da Reforma Política de 2017	43
2.1.1. Emenda Constitucional nº 97, de 2017	44
2.1.2. Lei nº 13.488 de 2017	68
2.2. Considerações sobre a tramitação da Reforma Política realizada em 2017	79
3. Metodologia e tratamento dos dados	83
4. Análises	91
CONSIDERAÇÕES FINAIS	106
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	111
Anexo 1. Partidos que não superaram o quociente eleitoral, mas que garantiriam ao menos uma cadeira de representação com sua própria votação nas simulações eleitorais para deputado estadual em 2014 e 2018.	116
Anexo 2. Número de participações em disputa proporcionais estaduais no pleito de 2018 analisadas.	118
Anexo 3. Apresentação da correspondência entre os perfis comportamentais e o código em cada variável.	119

INTRODUÇÃO

Até as eleições de 2018, a permissão para a celebração de coligações eleitorais em pleitos proporcionais era um tema polêmico, com recorrente debate no Parlamento.¹ Um grande número de sistemas proporcionais autoriza aos partidos a apresentação de uma lista conjunta, com dois ou mais partidos sob uma mesma legenda (LIJPHART, 2003).² Entretanto, o Código Eleitoral brasileiro era o único que, no momento da distribuição de cadeiras, atribuía a votação de todos os integrantes da coligação à uma única legenda. As várias listas partidárias eram interpretadas como uma lista única. Os candidatos apresentados pela coligação ocupavam as posições conforme sua votação individual, com ordenamento realizado pelo eleitorado (PEIXOTO, 2010).

No sistema de representação proporcional brasileiro, há duas etapas sequenciais para a conversão dos votos em cadeiras legislativas. No primeiro momento, aplica-se a fórmula D'Hondt³, e em seguida realiza-se um processo conhecido informalmente de “distribuição de sobras”⁴. Até as eleições de 2016, a legislação regulava que os partidos que não tivessem garantido ao menos uma cadeira na primeira etapa de distribuição, não estariam incluídos na segunda etapa, para distribuição de sobras. Ou seja, para que um partido pudesse garantir ao menos uma cadeira legislativa, era obrigatório ultrapassar o quociente eleitoral.

Esse dispositivo é entendido como uma cláusula de exclusão (TAVARES, 1999; NICOLAU, 1995). Assim, as coligações seriam um instrumento à disposição das lideranças partidárias para que, até 2016, se superasse a barreira do quociente. A coligação facilitava a ultrapassagem do percentual, reduzindo os efeitos da barreira institucional. Assim, os partidos com menor força poderiam maximizar seus ganhos, sem precisar aumentar sua base eleitoral,

¹ Antes da aprovação do fim das coligações em 2017, a proposta de proibição já havia sido apreciada na Proposta de Emenda Constitucional n.º 40/2011, aprovada apenas pelo Plenário Senado, sua Casa originária, em 2015.

² O termo *apparentement* é utilizado para se referir a essas uniões de listas partidárias. O sistema foi adotado na Suíça, Israel e Holanda (LIJPHART, 2003).

³ Considerada a fórmula mais desproporcional de conversão pois tende a favorecer os maiores partidos. (NICOLAU, 1995). Primeiro é dividido o número de votos válidos em uma circunscrição pelo número de cadeiras disponíveis na disputa. O resultado da divisão é o quociente eleitoral (QE), entendido como o custo eleitoral de cada cadeira. O resultado da divisão dos votos de cada legenda pelo quociente eleitoral é o quociente partidário (QP). O QP faz referência ao número de cadeiras que cada partido ganha na primeira etapa de distribuição. Os valores após a vírgula são desprezados (BRASIL, 2016).

⁴ Neste momento, divide-se o número de votos de cada legenda pelo número de lugares atribuídos no processo anterior, no cálculo do quociente partidário, mais um. Entrega-se a cadeira ao partido com a maior média. Essa operação é repetida até que os lugares remanescentes cessem. (BRASIL, 2016).

a partir do lançamento de candidatos competitivos que os permitissem garantir uma cadeira na lista de eleitos.

As mudanças instituídas pela Lei n.º 13.448 e pela Emenda Constitucional n.º 97, ambas de 2017, alteram, de forma inédita, as regras a respeito das coligações eleitorais. A nova legislação retirou a cláusula de exclusão, com efeito a partir das eleições de 2018. Os partidos poderiam concorrer à segunda etapa de distribuição do pleito proporcional mesmo sem terem ultrapassado o quociente eleitoral.

Dessa forma, constitui-se uma nova oportunidade institucional: partidos que antes entravam em coligações para garantir o acesso à representação em troca dividir seus recursos e ganhos finais, agora tinham a possibilidade de se lançar individualmente e garantir sua representação sem cooperação.

Por outro lado, para os partidos que, com base em informações de suas participações anteriores, não tinham estimativas de ganhos isolados, 2018 também representava a última oportunidade para melhorar sua performance eleitoral. O pleito foi o último com autorização para a celebração de coligações. A partir das eleições de 2020, se tornou proibido o lançamento de coligações para eleições proporcionais, sejam nacionais, estaduais ou municipais.

As coligações eleitorais são uma ferramenta de cooperação partidária (PERES e LENINE, 2017), utilizada pela maioria dos partidos políticos (MIRANDA, 2013; 2017)⁵. Estudos contemporâneos sobre o fenômeno se dividem, de forma majoritária, entre as análises que observam os incentivos para a ativação de coligações (NICOLAU, 1996; MACHADO, A. 2012; MIRANDA, 2013; 2017) e as que analisam a configuração dessas alianças, os parceiros que compõem essa união (KRAUSE e GODOI, 2010; MACHADO, C. 2007, 2012; CARREIRÃO e NASCIMENTO, 2010; PEIXOTO, 2010).

Essa divisão é, em parte, resultado do trabalho seminal de Gláucio Soares (1964). A partir da análise das coligações celebradas entre 1945 e 1958, o autor apresentou a análise de determinantes do comportamento coligacionista em duas perspectivas analíticas diferentes. Ambas são dimensões que mobilizam a entrada dos partidos, tanto por alianças quanto por titular único da legenda. A primeira refere-se à influência dos fatores de cálculo utilitário e a segunda dos elementos ideológicos para a tomada de decisão. Entretanto, no decorrer dos

⁵ É necessário diferenciar as duas formas de aglutinação distintas que os partidos realizam: a “coligação” e a “coalizão”. Schmitt (2005:12) apresenta o termo “coalizão” referindo-se ao momento pós-eleitoral, onde os acordos relacionam-se às atividades parlamentares. Já as coligações eleitorais relacionam-se a acordos de curto prazo, com negociações realizadas para e em torno do pleito. Neste trabalho, a segunda forma de aliança é interpretada como uma junção de forças partidárias diferentes que se unem a fim de maximizar os benefícios que irão receber ao final do processo eleitoral. Essas alianças são conjunturais (Idem).

pleitos pós redemocratização, as coligações se tornaram a forma majoritária de lançamento aos pleitos eleitorais (MIRANDA, 2013, 2017) e a determinante ideológica deixou de ser observada de forma consistente nos comportamentos partidários (CARREIRÃO, 2006; NASCIMENTO e CARREIRÃO, 2010).

A partir desse entendimento, os estudos contemporâneos visualizaram a estabilização das coligações como uma ferramenta que possibilita a maximização dos ganhos. A teoria do esforço mínimo, vista na teoria econômica de Downs (2013), a qual ecoa no estudo de Soares (1964), seria uma explicação base para a forma como os partidos escolheriam para disputar os pleitos, seja isoladamente ou em coligações, e assim “A orientação pela maximização do voto, como princípio geral, predomina em praticamente todas as legendas e isto tem sido intensificado e ampliado nos últimos pleitos” (KRAUSE e GODOI, 2005: 96).

Com as alterações realizadas em 2017, dois incentivos diferentes estavam disponíveis para a formulação das estratégias eleitorais em 2018. Os diferentes grupos partidários poderiam utilizar a nova regra para potencializar seus ganhos de forma isolada ou aproveitar a última oportunidade para celebrar coligações e maximizar seu ganho em cooperações interpartidárias.

A escolha vai depender do conhecimento que o agente tem sobre suas possibilidades de ganho, a partir das informações disponíveis sobre os fatores ambientais e institucionais que estão agindo sobre o contexto que a decisão está inserida. Porém, independente da escolha, a hipótese é que essa decisão será guiada pelo princípio da maximização do agente racional.

Há um duplo movimento quando acontecem alterações nas regras institucionais. Os incentivos e restrições institucionais ao mesmo tempo que modulam as opções estratégicas a ação do agente abrem outras possibilidades para maximização e inovação das estratégias partidárias (TSEBELIS, 1998). No contexto eleitoral de 2018, a legislação não possui mais cláusula de barreira. Conforme a literatura especializada aponta, a superação do quociente eleitoral é o maior estímulo à formação das alianças em pleitos proporcionais (SOARES, 1964; SOUZA, 1990; NICOLAU, 1996; PEIXOTO, 2010; MIGUEL e ASSIS, 2016).

Se o quociente eleitoral é o maior incentivo institucional para ativação de coligações e não está mais presente na arena política em 2018, é possível avançar a hipótese de que o número de candidaturas apresentadas em alianças eleitorais diminuiria. Os partidos com votação próxima ao quociente se lançariam de forma isolada, sem precisar dividir seus ganhos. A coordenação seria intrapartidária, a partir do lançamento de candidaturas competitivas, não mais envolvendo articulação com outros grupos e gerando menos custos organizativos. Tal

hipótese do comportamento seguiria de forma plena à ideia do uso utilitário das coligações como ferramenta para maximização dos votos. Entretanto, ao se observar as informações sobre o pleito de 2018, rapidamente essa hipótese não é confirmada.

Em um percentual semelhante às eleições de 2014, 52% dos partidos que se lançaram ao pleito de deputado estadual em 2018 estavam em alianças eleitorais. Em 2014 houve 336 lançamentos para as disputas das Assembleias Legislativas e Distrital. Dessas participações, 176 eram legendas em coligações. Em 2018, apesar do aumento de lançamentos, sendo 396, o número de lançamentos em coligações também aumentou, indo para 208 (TSE, 2021). Se o maior incentivo para a realização de coligações proporcionais não estava mais presente, por que não se observou redução no uso da estratégia cooperativa?

O objetivo deste trabalho é analisar se as mudanças institucionais impactaram no cálculo estratégico dos atores partidários. Mais especificamente se as alterações nas legislações mencionadas acima foram utilizadas como elemento no cálculo partidário para a decisão da forma de entrada nas eleições de deputados estaduais em 2018. A pergunta de pesquisa questiona se as estratégias partidárias formuladas para o pleito foram influenciadas pelas mudanças realizadas pela reforma política em 2017.

O sistema político brasileiro é alvo de críticas pelo alto número de partidos com cadeiras no Parlamento. A ingovernabilidade atribuída ao caráter multipartidário do sistema gera, sistematicamente, o debate entre a sociedade civil e os poderes públicos sobre a necessidade de realizar melhorias quanto ao formato do sistema político⁶. Aécio Neves (PSDB/MG) e Ricardo Ferraço (PSDB/ES), autores da proposição que dá origem a Emenda Constitucional analisada neste trabalho, justificaram que a aprovação era “fundamental para assegurar a governabilidade e conferir racionalidade à cena política” (BRASIL, 2016a: 6)

Betinho Gomes (PSDB/PE), relator da matéria na Comissão de Constituição e de Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, classificou as coligações eleitorais em pleitos proporcionais como um fator de deturpação. Para o deputado, as mudanças propostas eram uma forma de “conferir racionalidade e coerência ao nosso sistema político-partidário” (BRASIL, 2017a: 5)

Para os autores da Emenda Constitucional analisada neste trabalho, a racionalidade é uma característica necessária, porém inexistente, no sistema político brasileiro. Esse trabalho

⁶ Ao longo dos últimos dez anos houve diversas iniciativas a favor da reforma política organizadas por entidades da sociedade civil. Além das que participaram de Audiências Públicas para a elaboração da EC e são citadas neste trabalho, destaco outras iniciativas como a Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político, composto por um conjunto de movimentos sociais e ONGs e possui atuação desde 2005, e a Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas, liderada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

não trata da ideia da racionalidade em uma perspectiva normativa, como algo por vir, a ser construído a partir de legislações. A racionalidade já está presente nas estratégias dos atores políticos. Entende-se como racional uma ação de correspondência ótima com outros jogadores (TSEBELIS, 1998: 63) e, ao mesmo tempo, com a instituição vigente (Ibid, 97). Sendo assim, o conceito se torna o axioma utilizado para a análise das escolhas coligacionistas realizadas pelos partidos para as eleições de 2018.

Em consonância com os teóricos da área, essa pesquisa nega a interpretação de aparentes ações subótimas como sintomas de inexistência de racionalidade. Em processos de decisão política, se o observador não conhece a totalidade de jogos em que o ator político está inserido, há a possibilidade de, erroneamente, se atribuir uma aparente irracionalidade. Essa atribuição, na verdade mascara os fatores ambientais ou institucionais que norteiam aquela ação (TSEBELIS, 1998: 56).

Processos eleitorais são o principal processo de legitimação e seleção de representantes nas democracias contemporâneas. Sua estabilidade e relevância fazem com que suas regras sejam conhecidas entre os jogadores. Os processos eleitorais também podem ser alterados conforme mobilizações dos atores. Vale lembrar que a mudança institucional é, em si, o resultado de “atividades políticas conscientes” (TSEBELIS, 1998: 97).

O pressuposto da racionalidade atribuído às estratégias partidárias eleitorais tem como base o entendimento de que o ambiente dispõe de elementos que orientam a ação. Entre esses elementos essenciais para a tomada de decisão, estão o fluxo de informações, o aprendizado acumulado ao longo dos outros pleitos e a heterogeneidade dos atores (TSEBELIS, 1998: 46-50).

Os partidos políticos são dotados de racionalidade e utilizam suas percepções sobre os pleitos anteriores para montar a estratégia atual. Dessa forma “Os dirigentes partidários, de posse de informações e estimativas de suas possibilidades eleitorais em cada estado, estabelecem acordos com outras agremiações, de modo a reduzir seus riscos ou maximizar seus ganhos” (SOUZA, 1990: 160).

O trabalho orienta-se a partir da definição de Tsebelis (1998), que separa em duas dimensões complementares as variáveis de impacto para o cálculo estratégico, uma visando correspondência a fatores institucionais e outra visando a interação ótima ambiental. Entende-se que as regras institucionais tendem a punir comportamentos desviantes ou maximizar os ganhos daqueles que seguem os incentivos dispostos. Sem a necessidade de cooperação com outros partidos para superação da restrição institucional, esperava-se que os

partidos não celebrassem coligações quando tivessem condições de ganhar sozinhos, oportunizada pela mudança nas regras. Os comportamentos foram observados com base na dimensão ambiental e na institucional.

A dimensão ambiental observada é referente à interação do agente partidário com os outros jogadores, aspecto importante para a tomada de decisão. Para a ativação de uma coligação eleitoral, mais do que vontade dos agentes, é preciso partidos parceiros, dispostos a negociarem e cederem parte de seus ganhos.

Já a segunda dimensão, institucional, relaciona-se com os incentivos e restrições presentes a partir das regras vigentes. No caso deste trabalho, essa dimensão se relaciona com o fim da cláusula de exclusão, que é a restrição institucional de maior impacto para decidir se será um lançamento isolado ou cooperativo.

Para a análise dos comportamentos, essa pesquisa realizou simulações com base nos dados e resultados dos partidos em 2014 e 2018. Observa-se também a forma de entrada nas disputas estaduais, se isolados ou em coligações, comparando os achados empíricos com os cenários simulados. A partir da comparação entre os dados obtidos nos cenários hipotéticos, a forma de entrada na disputa eleitoral e os resultados observados, foi possível encontrar quatro estratégias diferentes.

Assim, verificou-se que a ideia de racionalidade como correspondência entre os meios e os fins não produz um único tipo de estratégia. E que os dois fatores não impactam no comportamento da mesma forma sob a diversidade de agentes presentes no pleito.

A estratégia considerada racional em correspondência a fatores institucionais e ambientais, como casos de racionalidade plena, foi observada em 24,7% das situações analisadas. Em oposição, escolhas subótimas — que não seguem a nova normativa e não apresentam uma interação ótima com os jogadores — são observadas em 14% do universo de análise.

Além disso, dois outros perfis são encontrados. A primeira em referência a estratégias que respondem de forma ótima aos incentivos institucionais, mas não tem a mesma correspondência com os outros jogadores. A segunda é verificada nos atores que não seguem a possibilidade de maximização aberta pela nova legislação em favor de uma cooperação interpartidária.

Essa pesquisa trabalha com as eleições para deputados estaduais. Há um aspecto interessante em relação a esses ambientes. Com a simultaneidade de eleições para os múltiplos níveis do arranjo federalista brasileiro, as Assembleias Legislativas sempre foram

alvo de pouca observação empírica. Esses espaços possuem uma vinculação menor com as atribuições que costumam ser midiaticizadas nacionalmente, com competências vinculadas apenas com seu o distrito eleitoral local. Em função disso, perderam sua força política própria, governando a partir de aspectos residuais das outras duas arenas, municipal e nacional (CANELLO, 2019). Análises políticas acompanharam esse processo, dedicando seu foco aos dois campos, abdicando-se da análise da dinâmica eleitoral estadual como prioritária.

Após a Constituição Federal de 1988, com um federalismo fortalecido, replicou-se aos executivos e legislativos subnacionais a ideia de um “ultrapresidencialismo nos estados”. A função prioritária dos legislativos seria a legitimação do governo executivo. Ações de oposição seriam muito custosas aos adversários (CANELLO, 2019: 37).

A literatura sobre coligações compartilha da análise “ultrapresidencialista”, ilustrando fortes interações entre as estratégias para as disputas majoritárias e proporcionais estaduais. Os acordos em torno da primeira arena estruturam a configuração apresentada pela segunda (SCHMITT, 2005). A negociação envolve a troca de recursos humanos e materiais dos partidos pequenos na disputa majoritária pelos excedentes das votações dos partidos grandes nas proporcionais.

O enfraquecimento da capacidade de influência dos legislativos estaduais favoreceu a observação de dinâmicas não previstas, como governos de minoria. Essas novas configurações demonstram a existência de equilíbrios alternativos (CANELLO, 2019: 37). O baixo custo que a arena legislativa estadual tem, em comparação aos outros pleitos que acontecem simultaneamente em 2018, faz com que esse ambiente seja mais suscetível à inovação estratégica dos atores. Sendo assim, se torna de imensa relevância sua observação.

Embora a dinâmica dos jogos proporcionais estaduais tenha sido pouco observada, é um bom caminho para começar a analisar padrões comportamentais considerados “irracionais”. Identificando a lacuna na literatura, este trabalho busca contribuir com a ampliação dos determinantes para alianças eleitorais presentes no cálculo partidário a partir de alterações institucionais.

O ano de 2018 é o último pleito com a permissão de coligações eleitorais e, ao mesmo tempo, o primeiro sem a cláusula de exclusão. Assim, essa pesquisa se aproveita de uma oportunidade única de análise. Se as alianças eram ferramentas essenciais a alguns partidos, observar seu comportamento na última permissão pode fornecer algumas pistas sobre como se formam as estratégias partidárias. Com a mudança nas regras eleitorais, se permite a comparação de como as estratégias foram elaboradas ao longo do território. Amplia-se a

interlocução entre um importante conceito teórico da teoria política, a *racionalidade partidária*, bem como os comportamentos expressos empiricamente na arena política.

Os estudos sobre o comportamento coligacionista avaliam que, ao longo dos anos, há um afrouxamento nos incentivos ligados à ideologia. Ao mesmo tempo, há uma supervalorização da aliança como ferramenta maximizadora de ganhos. Ou seja, supervaloriza-se as noções economicistas da ação ao mesmo tempo que se nega, a partir de uma concepção normativa, o elemento ideológico como fator motivacional para as coligações partidárias de forma geral (PERES e LENINE, 2017: 65).

Embora as coligações em disputas proporcionais sejam um mecanismo facilitador do ganho, os diferentes perfis de estratégias encontradas demonstram um achado interessante. Downs (2013: 50) ao afirmar que o objetivo prioritário dos partidos é ganhar eleições, ignora os diferentes perfis partidários que estão no ambiente político são impactados de forma diferente pelas regras e pela interação com os outros atores.

Esse trabalho elabora, a partir de suas análises das eleições para deputados estaduais, que a primeira motivação dos grupos partidários nem sempre é a maximização da representação legislativa. É necessário voltar o olho para os outros incentivos que estão para além da maximização traduzida de forma imediata em cadeiras. A partir da observação empírica, essa pesquisa pretende questionar a forma que se cristalizou a ideia de que há um determinante hegemônico, e necessariamente material, para a ação racional na arena eleitoral.

Desta forma, o trabalho está estruturado em cinco capítulos. O capítulo 1 apresenta as bases teóricas utilizadas para as análises realizadas. São trazidas discussões em torno da teoria da escolha racional, dos elementos externos que influenciam diretamente a tomada de decisão e a formulação de estratégias. O capítulo 2 traz os apontamentos dos pesquisadores sobre coligações eleitorais e a dinâmica do sistema eleitoral. O capítulo 3 traz um debate sobre a reforma política realizada em 2017, apresentando a tramitação e as mudanças trazidas pela EC 97/17 e pela Lei 13.488/17. Os dois últimos capítulos são destinados à apresentação da metodologia e da análise dos dados.

1. Teoria da Escolha Racional, racionalidade e coordenação estratégica

A ação racional é elaborada com base em quais elementos? O presente capítulo tem como objetivo discutir a racionalidade presente nas estratégias eleitorais. A teoria que orienta esse trabalho entende que as instituições atuam modulando o comportamento dos atores, a partir de constrangimentos ou restrições, limitando o curso possível da ação (PERES, 2008).

Ao mesmo tempo, os atores possuem capacidade de inovação, coordenação e formulação de estratégias. São capazes de modificar essas instituições e, conseqüentemente, seus constrangimentos e incentivos (TSEBELIS, 1998), pois “[a]s regras do jogo determinam o comportamento dos atores, os quais, por sua vez, produzem resultados políticos” (Ibid, 51). Se a legislação produz incentivos diferentes dos usuais e/ou abrem novas possibilidades de maximização, espera-se que o agente partidário oriente sua ação para esse fim.

O trabalho utiliza pressupostos comportamentais da teoria da escolha racional. A abordagem auxilia na observação de fenômenos em que “a identidade e os objetivos dos atores são estabelecidos e as regras da interação são precisas e conhecidas pelos atores em interação” (TSEBELIS, 1998: 45). Processos eleitorais em sistemas políticos estabelecidos obedecem a tais condições. Uma das variáveis de influência para a formulação de estratégias partidárias é a avaliação que o agente faz sobre seus resultados e escolhas posteriores.

A racionalidade é o conceito chave para esse trabalho, adotado para explicar o comportamento dos atores. Meireles (2012: 55) aponta que apesar das variações internas, a definição de racionalidade gira em torno de uma concepção unificada, na relação entre os fins e os meios, sentido presente também nas reflexões de Fábio Wanderley Reis, para o qual “[d]ada a situação em que exista a possibilidade de optar entre mais de um curso de ação, será racional a ação em que se escolhe o curso que leve ao resultado proferido pelo agente” (REIS, 2010: 128). Dito isso, a correspondência ótima entre as estratégias e os resultados deve ser avaliada com base na intencionalidade de atores políticos (MACHADO, C. 2012).

As estratégias que os partidos adotaram em 2018 são entendidas como uma ação racional. O ator toma sua decisão com base em uma correspondência ótima com outros jogadores (TSEBELIS, 1998: 63) e, ao mesmo tempo, com a instituição vigente (Ibid: 97). Em outras palavras, para a teoria da escolha racional, a racionalidade está presente quando o ator escolhe o melhor curso para a obtenção do seu interesse. O que se observa é que os interesses desses agentes são partes fundamentais para explicar a ação. Há uma tautologia

entre comportamento intencionado e a ação racional. A busca pelo objetivo pretendido é atravessada pelo nível de informações que o ator tem disponível durante o momento da tomada de decisão (MACHADO, C. 2012: 18).

A partir do momento que se admite o problema em torno da coordenação de interesses como constitucional à arena política (REIS, 2010, 102), deve-se analisar a ação estratégica dos atores. Uma vez que os atores são racionais, conhecem o padrão de comportamento dos outros jogadores e as possibilidades de ganhos que podem ser obtidas ao final do jogo eleitoral, as estratégias adotadas pelos atores envolvem a maximização da recompensa final (TSEBELIS, 1998: 63).

A racionalidade não é expressa todas as vezes da mesma forma, existindo graus relacionados com o volume de informações disponíveis sobre o contexto em que a ação está inserida (REIS, 2010: 129). Diferentes graus de racionalidade são um sintoma da variação entre estratégias eleitorais, diversidade que se observa nos dados coletados empiricamente, bem como a capacidade de agir com base nas opções disponíveis.

Entender a diversidade comportamental como racional é, de forma complementar, não admitir a existência de irracionalidade nos agentes. Erros não são uma ação irracional. Na verdade, estão ligados ao “custo de informação” (DOWNS, 2013: 32). Contextos de maior incerteza são responsáveis por gerar falhas no fluxo informacional (Ibid, 35). Condições assim podem ser menos custosas quando os atores possuem informação sobre os fatores que produzem o aumento da incerteza e quais seus impactos na tomada de decisão (REIS, 2010: 130).

Na busca pela maximização e tendo o princípio da correspondência entre os meios e os fins, os partidos tomam suas decisões com base num cálculo que envolve suas impressões sobre os efeitos das regras e do ambiente da disputa. Há, ainda, a existência de lealdades interpartidárias e padrões de negociações eleitorais construídas ao longo de cada trajetória partidária. Assim, os incentivos e restrições das regras do jogo e a interação com outros atores, que acabam determinando as estratégias disponíveis a cada jogador (TSEBELIS, 1998).

Aqui, resgata-se o conceito de racionalidade presente em Tsebelis (1998) para analisar os comportamentos partidários apresentados em 2018. Para o autor, a ação racional é “a resposta ótima para o comportamento dos outros participantes, bem como para a estrutura institucional existente” (TSEBELIS, 1998: 97), entendendo instituições como as regras formais do jogo político (Ibid, 99). Assim, entende-se que a estratégia partidária tem uma

dupla correspondência, obedecendo fatores do ambiente e fatores institucionais. Essa divisão guia o capítulo de análise.

Se a informação sobre o objetivo, o comportamento adotado pelo agente e os incentivos do ambiente e da instituição estão disponíveis ao observador, é possível atribuir o caráter racional a esses atores (MEIRELES, 2012: 54). Agora, se a totalidade das informações dispostas não são conhecidas, pode-se, erroneamente, classificar a ação como irracional. Tsebelis (1998) alerta para a necessidade de observar os jogos ocultos que o agente está inserido. Essas dimensões ocultas interferem na definição das estratégias do ator.

O processo eleitoral é uma rede de múltiplos jogos. Essas disputas não acontecem de maneira isolada. Por isso, em diversas situações, as estratégias adotadas pelo ator podem parecer equivocadas a quem observa. Como resultado, o observador tende a caracterizar a ação enquanto subótima frente às opções disponíveis.

A discordância entre o que o ator e o observador consideram a melhor decisão, explica-se pela incapacidade de quem observa perceber os jogos ocultos existentes. Esses podem ser em referência ao projeto institucional ou às múltiplas arenas que o agente está inserido. No que se refere às múltiplas arenas, o espectador centra sua escolha tomando a arena observada como única. Entretanto, o ator está inserido em outros jogos, sendo sua ação uma escolha ótima ao considerar o conjunto das arenas que está inserido (TSEBELIS, 1998: 22).

Já a dimensão que trata do projeto institucional refere-se à inovação estratégica planejada no comportamento do agente. Nesse tipo de jogo, as estratégias disponíveis são maiores do que as que estão disponíveis tradicionalmente, pois “[o] ator agora está apto para escolher a partir do novo conjunto uma estratégia que é até melhor do que a sua opção ótima no conjunto inicial” (Ibid, 23).

Apesar de não aplicar a teoria dos jogos ocultos proposta por Tsebelis (1998), os achados sobre as diferenças de visões entre o ator e o observador são de grande valia a esse trabalho. Como veremos adiante, as coligações reduzem as recompensas individuais para uma distribuição proporcional entre todos os parceiros da aliança, sendo uma estratégia cooperativa (PERES e LENINE, 2017). Não há irracionalidade na ação quando não se observa esse ganho imediato das eleições. O que há são jogos ocultos ao observador, que muitas vezes, envolvem a negociação para ganhos em outras dimensões.

Anthony Downs (2013) e Mancur Olson Jr. (1999) são pioneiros na elaboração da teoria da escolha racional, incorporando noções teóricas microeconômicas à análise política.

Seus achados são parte estruturante de como se desenvolve o conceito posteriormente. No modelo downsiano, o partido político é interpretado como um conjunto de sujeitos, com interesses comuns e cooperativos entre si. Seu objetivo é controlar o aparato governamental a partir da conquista de cadeiras, ganhas em eleições legitimadas por um corpo social amplo de eleitores (DOWNS, 2013: 47).

Para o autor, os representantes não estariam interessados em formular políticas públicas — essas seriam meios para fins privados. A centralidade do interesse dos partidos estaria em ganhar eleições e não em formular políticas (Ibid, 50). Como se observa, para Downs (2013), os incentivos que guiam a ação racional estão ligados ao ganho imediato e individualizado dos atores. Os projetos coletivos — entendidos a partir da formulação de política — não seriam prioritários para a tomada de decisão das lideranças partidárias. Como será discutido mais a frente, as estratégias coligacionistas adotadas em 2018 demonstram que é necessário olhar com cuidado para essa lógica de ganho imediato como a única estratégia utilizada.

Olson (1999) colabora com a individualização dos ganhos em sua análise. O autor está preocupado com os incentivos para a ação racional de grupos políticos. Destina-se o foco analítico às decisões resultantes da coerção ambiental ou aos ônus individuais acarretados (REIS, 2010: 111). Reis (2010) argumenta que Olson lidou com os valores morais e ideológicos em uma breve nota de rodapé. Logo, para o autor, não se trata de qual benefício estaria ligado à ação coletiva final, e sim em que medida o benefício ainda poderia ser interpretado como individual (Ibid: 111).

Para Olson (1999), o interesse comum não é um incentivo suficiente para a ação coletiva, ao menos que existam coerções ou incentivos separados que garantam a realização do interesse individual (REIS, 2010: 105). O problema é que quando Olson apresenta os problemas analíticos contidos na ação coletiva, há, em contraponto, uma negativa universal dos aspectos que produzem solidariedade.

Pizzorno (1966 *apud* REIS, 2010: 118) apresenta que não há diferenciação entre o que seria uma ação com foco no auto interesse, e, uma outra ação com fins de solidariedade. A única diferença, para Reis (2010), estaria no ângulo em que se enquadra a ação observada. “Enquanto interesse diz respeito a qualquer fim ou objetivo próprio, solidariedade refere-se ao compartilhamento de objetivos ou interesses” (REIS, 2010: 119).

Como visto, o pressuposto de racionalidade dos atores chega às primeiras análises realizadas pelos teóricos políticos de forma muito relacionada a recompensas materiais e

imediatas, visíveis ao observador. Entretanto, como observado na seção de análise do trabalho, os ganhos maximizadores que o agente busca nem sempre precisam ser imediatos, materiais ou visíveis ao pesquisador. E o problema está em interpretar os benefícios unicamente desta forma.

Embora esses autores possam ter discordado em inúmeros aspectos entre si, todos adotaram uma interpretação particularmente materialista da teoria da escolha racional. Para todos eles, os agentes sociais estariam interessados na maximização da riqueza, de votos, ou de outras dimensões mais ou menos mensuráveis em termos de quantidades e sujeitas a constrangimentos de recursos materiais (FAREJOHN e PASQUINO, 2001).

Isso é problemático quando entendemos os partidos que não possuem apenas planos de curto prazo. As lideranças partidárias possuem, também, projetos políticos de longo prazo. Esses interesses em comum podem ser justificados a partir da interação constante com outras lideranças partidárias, a partir dos jogos eleitorais repetitivos, construção de lealdades e um padrão de comportamento histórico-eleitoral (MACHADO, C. 2012)

Com raízes weberianas e inspiração nas obras de Polanyi sobre racionalidade (WEBERING, 2019), Guerreiro Ramos (1983:39) faz uma distinção entre a racionalidade funcional e a substantiva. A racionalidade substantiva estaria ligada a projetos de cunho cooperativo e coletivos. Por outro lado, a funcional estabelece um paralelo direto com o *homo economicus*, onde a tomada de decisão envolve elementos de cálculo, utilidade e maximização dos recursos. Com o predomínio da lógica de mercado no passar dos anos, a racionalidade funcional é observada como dominante, entretanto, não é a única existente (SERVA, 1997).

Trago a discussão sobre os tipos de racionalidade como forma de ilustrar as possibilidades de se enxergar o cálculo para a tomada de decisão para além dos interesses a curto prazo. Ou atribuir os objetivos a curto prazo como norteadores da ação partidária. A avaliação de qual a melhor decisão é diretamente ligada a um contexto de negociações, entendendo as diferenças entre os outros atores e estabelecendo distinções e aproximações com os seus interesses. É a interação que acontece de maneira sistêmica entre os atores partidários que faz com que os líderes construam suas estratégias com base nas expectativas do comportamento dos outros.

Múltiplos interesses e escassez de recursos disponíveis são características que, atualmente, constituem o ambiente político. Nesse contexto, a coordenação entre os atores passa a ser um elemento necessário. Os jogos eleitorais envolvem um esquema complexo: os

inúmeros jogadores e a impossibilidade de ganhos totais a todos os envolvidos geram um problema que envolve, por definição, fatores de cooperação e, ao mesmo tempo, estratégias de ganho individual (REIS, 2010: 102). Esses fatores mobilizam a coordenação entre os atores.

As regras do sistema político conduzem a relação entre os atores políticos, os atores institucionalizados e cidadãos individualizados (TSEBELIS, 1998). Assim, a coordenação estratégica é feita com base nas regras eleitorais, nas intenções políticas das lideranças partidárias e nas expectativas de ganho (COX, 1997 *apud* MACHADO 2012: 51). E quando se trata de estratégias relacionadas, a variação na possibilidade de recompensa ao final do jogo — como é o caso das novas regras eleitorais aprovadas em 2017 — possibilita a inovação nas estratégias individuais (TSEBELIS, 1998: 225).

Como a quantidade de informação é importante para a tomada de decisão, a diferença entre os fluxos informacionais disponíveis aos atores acaba configurando distintos cursos de ação. Apesar de os mesmos incentivos estarem presentes, os constrangimentos institucionais e o fluxo informacional disponível afetam os atores de forma diferente. Uma estratégia eficaz para um partido pode ser uma escolha subótima para outro (MACHADO, 2012: 19). Assim,

“É a partir deste cenário, constituído por certezas presumidas e incertezas recorrentes, ou seja, em um panorama de informações incompletas, que os líderes guiam a ação partidária e tomam decisões políticas, tal qual a de concorrer em coligação” (Ibid, 20).

A partir do discutido até aqui, elabora-se pressupostos sobre a ativação de alianças eleitorais, entendidos como fios condutores dos debates a seguir. **O pressuposto adotado foi:** a celebração de coligações eleitorais é um resultado da análise das lideranças partidárias sobre os incentivos institucionais vigentes e a interação com o ambiente. A interação e os incentivos impactam de forma diferente cada agente partidário, logo, a definição de estratégias irá apresentar variações entre si.

Com base nesse pressuposto, a pesquisa divide as estratégias partidárias em duas linhas. Entendendo, conforme Tsebelis (1998), que a racionalidade é um comportamento ótimo tanto à interação com os atores dispostos no ambiente, como em relação aos incentivos institucionais, o comportamento aliancista deve relacionar-se de maneira ótima com as duas dimensões.

A perspectiva de interação com os incentivos institucionais e com o ambiente de disputa devem ser definidos conforme os fatores já conhecidos pelos analistas das alianças

eleitorais. Sendo assim, deve-se agora analisar um pouco dos incentivos à formação de estratégias maximizadoras observadas pelos analistas.

1.2. Coligações eleitorais e os incentivos para sua formação

Quando se analisa as coligações sob os pressupostos apresentado até aqui, entende-se que elas são uma demonstração da coordenação partidária. Há uma redução no número de competidores na disputa eleitoral e, ao mesmo tempo, a divisão dos benefícios finais entre um número maior de competidores. É possível interpretar sua existência como um incentivo institucional pró-cooperação (PERES e LENINE, 2017).

Logo, as alianças eleitorais podem ser compreendidas como um dos elementos estratégicos disponíveis às lideranças partidárias quando avaliam sua ação para o lançamento de candidaturas (SANTOS, 1987). Nesta seção, apresentaremos a forma como a literatura especializada tem tratado o fenômeno. Relacionamos os argumentos teóricos para a ativação de coligações com a divisão de incentivos elaborada no capítulo anterior: os incentivos institucionais e os fatores ambientais para a formação de coligações. O trabalho está centrado nas análises realizadas sobre as alianças formadas para os pleitos proporcionais. Os incentivos trazidos pela literatura para cada uma das dimensões de estratégias são relacionados a teoria do mínimo esforço de Soares (1964) e a racionalidade contextual de Lima Júnior (1983).

A agenda de pesquisa sobre o fenômeno na contemporaneidade, apesar de tomar como base analítica os achados teóricos anteriores, demonstra que o mecanismo deixa de ser ligado aos aspectos contextuais ou ideológicos, se tornando uma ferramenta utilizada pela maioria dos agentes na maioria dos pleitos (MIRANDA, 2013). As coligações eleitorais deixam de ser ligadas a características partidárias específicas, sendo uma estratégia de cooperação “universalizada” no ambiente eleitoral brasileiro (PERES e LENINE, 2017).

O sistema eleitoral brasileiro permitiu a existência das coligações em dois momentos diferentes da história política. Entrou na legislação a partir da experiência democrática em 1945, é interrompida em 1964 com a ditadura militar e retorna ao Código Eleitoral em 1985, após a reabertura democrática (SCHMITT, 2005). Atualmente, é responsável pela maior parte das candidaturas lançadas. Entre 1990 e 2010, 71,3% das candidaturas lançadas à Câmara dos Deputados foram apresentadas em coligações eleitorais. (MIRANDA, 2013).

1.2.1. Bases analíticas para o estudo das coligações eleitorais. Os incentivos institucionais e ambientais verificados pela teoria

Os primeiros trabalhos sobre as alianças eleitorais no Brasil realizaram suas análises em um ambiente político anterior à ruptura democrática de 1964. Ainda assim, as interpretações sobre o comportamento coligacionista propostas por estes permanecem como base para os estudos atuais (KRAUSE, 2010). Foi um fenômeno de curta duração no sistema político, de 1945 a 1964⁷, antes de sua readmissão nas eleições a partir da Lei 7.493, de 1986. Desde seu surgimento, as coligações eleitorais são interpretadas como um ponto de enfraquecimento do sistema partidário (SOARES, 1973 *apud* RESENDE, 2018).

O Código Eleitoral de 1965 vetou as coligações eleitorais para os pleitos proporcionais, mas continuou permitindo a realização de alianças em disputas majoritárias a todo o momento (SCHMITT, 2005). Assim como a reforma política realizada em 2017 também veta as coligações em pleitos proporcionais, mas continua permitindo sua realização em disputas majoritárias.

Na literatura sobre coligações no sistema brasileiro, o primeiro autor a analisar as diferenças entre o comportamento aliancista das legendas partidárias é Soares (1964). O autor desenvolve uma teoria explicativa sobre dois incentivos que impactaram na formação de coligações eleitorais para as eleições de 1945, 1950, 1954 e 1958 à Câmara dos Deputados, destacando assim se o partido vai participar de alianças e também quem serão os parceiros dessa união. Esses dois pontos de orientação para a ativação das alianças eleitorais ficaram conhecidos como a “teoria do mínimo esforço”, a linha pragmática, e a “resistência ideológica”, a linha ideológica. (SOARES, 1964).

Apesar da interpretação usual parecer apontar as duas linhas como orientações distintas do comportamento (SCHMITT, 2005: 13), os dois caminhos de análise podem ser encarados como variáveis presentes no cálculo partidário, com maior ou menor peso atribuído a partir do contexto. As duas possibilidades de explicações são lidas como partes do mesmo cálculo racional. Esses dois caminhos seriam, na verdade, estratégias de ganho distintas.

Por mais que a variável maximizadora tenha se tornado o principal elemento para o cálculo para a formação de coligações (KRAUSE e GODOI, 2005: 96), a perspectiva

⁷ Durante o período de 1945 a 1964, as coligações foram admitidas no sistema eleitoral brasileiro, regulamentadas pela Lei Eleitoral de 1945 e pela Constituição Federal de 1946. As eleições de 1950 foram as primeiras eleições nacionais que contaram com as alianças eleitorais, realizadas até 1962. A Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682, de 1971) vetou a realização de coligações eleitorais proporcionais (RESENDE, 2018: 22).

ideológica se demonstrou parte do cálculo estratégico realizado por um grupo de partidos⁸. Os incentivos ideológicos para o cálculo aliancista, documentados por Soares como a linha da resistência ideológica, relacionam a realização de coligações ao perfil do eleitor (SOARES, 1964). O autor mobiliza quatro variáveis, que apesar de serem lidas isoladamente, atuam de maneira interligada.

A ideologia partidária, que se relaciona com as bases sociais do partido, e com a personalidade de seus adeptos, e finalmente as estruturas socioeconômicas (em que as três acima interagem) que funcionam como legítima variável antecedente, condicionando as outras três (SOARES, 1964: 106).

As formulações propostas por Soares (1964) nesta linha, fazem referência a uma dicotomia ideológica. Explora-se a interação entre a ideologia partidária, o perfil do eleitorado e suas chances de ativar as alianças políticas. Para o autor, existiriam diferenças nos comportamentos partidários no campo e na cidade. Essas diferenças seriam guiadas pelas diversas orientações ideológicas dos eleitores.

Nos centros urbanos, onde o sujeito ideologicamente orientado são, na verdade, uma grande massa de eleitores, as alianças eleitorais possuem uma menor expressão eleitoral. Em oposição a este cenário, zonas rurais apresentam aos partidos obstáculos menores à formação de alianças sem caráter ideológico. O sujeito urbano, para Soares, levaria os partidos a se comportarem de maneira ideológica, alinhando-se apenas com agentes partidários próximos neste aspecto, principalmente partidos próximos. A flexibilidade ideológica é remetida a partidos com maiores bases sociais, onde é estabelecido uma relação direta e positiva entre a densidade da base eleitoral e a flexibilidade ideológica (SOARES, 1964).

É importante mencionar que o autor entendia como posições ideológicas apenas posicionamentos que envolvessem o entendimento materialista de classe. O autor entende o conflito social entre classes como o único produtor de conflitos políticos. As clivagens entre direita e esquerda são as únicas consideradas como produtoras da ação partidária considerada ideológica. As lideranças partidárias tenderiam a se transformar em “representantes dos interesses de uma ou mais classes sociais” (SOARES, 1964: 106).

Quando utilizamos a dicotomia direita-esquerda para analisar parcerias eleitorais, os estudos contemporâneos são unânimes em afirmar que as uniões por semelhanças ideológicas são um grupo quantitativo minoritário. Existe uma limitação na utilização da ideologia enquanto uma variável suficiente, pois coligações são um instrumento econômico para o jogo político, que poupa recursos partidários e maximiza seus ganhos (MACHADO e MIGUEL,

⁸ Verificar, em especial, a estratégia subótima frente a interação com os fatores ambientais (E4), trabalhada no capítulo de análise.

2011: 43). Conforme apresenta Krause e Godoi (2010: 40), o direcionamento esquerda-direita não seria um mecanismo fundamental de alavanca a coligação, a prioridade é o cálculo estratégico dos ganhos possíveis com a aliança.

Na dimensão utilitarista proposta por Soares (1964), sendo ela a “economia de esforços”, os partidos políticos são interpretados como agentes maximizadores. Há uma referência direta ao cálculo utilitarista, ligado ao ganho imediato de cadeiras. A coligação pode ser interpretada pelas lideranças partidárias como uma forma de garantir a maximização do seu ganho com custos menores, dividindo os recursos e a necessidade de obter votos com os outros parceiros da aliança.

É importante frisar que desde o início da elaboração da teoria, entende-se a ativação das coligações eleitorais nas proporcionais devido à “luta pelas sobras” realizadas pelos partidos (SOARES, 1964: 97). Faço aqui uma referência a necessidade de ultrapassar o quociente eleitoral, entendido como o maior incentivo a celebração de coligações. Como veremos adiante, a superação do quociente eleitoral para garantir ao menos uma cadeira na disputa proporcional é apontada por uma série de autores, dos pioneiros da análise aos analistas contemporâneos do fenômeno, como uma variável de muito peso para a ativação do fenômeno (SOARES, 1963; SOUZA, 1990).

Desde 1945, a legislação estipulava que era necessário atingir o quociente eleitoral para participar da segunda fase de distribuições. Ultrapassar o quociente eleitoral é importante não apenas para garantir uma cadeira na primeira fase de distribuição como também, tentar ganhar mais representação a partir das suas médias. Com o quociente eleitoral agindo como um estímulo a maximizar a votação, as coligações eleitorais em pleitos proporcionais são apresentadas, neste momento da literatura, como uma solução para partidos pequenos maximizarem seus ganhos (SOARES, 1964).

A teoria da economia dos esforços proposta pelo autor é centrada em três hipóteses centrais. O comportamento coligacionista seria incentivado por três fatores, um endógeno e dois exógenos. As três variáveis de influência são: A) o tamanho dos partidos; B) o custo de entrada na disputa eleitoral, referência à magnitude, e; C) as normas institucionais que regem o pleito. As três hipóteses de Soares possuem componentes individuais, mas acabam se relacionando. A ideia é que quanto mais “caro” for o custo para um agente participar da disputa eleitoral (competir nacionalmente é mais caro que a disputa estadual, lançar candidatos às governorias é mais caro do que lançar para deputado estadual), maior a possibilidade de celebrar coligações.

As hipóteses de Soares (1964) sobre os incentivos à ativação de coligação perdem força com a análise temporal contemporânea. A ideia de que as alianças seriam celebradas em maior frequência em disputas específicas não se sustentou ao longo dos pleitos. Para o autor, as eleições nacionais apresentariam mais coligações que as estaduais e, quando se tratando do mesmo nível, as majoritárias mais que as proporcionais. Apesar disso, na análise contemporânea do fenômeno, Carreirão e Nascimento (2010) demonstraram que o número de coligações adotadas nos diferentes pleitos seguirá um padrão semelhante.

Analisando todas as coligações formadas para os cargos de governador, senador, deputados federais e estaduais nas eleições de 1986 a 2006, as candidaturas lançadas via alianças foram responsáveis por quase metade do valor total. Do total de candidaturas lançadas no tempo analisado, as coligações foram responsáveis por 55,8% das candidaturas para governador, 48,7% das candidaturas para senador, 37,9% das lançadas à deputado federal e 44,8% de candidaturas referentes à deputado estadual (CARREIRÃO e NASCIMENTO, 2010: 81).

A outra hipótese levantada por Soares, que faz referência ao tamanho dos partidos, elabora que os partidos pequenos seriam os mais beneficiados com as coligações em pleitos proporcionais, logo os que mais as utilizam, permanece como parcialmente verdadeira. O número de alianças celebradas por esses partidos continua alta. Entretanto, os grandes partidos também utilizam a estratégia em uma frequência alta.

Analisando as eleições de 1990 a 2010, Miranda (2013) observa que a maior parte das coligações que foram realizadas para a Câmara dos Deputados envolviam, ao menos, um partido relevante.⁹ A celebração de alianças entre os dois perfis de partidos foi responsável ao longo do período analisado por cerca de 89% das candidaturas lançadas para a Câmara. Além disso, 73% das candidaturas lançadas por micropartidos para o pleito estavam conformadas em coligações eleitorais.

Como já afirmado, as coligações em pleitos proporcionais eram consideradas uma estratégia de ganho para todos os partidos. Os partidos classificados como relevantes por Miranda (2013) realizaram mais coligações para o Legislativo Federal que os micropartidos. Se lançaram em coligações eleitorais em 82,2% das disputas para a Câmara dos Deputados, entretanto, em apenas 6,2% dessas uniões foram realizadas entre um partido relevante e todos os outros micro partidos.

⁹ A autora classifica como relevantes os partidos: PT, PCdoB, PSB, PDT, PPS, PSDB, PMDB, PL/PR, PTB, PP e DEM. Os outros partidos são considerados micropartidos (MIRANDA, 2013).

O terceiro fator é ligado à influência das normas institucionais. As eleições proporcionais utilizam-se de uma fórmula que permite um acesso mais fácil à cadeira quando comparada com as eleições majoritárias. Por isso, as majoritárias tendem a estimular a formação de coligações por apresentar uma fórmula eleitoral que exige a criação de uma maioria eleitoral. A formação de maioria é algo muito custoso, principalmente a partidos pequenos e sem capacidade competitiva. O autor apresenta que as normas de maior impacto seriam as fórmulas eleitorais. Os sistemas majoritários apresentariam um número maior de coligações quando comparados com os pleitos proporcionais, como apresentado por Carreirão e Nascimento (2010).

Soares (1964) não menciona o impacto do quociente eleitoral para o cálculo aliancista de forma aprofundada. Apesar disso, esse trabalho entende que essa variável se relaciona a esse mecanismo institucional. Conforme veremos nos próximos analistas, a necessidade de superar o quociente eleitoral para participar da distribuição de cadeiras é apontado como um elemento de forte impacto para ativação de alianças.

Apesar das variáveis propostas por Soares (1964) serem revistas por análises posteriores, a proposta de comportamento maximizador dos atores, onde a coligação é um reflexo de uma estratégia de ganho partidário, mantém-se como a lógica mobilizadora das ações políticas.

A teoria do mínimo esforço e suas derivações teóricas posteriores são entendidas como parte da estratégia partidária que segue os incentivos institucionais, uma das dimensões analisadas por essa pesquisa. Na divisão entre estratégias pautadas no capítulo 1 esse comportamento é guiado pela possibilidade de ultrapassar mecanismos de seleção partidária impostos legalmente. Partidos que seguem essa estratégia privilegiam a dimensão de ganho institucional, calculando sua participação em coligações nos pleitos proporcionais a partir da necessidade de superar as restrições e constrangimentos impostas pelas regras institucionais.

Com a utilização frequente de alianças eleitorais pelos mais variados tipos de organizações partidárias, os estudiosos negam as estruturas organizativas ou socioeconômicas como determinantes para a ação (OLIVEIRA, 1973 *apud* SCHIMITT, 2005; SOUZA, 1990). Ou seja, não é o tamanho do partido ou os perfis socioeconômicos dos eleitores do partido que definiram sua ação pró coligação. Nega-se essa estrutura nacional e dicotômica da competição partidária trazida por Soares (1964).

O ambiente da disputa, seja local, estadual ou regional, atrela diferentes capacidades de mobilização eleitoral por parte dos agentes partidários. Em cada ambiente de disputa

existem os incentivos próprios disponíveis para as alianças. As particularidades do ambiente são demonstradas, em especial, nos achados de Campello de Souza (1990) e, ampliadas posteriormente, por Lima Júnior (1983).

Souza (1990) elabora que é preciso tomar cuidado com a interpretação de que partidos seriam apenas uma representação de sua base eleitoral que se organizariam de forma nacionalizada. A autora analisou as quatro eleições para os cargos de deputados federais e estaduais realizadas entre 1950 e 1962. Um comportamento nacionalizado dos partidos se trata mais de constrangimento causado por um incentivo institucional "arbitrário" do que uma realidade material. Os partidos políticos brasileiros até a década de 1930 apresentavam padrões de interação regionalizados (SOUZA, 1990: 114).

Para Maria Campello de Souza (1990), as alianças eleitorais nesse período são produtos de uma decisão política que, em alguns casos, tem motivações envolvendo "afinidades ideológicas, noutros, estratégias de expansão partidária, e, em todos, estratégias de ganho eleitoral racionalmente elaboradas" (SOUZA 1990: 160). A situação de incerteza em relação ao resultado eleitoral também é um fator que desempenha um incentivo a favor da coligação (Ibid, 155).

Para a autora, o comportamento aliancista se estabeleceria a partir de quatro regras. Essas seriam derivadas da interação do quociente eleitoral e da capacidade de mobilização eleitoral que os partidos possuem nos distritos. Assim, os partidos em situação majoritária entre os eleitores tendem a disputar as eleições isoladamente. Já os partidos com pouca capacidade de mobilização tendem a utilizar coligações como forma de garantir sua representação.

Além das duas situações, a autora relaciona o quociente eleitoral ao número de coligações apresentadas nas disputas. Onde o quociente fosse mais baixo, mais fácil seria aos partidos se arrisarem no lançamento de candidaturas, abrindo mão das alianças. O quociente também faria efeito quando menor a força de mobilização eleitoral do partido (SOUZA, 1990: 156-157). Logo, a autora ressalta a necessidade de se observar as conjunturas políticas para entender a ação.

Lima Júnior (1983), a partir da análise das eleições proporcionais federais e estaduais de 1950 a 1962, vira seu olhar para a disputa política local. Não se entende o sistema político brasileiro com base em um perfil comportamental unitário nacionalmente como propõe Soares (1964). Além das estruturas institucionais eleitorais, a estratégia partidária é fruto das dinâmicas políticas do contexto territorial.

As conjunturas políticas locais teriam mais influência para definição das coligações eleitorais do que as articulações feitas a nível nacional. Em outras palavras, o autor afirma que as estratégias partidárias não devem ser entendidas como inalteráveis ao longo do tempo e ao longo do território. Os partidos agem conforme a *racionalidade política contextual*, onde a formação de alianças corresponde às estratégias

(...) racionais porque tinham como principal objetivo maximizar o apoio eleitoral e foram contextuais porque tomadas localmente, à luz dos resultados da eleição prévia, e não de acordo com uma estratégia partidária nacional. A força local relativa de um partido constitui-se assim, no determinante principal de qualquer decisão sobre formação de alianças (LIMA JÚNIOR, 1983:77 *apud* RESENDE, 2018: 23).

Logo, as coligações possuem duas funções. A primeira voltada a aumentar os ganhos eleitorais, como um mecanismo que permite aos partidos maximizarem seu suporte eleitoral. O segundo relaciona-se a diminuição de poder dos oponentes partidários do partido vitorioso (LIMA JÚNIOR, 1983: 77 *apud* SCHMITT, 2005: 16).

Lima Júnior (1983) apresenta um ponto de discordância profunda com as hipóteses de racionalidade eleitoral proposta por Soares (1964). Para Gláucio Soares, os partidos não adotam soluções conjunturais e sim, repetem suas estruturas organizativas ao longo do tempo (SOARES, 2011: 166 *apud* RESENDE, 2018: 29). Para Lima Júnior, há uma força relativa dos partidos que não podem ser analisadas de forma nacionalizada.

Lavareda (1991) chama a atenção para a simultaneidade de eleições para diferentes cargos e seu impacto sobre a coordenação partidária. O tamanho dos partidos deveria ser avaliado em conjunto com a existência de várias arenas eleitorais e as regras que as regulavam. “A dimensão ‘tamanho’ necessitaria ser contextualizada em cada nível de disputa (federal, estadual e municipal) e, também [...] em cada plano, definido por distintas regras eleitorais (majoritária e proporcional) (LAVAREDA, 1991:66-67 *apud* RESENDE, 2018: 33).

Os partidos grandes, ao compartilhar seus votos com os partidos pequenos na arena eleitoral legislativa, ganham recursos humanos, econômicos (LAVAREDA, 1991), além de mais tempo de televisão e rádio para propagandas (NICOLAU, 1996; DANTAS, 2005; SCHMITT, 2005). Há uma relação mútua entre as coligações realizadas para os cargos majoritários e os cargos proporcionais. No estudo de Lavareda (1991), era analisada a interação entre as eleições de deputados federais e governadores. Não se trata de uma relação parasitária, e sim, de cooperação entre arenas diferentes. A arena legislativa é apenas uma das arenas do jogo eleitoral (SCHMITT, 2005:20).

Como visto, as alianças eleitorais são formas de um grupo conquistar poder dentro de um ambiente de alta incerteza (COX, 1997). Conforme apontado por Machado e Miguel (2011), existem outras motivações para a ativação das coligações. Colocar o ganho imediato como único objetivo das coligações é mascarar um processo complexo de demonstração de interesses e preferências partidárias. Por isso,

Um dos usos de coligações seria o posicionamento entre partidos políticos, sinalizando aos demais membros do campo político afinidades com determinados grupos e afastamento de outros. A motivação desta aproximação/afastamento pode se dever à intenção de, no momento pós-eleitoral ou mesmo durante um segundo turno, se aproximar de grupos políticos que tenham acesso a recursos valorizados, a começar pela máquina estatal. Neste sentido é relevante considerar que a orientação das coligações pode não ter como alvo a orientação do eleitorado, seguindo a perspectiva ideológica, mas também serve para permitir a aproximação de grupos que controlam determinados centros do poder, tal como a Presidência da República ou o governo de um estado federado (MACHADO e MIGUEL, 2011: 42).

As coligações eleitorais não servem apenas como uma estratégia para maximizar o número de cadeiras possíveis com o mesmo número de votos disponíveis. Essas alianças adotam um caráter de orientação e demonstração de preferências à arena pública.

1.2.2. Coligações eleitorais no Brasil contemporâneo

Apesar dos estudos demonstrados no tópico anterior terem se tornado as bases analíticas para os estudos posteriores, alguns pesquisadores acreditam que os comportamentos coligaconistas da experiência democrática anterior tem pouca ligação com o fenômeno atualmente (DANTAS, 2007). Embora no primeiro tópico tenha sido apresentado algumas análises contemporâneas para negar a continuidade das hipóteses apresentadas pelos autores, é interessante observar os novos achados dos estudos sobre o fenômeno na contemporaneidade.

No estudo sobre o fenômeno em seu marco contemporâneo, as coligações deixaram de ser uma opção apenas de partidos pequenos ou sem definições ideológicas fortes, como postula Soares (1964), e se tornará uma tática difundida pelos diversos tipos de organização partidária. De 1990 a 2010, cerca de 82% das legendas partidárias se apresentaram em alianças para as eleições da Câmara dos Deputados (MIRANDA, 2013: 76). Em 2018, as legendas partidárias que se lançaram à disputa legislativa nacional de forma coligada representaram quase 85% da participação eleitoral (TSE, 2021).

Figueiredo (1994 *apud* SCHMITT, 2005: 20) apresenta o argumento relacionando a maximização dos partidos com a existência de um constrangimento institucional. Para o autor, as coligações representam uma opção subótima a partir do momento em que o partido conhece sua chance de vitória, quando as regras eleitorais se tornam mais flexíveis.

O que comandaria a decisão do partido se coligar e com quem seria essa aliança pode vir a ser uma matemática de ganho. O autor traz uma lógica utilitarista para o mecanismo. Esse seria sempre acionado quando a oportunidade de ganho eleitoral for reduzida por efeitos mecânicos e psicológicos. As alianças, para o autor, teriam mais relação com o ganho individual mútuo do que com a existência de lealdades interpartidárias.

Carreirão (2006: 157) argumenta que o aumento no número de coligações realizadas pelos partidos pode ser explicado como uma consequência da redemocratização brasileira. Nesse período, lançar candidaturas de forma isolada foi a estratégia partidária adotada para a consolidação das bases eleitorais. No momento, observa-se um baixo número de coligações. Com o aumento da fragmentação no nível estadual e municipal, os partidos coordenam suas estratégias para que o aumento no número de jogadores não impacte a coordenação eleitoral. Esse movimento gera um aumento no número de alianças eleitorais.

O trabalho de Nicolau (1994: 74 *apud* SCHMITT, 2005: 21) trouxe observações importantes sobre quais seriam as variáveis que impactam no cálculo dos partidos a favor das coligações. O autor buscou entender por que as coligações eleitorais eram utilizadas de forma tão frequentes no sistema eleitoral brasileiro. O principal motivo era a existência de lista aberta, que acabava por eliminar o efeito psicológico duvergeriano, em referência a cenários onde o eleitor faz a coordenação e seleção dos partidos mais competitivos. As variáveis que atuam na decisão dos partidos pró-alianças eleitorais são cinco: a magnitude distrital, o tamanho do partido, o tempo disponível no Horário Gratuito Público Eleitoral (HGPE), o poder de influência do partido e, por fim, o número de candidatos que a legislação permite lançar.

Nicolau (1994) estabeleceu que os dois primeiros fatores – a magnitude do distrito e tamanho do partido – possuem um efeito negativo, desfavorecendo as alianças. Quanto maior o número de cadeiras na disputa ou quanto maior o partido – com suporte eleitoral próprio – menor as possibilidades de coligações. O contrário também tem validade. Partidos pequenos tenderiam a fazer mais alianças eleitorais com o objetivo de garantir sua representação (*apud* SCHMITT, 2005: 20-1).

Já as outras três variáveis possuem um efeito positivo: quanto maior o poder de influência do partido, maior as chances de entrar em uma coligação. O tempo no HGPE relaciona-se com os achados de Lavareda (1991) e mobiliza as duas arenas eleitorais. Para um partido grande, o tempo de televisão e rádio que os partidos pequenos dispõem, por direito legal, pode ampliar suas possibilidades de sucesso na disputa majoritária (*apud* SCHMITT, 2005: 20-1). Essa estratégia já é conhecida pelas lideranças partidárias.

Na reforma política realizada em 2015, os parlamentares alteraram o art. 47, § 2º, I e II, da Lei das Eleições, a partir da Lei 13.165/2015. Anteriormente, todos os partidos que integravam uma coligação forneciam o seu tempo de televisão destinado ao pleito majoritário aos partidos aliados que encabeçavam essa disputa. Na nova redação, 90% do tempo do HGPE seriam distribuídos entre os seis partidos com o maior número de representantes na Câmara dos Deputados (BRASIL, 2015).

A quinta variável é a possibilidade que a coligação traz de lançar mais candidatos ao pleito. Até 2015, a legislação eleitoral permitia em todas as eleições proporcionais o lançamento do dobro de candidatos em relação ao número de cadeiras disponíveis quando o partido se apresentava em coligações. Isoladamente, o partido não poderia ultrapassar o limite de 150%. Isso representava a possibilidade das lideranças partidárias apresentarem mais candidatos ao pleito e maximizarem a votação no momento da conversão para cadeiras. A partir da Lei 13.165/2015, fruto do processo de reforma política realizado pelo legislativo, a permissão para coligações e candidaturas isoladas voltou ao patamar de 150%¹⁰.

Além da interação entre as arenas executivas e legislativas que impactam na formação de coligações, Nicolau (1994 *apud* SCHMITT, 2005), seguindo as bases de Lima Júnior (1983), aponta para as consequências das diferentes capilaridades partidárias. A capacidade de mobilização eleitoral dos partidos é desigual ao longo dos estados. Partidos fortes nacionalmente podem ter pouco suporte eleitoral em determinado território e se beneficiar das coligações eleitorais nesses ambientes. Assim como partidos pequenos nacionalmente podem ter um baixo percentual de votação ao longo do território nacional, mas assumir um papel de influência nos distritos estaduais. Um exemplo é o atual suporte do PSOL no Rio de Janeiro. O partido tem uma bancada reduzida na Câmara dos Deputados, enquanto é o partido com o segundo maior número de deputados na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro¹¹.

¹⁰ A Lei 9.504, de 2015, prevê que o limite é de 150% de candidaturas em relação ao número de cadeiras na disputa proporcional salvo duas condições: Unidade Federativa com mais de 12 cadeiras na disputa e municípios com até 100 mil eleitores (art. 10, I e II).

¹¹ Na 12ª Legislatura (2019-2023), o PSL é o partido com a maior bancada, 10 parlamentares. O PSOL, em conjunto com o DEM e o PSD, possui a segunda maior, com 5 parlamentares cada (ALERG, 2021).

Antecipando o debate realizado no próximo capítulo, mas em consonância com o argumento sustentado, apresento duas falas de deputados federais do PMDB pronunciadas nos debates realizados na tramitação do PL 8.612/2017 que fazem referências às diversas lideranças políticas que coordenam os partidos. A diversidade de comando acaba por resultar em diferentes estratégias adotadas ao longo dos distritos estaduais. O deputado Celso Pansera (PMDB/RJ) afirma que “os partidos brasileiros têm os donos nacionais, os donos regionais e os donos municipais” (BRASIL, 2017b: 3). Já o deputado Sérgio Souza (PMDB/PR), ao debater sobre fim das coligações, deixa claro que o seu uso é vantajoso mesmo para partidos grandes.

“Será que nós temos articulação para acabar com as coligações? Os partidos pequenos aceitam? E os próprios partidos grandes? Cada partido tem sua peculiaridade regional, local. Muitos Deputados do meu partido, por exemplo, o PMDB, têm um ou dois candidatos viáveis para eleição no Estado, mas sozinhos não conseguem o quociente eleitoral” (BRASIL, 2017c: 93).

Grande parte da agenda sobre o fenômeno coligacionista se divide em dois grandes campos: os que analisam seu comportamento no nível nacional (SOARES, 1964; SOUZA, 1990; NICOLAU, 1996; CARREIRÃO, 2010; MACHADO, A. 2012;) e no nível municipal (DANTAS, 2005; MACHADO, C. 2007; 2011; PEIXOTO, 2010). São poucas as análises realizadas em torno dos incentivos a favor das alianças nas arenas legislativas estaduais.

A diferença entre os custos da cadeira entre a eleição proporcional nacional e a estadual ainda estimulava diferentes comportamentos aliancistas. Na disputa para as eleições de deputados estaduais de 2014 e 2018, as coligações foram utilizadas pelos agentes partidários em 52% das candidaturas lançadas em cada pleito. Enquanto observamos cerca de 85% das candidaturas lançadas via coligação na arena legislativa nacional (TSE, 2021).

Com a estabilidade dos pleitos após 1989 e a conformação de um federalismo “fortalecido”, o foco das análises partidárias centrou-se na dimensão nacional das coligações eleitorais e seus determinantes¹². Observou-se, com o debate do federalismo, que as eleições presidenciais passaram a ser interpretadas como o “ponto de amarração” das estratégias eleitorais em multiníveis (MELO, 2010: 14).

¹² Até as análises realizadas no começo dos anos 2000, o foco era o comportamento nacional. No momento posterior da literatura, observamos um aumento nos estudos que focaram na dimensão municipal, com autores como Dantas (2005), Machado (2007), entre outros.

A simultaneidade com que os pleitos eleitorais acontecem no sistema político brasileiro que obriga um gerenciamento dos recursos disponíveis, que são escassos. Esse gerenciamento acaba por adotar como centro da coordenação a eleição majoritária nacional (BORGES, 2015: 653)¹³. As análises sobre o comportamento partidário adotado nas arenas estaduais passaram a reproduzir uma lógica também de “ultrafederalismo” (CANELLO, 2019).

É necessário se fazer uma observação interessante: enquanto alguns autores colocam a existência de uma certa estabilidade nas disputas eleitorais nacionais, pela predominância PT e PSDB, o cenário das eleições para os governos estaduais apresenta variações partidárias entre os distritos. Melo (2006: 167) menciona que, por mais que haja uma tendência às eleições majoritárias levarem à polarização entre dois partidos, os pleitos estaduais possuem partidos distintos entre seus principais competidores, não permitindo a estabilização das alternativas partidárias disponíveis.

Em sistemas políticos federativos, as unidades subnacionais podem desenvolver seus próprios sistemas partidários. Bardi e Mair (2010: 240-1) apresentam que há a possibilidade, nesses casos, dos sistemas estaduais se aproximarem ou se afastarem da lógica nacional. Há dois motivos para esse afastamento: a existência de atores partidários locais com poder de influência e de mobilização eleitoral no âmbito estadual, mas sem o mesmo suporte nacionalmente.

Há o entendimento de que a configuração política local pode ser diferente da configuração do sistema político como um todo. Além disso, caso sejam os mesmos grupos, esses sujeitos podem adotar estratégias diferentes nos territórios. O argumento apresentado pelos autores apresenta semelhança com os achados sobre as estratégias contextuais vistas em Lima Júnior (1983) e Nicolau (1996).

1.2.3. Quociente eleitoral e a cláusula de exclusão institucional

Esse subtópico do capítulo tem como objetivo discutir um pouco do mecanismo do Quociente Eleitoral (QE). Historicamente, as coligações entram no sistema político brasileiro

¹³ Ainda que os achados mobilizem incentivos que amarrem as estratégias do executivo nacional às disputas proporcionais nacionais (BORGES, 2015), ainda não se encontram evidências de influência das estratégias do executivo nacional sobre as estratégias estaduais proporcionais.

no Código Eleitoral de 1932 e desde então são entendidas como uma ferramenta necessária para que alguns partidos superassem a cláusula de exclusão (TAVARES, 1999; NICOLAU, 1996). Na norma de 1932, o cálculo do quociente atuava apenas na primeira fase da distribuição de cadeiras para a representação proporcional, chamado pela legislação da época de “primeiro turno” do proporcional. Essa primeira etapa adota um procedimento semelhante à legislação atual.

Se somava os votos válidos com os votos em brancos¹⁴, dividindo-os pelo número de vagas disponíveis no pleito (SOUZA, 1990: 120). O valor total de cadeiras ganhos por cada partido é definido pelo quociente partidário. Calculava-se o quociente partidário para a atribuição do número de cadeiras. O segundo turno, conhecido atualmente como a “distribuição das sobras”, seria preenchido em uma espécie de sistema majoritário, elegendo os parlamentares com as maiores votações (BRASIL, 1932. Art. 57). Um sistema que misturava o sistema proporcional com lista majoritária (KINZO, 1980: 99 *apud* TEIXEIRA, 2013: 141)

Mantendo o quociente eleitoral como principal definidor da conversão entre votos e cadeiras legislativas, o Código Eleitoral de 1945 alterou os procedimentos para a realização da distribuição das vagas que sobravam após a distribuição pelos quocientes partidários. Ao invés da distribuição ser feita entre os candidatos que receberam o maior número de votos, a nova legislação estabeleceu que as vagas remanescentes seriam atribuídas aos partidos que possuíam as maiores votações, somando todas as votações individuais dos candidatos da legenda. Essa medida é interpretada como uma forma de fortalecimento do partido que ocupava uma posição hegemônica no sistema político, o PSD (SOUZA, 1990: 120).

O atual modelo da representação proporcional no Brasil é guiado pelo Código Eleitoral protocolado em 1965, em que substitui o de 1945. A primeira etapa de distribuição continua a mesma, o cálculo do número de cadeiras a partir do quociente partidário. Entretanto, a fórmula para a distribuição das sobras é definida a partir das médias de votos excedentes¹⁵. Mantém-se o entendimento de que as votações na segunda etapa de distribuição seriam calculadas entre os partidos e não nas votações individuais. As votações dos candidatos entram como o ordenamento da lista partidária para as cadeiras.

¹⁴ Os votos em branco deixaram de ser contados para o cálculo do quociente eleitoral após a sanção da Lei das Eleições, Lei nº 9.504, de 1997 (RESENDE, 2018: 28).

¹⁵ Divide-se o número de votos recebidos pelo partido pelo número de cadeiras obtidas, mais um. O partido que apresentar a maior média, recebe a cadeira. Repete-se a operação quanto ao número de cadeiras disponíveis para a distribuição de sobras (Art. 109, Lei nº 4.737, de 2017).

Até as eleições de 2016, atingir o quociente eleitoral era uma necessidade para que o partido conseguisse garantir ao menos uma cadeira legislativa. Para participar da distribuição de sobras, era necessário atingir esse percentual mínimo. As coligações existiam como uma forma de ultrapassar essa barreira sem a necessidade de maximização da votação do partido em si. Para Tavares (1999, sp.), “a permissão de coligações é um mecanismo que tangencia a cláusula de exclusão com o propósito de preservar partidos pequenos ou mesmo minúsculos”. Com a legislação aprovada em 2017, todos os partidos poderiam participar da distribuição de sobras. A restrição institucional ao acesso de partidos que antes os forçava a entrar em alianças eleitorais desaparece.

A necessidade de superação do quociente eleitoral para participar da distribuição de cadeiras acaba por criar uma cláusula de exclusão variável. Quanto menor a magnitude eleitoral, mais alto o custo da cadeira, mais votos são necessários para atingir o quociente eleitoral. Em distritos nacionais como São Paulo, o valor da cadeira representa 1,4% dos votos válidos, enquanto nos distritos com 8 deputados federais esse valor representa 12,5% da votação do distrito (MIGUEL e ASSIS, 2016: 30). Essa diferença entre os percentuais de votação necessários para o ganho de um assento torna o procedimento "dialético-contraditório" (TEIXEIRA, 2013: 152), a partir do momento que permite que minorias políticas de estados populosos tenham mais direitos que as minorias em estados de menor magnitude.

Em um ambiente simulado, Miguel e Assis (2016) constataram que em um cenário de proibição de coligações e cláusula de exclusão vigente, seis partidos não teriam representação eleita na Câmara dos Deputados. A partir dos resultados obtidos pelos partidos para as eleições de deputado estadual em 2014 e 2018, esse trabalho também criou dois ambientes simulados para observar o efeito da proibição de partidos que não atingiram o quociente eleitoral na representação partidária. Os cenários hipotéticos não permitem a celebração de coligações, sendo as votações individualizadas por partido¹⁶.

Aqui a simulação busca analisar a quantidade de partidos que seriam beneficiados com o fim da cláusula de exclusão. Em quase todos os distritos, tanto em 2014 como em 2018, ao menos um partido teria votação para garantir ao menos uma cadeira, mesmo sem ultrapassar ou atingir o quociente eleitoral (tabela 1). É interessante observar que todos os partidos, independentemente do tamanho, tiveram dificuldades para ultrapassar o quociente eleitoral

¹⁶ Assim como Miguel e Assis (2016: 34), essa pesquisa entende que o método de simulações conta com algumas limitações. Caso a regra hipotética estivesse em vigência, as estratégias partidárias seriam alteradas para o melhor aproveitamento dos recursos.

em algum estado e seriam beneficiados com o fim da cláusula de exclusão num cenário sem a permissão de coligações (anexo 1).

Tabela 1. Número de partidos que conquistaram uma cadeira de deputado estadual sem atingir o quociente eleitoral na simulação/Número total de partidos que conquistaram cadeiras na Assembleia Legislativa e Distrital por eleição.

UF	2014	UF	2014	UF	2018	UF	2018
AC	3/15	PB	2/14	AC	7/16	PB	2/16
AL	2/13	PE	2/14	AL	6/12	PE	3/16
AM	3/14	PI	1/9	AM	7/15	PI	2/11
AP	7/17	PR	2/16	AP	5/15	PR	2/19
BA	1/15	RJ	5/24	BA	1/17	RJ	2/28
CE	3/17	RN	2/10	CE	2/16	RN	4/12
DF	9/15	RO	5/14	DF	11/20	RO	6/16
ES	4/13	RR	7/17	ES	8/19	RR	6/15
GO	1/15	RS	0/10	GO	2/19	RS	1/17
MA	5/23	SC	1/10	MA	0/17	SC	1/10
MG	2/23	SE	1/11	MG	2/27	SE	2/12
MS	0/7	SP	1/20	MS	4/11	SP	1/23
MT	3/10	TO	2/12	MT	3/14	TO	7/15
PA	2/16	X	X	PA	1/16	X	X

Fonte: Repositório de dados eleitorais do TSE, 2021.

Nos ambientes simulados, com exceção do Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul em 2014 e o Maranhão em 2018, em todos os estados ao menos um partido se beneficiaria com a possibilidade de participar das sobras sem atingir o quociente eleitoral. Em alguns distritos, como é o caso do Distrito Federal, os dois cenários contam com mais de 50% do pleito eleito sem ter atingido o quociente eleitoral. Em 2018, conforme lista disposta no anexo 1, o PPS garantiria uma cadeira na Câmara Legislativa com 67% do quociente eleitoral do pleito.

Os partidos com os menores percentuais do quociente eleitoral que conquistaram cadeira estavam dentro da faixa dos 60% do custo da mesma. Foram 8 partidos em 2018 e 4 em 2014. Para esses partidos, o ambiente de incerteza faz com que esses ganhos dificilmente pudessem ser previstos de forma concreta. Com esse percentual, o ganho no ambiente simulado relaciona-se mais com a interação dos resultados obtidos pelos partidos e a possibilidade de sobras do que uma efetiva possibilidade de ganho conhecida pelos partidos.

Mas e os partidos que se aproximam do quociente eleitoral? Que chegam a percentuais iguais ou superiores a 90% do exigido? Antes, independentemente do percentual do quociente eleitoral atingido, se 10% ou 99% do valor, se esse a votação fosse menor, o partido era eliminado. Em conformidade com a hipótese deste trabalho, entendemos que o partido que antes era forçado a celebrar uma coligação para superar o quociente eleitoral e garantir uma cadeira legislativa, a partir da mudança nas regras eleitorais e conhecendo sua votação próxima ao percentual exigido, teria menos incentivos para celebrar uma coligação. Como já mencionado neste trabalho, em consonância com Souza (1990), os partidos usam as informações que têm disponíveis e estimativas sobre suas possibilidades ao longo dos estados, formulando estratégias a partir de um cenário que lhes pareça de maior ganho.

No ambiente em referência a 2014, foram 30 cadeiras distribuídas a partidos que chegaram a percentuais iguais ou maiores que 90% do quociente eleitoral, ao longo de 17 estados. Em 2018 esse valor sobe para 33 cadeiras distribuídas a partidos que atingiram mais de 90% do quociente eleitoral em 19 estados.

Como visto, a partir da configuração de sistema federativo, é difícil atribuir um caráter de força eleitoral nacionalizado aos grupos. Esses grupos poder ser considerados fortes no Legislativo federal, ao mesmo passo que podem apresentar dificuldade para se eleger no legislativo estadual de forma capilarizada no país. Os partidos possuem capacidade de mobilização e recursos limitados, além de relações diferentes ao longo do território, um comportamento formulado sob a racionalidade contextual de Lima Júnior (1983).

Esse pressuposto comportamental também é observado na conversão de cadeiras. Mesmo os partidos com as maiores bancadas, considerados grandes ou fortes nacionalmente, tem dificuldade para atingir o quociente eleitoral em alguma disputa proporcional estadual. PT, PMDB e PSDB, os maiores partidos brasileiro, também aparecem entre os partidos que se beneficiaram do fim da cláusula de exclusão nos ambientes simulados. Esse percentual revela que as lideranças desses partidos não possuem capilaridade dentro de todos os estados brasileiros.

Verificar que todos os partidos possuem dificuldade de atingir o quociente eleitoral em algum estado é entender que não se trata de interpretar a incapacidade de obter o percentual como uma “injustiça alocativa”, como classificou Nicolau (1996: 76 apud SCHMITT, 2005: 22). Para o autor, a possibilidade de que um partido ganhe cadeiras sem atingir o quociente eleitoral seria uma forma de ferir o princípio da proporcionalidade.

O sistema político não está imune às externalidades sociais. O fim das coligações era algo demandado por uma série de movimentos e organizações da sociedade civil. No dia 29 de novembro de 2016, na Comissão Especial destinada ao debate sobre a Reforma Política e autora da Lei 13.488/17, que será analisada ao longo deste trabalho, o Ministro Gilmar Mendes do Supremo Tribunal Federal foi convidado para Audiência Pública, onde afirmou que o quociente eleitoral atuava como uma cláusula de barreira no sistema político brasileiro de lista aberta. As coligações em sistemas proporcionais eram uma maneira de burlar a legislação (BRASIL, 2016b: 5)

Em 2017, com a proposta de proibição das coligações, a eliminação do seu maior incentivo institucional é trazida como um acessório legislativo. Se as coligações agem como um mecanismo de preservação dos pequenos partidos relacionado à cláusula de exclusão (TAVARES, 1999), a proibição desse mecanismo força as lideranças partidárias a se organizarem para mudar as restrições legais.

Como veremos no próximo capítulo, a proibição das coligações é apresentada sem nenhuma reparação num primeiro momento. As federações são incluídas num momento posterior – apesar de apresentarem muito mais custos aos partidos do que a coligação. Apenas quando o projeto chega na Câmara dos Deputados que a mudança é revisada de forma a não punir tão diretamente os partidos políticos pequenos.

2. Legislações eleitorais: antes e depois da reforma política de 2017

O atual sistema multipartidário brasileiro tem suas raízes no começo da década de 1980. A reforma política realizada em 1979, que gerou a Lei nº 6.767/79, diminuiu as restrições institucionais para a fundação de partidos políticos, permitindo a criação de novos partidos (FERREIRA et. al, 2008). A Constituição de 1988 cristalizou o multipartidarismo a partir da combinação entre presidencialismo e representação proporcional de lista aberta (SILVA *et al.* 2015).

Desde sua implementação, o sistema eleitoral não deixou de receber críticas de políticos e acadêmicos (SILVA *et al.* 2015). O método de representação proporcional é constantemente acusado de aumentar a fragmentação e dificultar a governabilidade. Ainda que o problema não seja o modelo de representação, mas sim com os elementos relacionados ao sistema eleitoral, como grandes distritos, eleições simultâneas para cargos majoritários e proporcionais e, até 2018, a possibilidade de celebrar coligações (NICOLAU, 2006), o debate sobre a necessidade de mudanças nas regras eleitorais permaneceu central ao longo dos anos (SILVA *et al.* 2015).

No programa de governo da primeira gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1995-1999), havia a intenção de articular reformas políticas que envolvessem a autorização de reeleição para cargos executivos, a criação de uma cláusula de barreira e o fim das coligações proporcionais (ROSSI, 2014). A primeira reforma política realizada após a redemocratização foi sancionada em 1997, com a apresentação da PEC nº 1, de 1995 de autoria do deputado Mendonça Filho (PFL/PE), que permitia a reeleição para cargos majoritários. Foi uma articulação direta do Executivo federal¹⁷. No mesmo ano, também houve novas mudanças no Código Eleitoral, a partir da Lei 9.504. Entre as modificações, a única que alterava o sistema proporcional deste 1950 era o artigo 5º, que retirava do cálculo do quociente eleitoral os votos brancos (RESENDE, 2018; PESSOA, 2020).

Durante os dois governos Lula, houveram duas modificações em procedimentos do sistema eleitoral. A primeira é fruto da Resolução nº 21.002, de 2002, do TSE, na qual o Tribunal estabeleceu que os partidos deveriam vincular suas coligações estaduais às coligações realizadas para o Executivo nacional. Foram utilizadas nas eleições de 2002 e

¹⁷ FHC agiu diretamente para a aprovação da emenda constitucional que permitiu à reeleição. Se reuniu com parlamentares e negociou apoio em outras votações no Legislativo. (Folha S. Paulo, 1997).

2006, mas derrubadas por uma Emenda de autoria do Legislativo, a EC nº 52, de 2006 (PESSOA, 2020: 25).

Essa não é a única vez que o Judiciário atuou de forma a legislar e procedimentar os pleitos eleitorais. Em 2007, a cláusula eleitoral disposta na Lei dos Partidos, de 1995, foi declarada inconstitucional. No mesmo ano, o TSE baixou a Resolução nº 22.610 que punia com perda de mandato a troca de partido que fosse realizada ao longo da legislatura (PESSOA, 2020).¹⁸

A segunda modificação é a Lei da Ficha Limpa, Lei Complementar nº 135, de 2010. A proposta é fruto de uma Lei de Iniciativa Popular (WHITAKER, 2016).¹⁹ Sujeitos que apresentarem condenações penais em segunda instância ficam proibidos de assumir cargos eletivos (PESSOA, 2020). Como visto, nenhuma das duas alterações foi de origem do Legislativo. Embora a Lei de Iniciativa Popular tenha sido submetida às Casas, o projeto é fruto da organização e do engajamento de entidades da sociedade civil (WHITAKER, 2016).

As Casas Legislativas voltam a protagonizar o debate sobre a reforma política em 2011. Nesse ano, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados instalaram Comissões destinadas a debater a Reforma Política e, posteriormente, apresentar Projetos de Emendas Constitucionais (PECs) e Projetos de Lei (PLs) para alterações eleitorais para serem discutidas entre os parlamentares e a sociedade civil (SANTIAGO, 2012).

Os debates e projetos frutos de discussões que aconteceram nessas Comissões não apresentaram uma continuidade na tramitação nos anos seguintes. A pauta da reforma política voltou a ser uma agenda prioritária em 2015, com a tramitação e aprovação da Lei 13.165. A Lei é uma resposta do Congresso ao pedido do Executivo após as manifestações de 2013. Para o Governo, as manifestações eram uma demonstração da necessidade de reformar o sistema político. O pedido era acompanhado de uma solicitação para a realização de um plebiscito. Ignorando o caráter popular da construção de uma reforma política, em 2015 o Congresso começa a debater projetos de mudança (ALMEIDA, 2020).

A partir das eleições de 2016, a Lei 13.165/15 diminuiu o prazo necessário para a filiação partidária aos eleitores que desejam ser candidatos de 1 ano para 6 meses antes do pleito (art. 9º), introduzindo hipóteses de desfiliação por justa causa (art. 22-A)²⁰, proibiu o

¹⁸ Em 2015, o STF definiu que a Resolução nº 22.610, de 2007, não era aplicada às eleições que utilizavam a fórmula majoritária (PESSOA, 2020).

¹⁹ O art. 61, § 2º da Constituição Federal determina que os projetos de iniciativa popular devem ser apresentados à Câmara dos Deputados e contar com a assinatura de, no mínimo, 1% do eleitorado nacional distribuídos em ao menos cinco estados (BRASIL, 1988).

²⁰ Essa é uma forma de trazer o “controle” da configuração do sistema partidário e eleitoral de volta para o Legislativo. Até 2015, o que disciplinava a fidelidade partidária era a Resolução 22610/07 do TSE.

financiamento de campanhas por empresas privadas, estabeleceu um percentual de votação mínima para que o eleito assumira a cadeira efetivamente, entre outras alterações (SEVERO e CHAVES, 2015). É importante lembrar que as duas reformas foram realizadas na mesma legislatura legislativa. Então, a grande maioria dos parlamentares que formularam e votaram as reformas em 2017, participaram das discussões e votações sobre as reformas em 2015.

Em relação ao objeto desta pesquisa, as mudanças realizadas em 2015 trazem um elemento material importante que passa a ser considerado na formação das estratégias partidárias. A coordenação partidária agora deveria pensar não apenas em maximizar sua votação enquanto uma legenda, para superar o quociente eleitoral. Os grupos partidários deveriam também se coordenar para que os candidatos mais competitivos, com as maiores votações, ficassem nas primeiras posições da lista. Os eleitos, para assumirem efetivamente sua cadeira, devem ter uma votação de, no mínimo, 10% do quociente eleitoral (ALMEIDA, 2020: 127).

A princípio, a reforma política de 2015 não alteraria as formas legais de financiamento de campanhas. A Lei das Eleições (1997) e a Lei dos Partidos Políticos (1995) permitiam que pessoas jurídicas financiassem campanhas eleitorais. O resultado observado a longo prazo era uma desigualdade entre os recursos dos candidatos dispostos na competição, com campanhas milionárias e campanhas com pouquíssimos recursos.

Para Almeida (2020: 125), a realização de uma reforma política em 2015 só se tornou interesse dos parlamentares quando o STF começou a julgar a inconstitucionalidade do financiamento privado de campanhas. Os parlamentares se movimentaram para garantir, a partir da aprovação de um novo projeto, a doação de pessoas jurídicas. Quem mudou a legislação foi o Executivo e, posteriormente, o Judiciário.

Ao final de um julgamento de dois anos, em 2015, o STF julgou inconstitucional essa modalidade de financiamento (FERREIRA e JUNIOR, 2016). A decisão tomada pelo Plenário do STF foi poucos dias após a aprovação do PL que originou a Lei 13.165/2015. Coube a Dilma Rousseff, Presidenta à época, escolher se vetava os artigos que admitiam a doação de empresas, conforme decisão do STF, ou se as mantinham, conforme decisão do Legislativo. Ao final, a escolha foi seguir a posição do Supremo (FERREIRA e JUNIOR, 2016).

A proibição do financiamento eleitoral privado criou uma situação a ser resolvida. Como financiar as campanhas? O Legislativo enxergou a reforma política em 2017 como uma pauta prioritária frente às restrições institucionais criadas pela articulação entre o Poder

Judiciário e do Executivo na minirreforma de 2015. A movimentação dos agentes para além da criação de um Fundo Partidário, instituído pela EC 97, com distribuição regulamentada pela Lei 13.488, realiza uma série de outras mudanças eleitorais. Nos tópicos a seguir será apresentado a forma como ocorreu a discussão legislativa para a aprovação das alterações.

2.1. O debate legislativo acerca da Reforma Política de 2017

As mudanças institucionais analisadas neste trabalho, EC 97 e Lei 13.488, ambas de 2017, alteraram os incentivos institucionais. Tais alterações abriram a possibilidade de modificações nas estratégias partidárias em torno do uso das coligações eleitorais. Como verificado no capítulo anterior, a literatura apontava uma relação positiva entre a celebração de coligações em pleitos proporcionais e a necessidade de superação do quociente para a garantia de representação. A partir da reforma política de 2017, a cláusula de exclusão é eliminada.

O presente capítulo faz um retorno ao processo de tramitação da reforma política de 2017, com o objetivo de resgatar o debate no Legislativo realizado para aprovação da reforma. Como os atores que sofreram as alterações institucionais de 2018 são os mesmos que as discutiram e aprovaram em 2017, é necessário olhar para como ocorreu o debate em torno dessas alterações.

Entre o projeto que foi para a sanção presidencial e os avulsos iniciais apresentados pelos parlamentares, seja o da Comissão Especial para estudo da Câmara dos Deputados como o protocolado pelo PSDB no Senado, houve diferenças significativas.

Dadas as diferenças nas formas que os agentes partidários sentiriam as consequências das restrições legais, observou-se, principalmente na Câmara dos Deputados, um conflito entre os interesses partidários. É possível observar uma dicotomia entre partidos grandes e pequenos. Tanto o projeto da EC 97/17 e como o da Lei 13.488/17 foram debatidos de forma simultânea na Câmara dos Deputados. É principalmente com o debate sobre a implementação de uma cláusula de barreira que se evidenciou a distinção entre a posição dos partidos grandes e pequenos.

Essas diferenças são fruto de diferentes estruturas partidárias que existem no Congresso. Os grandes partidos possuem maior capilaridade territorial e capacidade de mobilização do eleitorado. Com isso, há mais facilidade para ultrapassar os novos custos impostos para a sobrevivência partidária. Além disso, a diminuição de concorrentes na disputa

é vantajosa a grupos partidários que possuem mais estabilidade no sistema político. Já para os partidos pequenos, a situação se inverte. As novas regras aumentam o custo para a entrada e permanência das disputas eleitorais a longo prazo. A partir da necessidade de obtenção de um número fixo de votos distribuídos em um território pré-determinado, as eleições tornam-se um ambiente hostil para organizações com poucos votos.

Para o entendimento mais claro de como é a movimentação de um Projeto de Lei nas Casas Legislativas, apresento ao longo do texto, explicações, em sua maioria nas notas de rodapé, sobre procedimentos regimentais necessários para a compreensão do andamento das propostas.

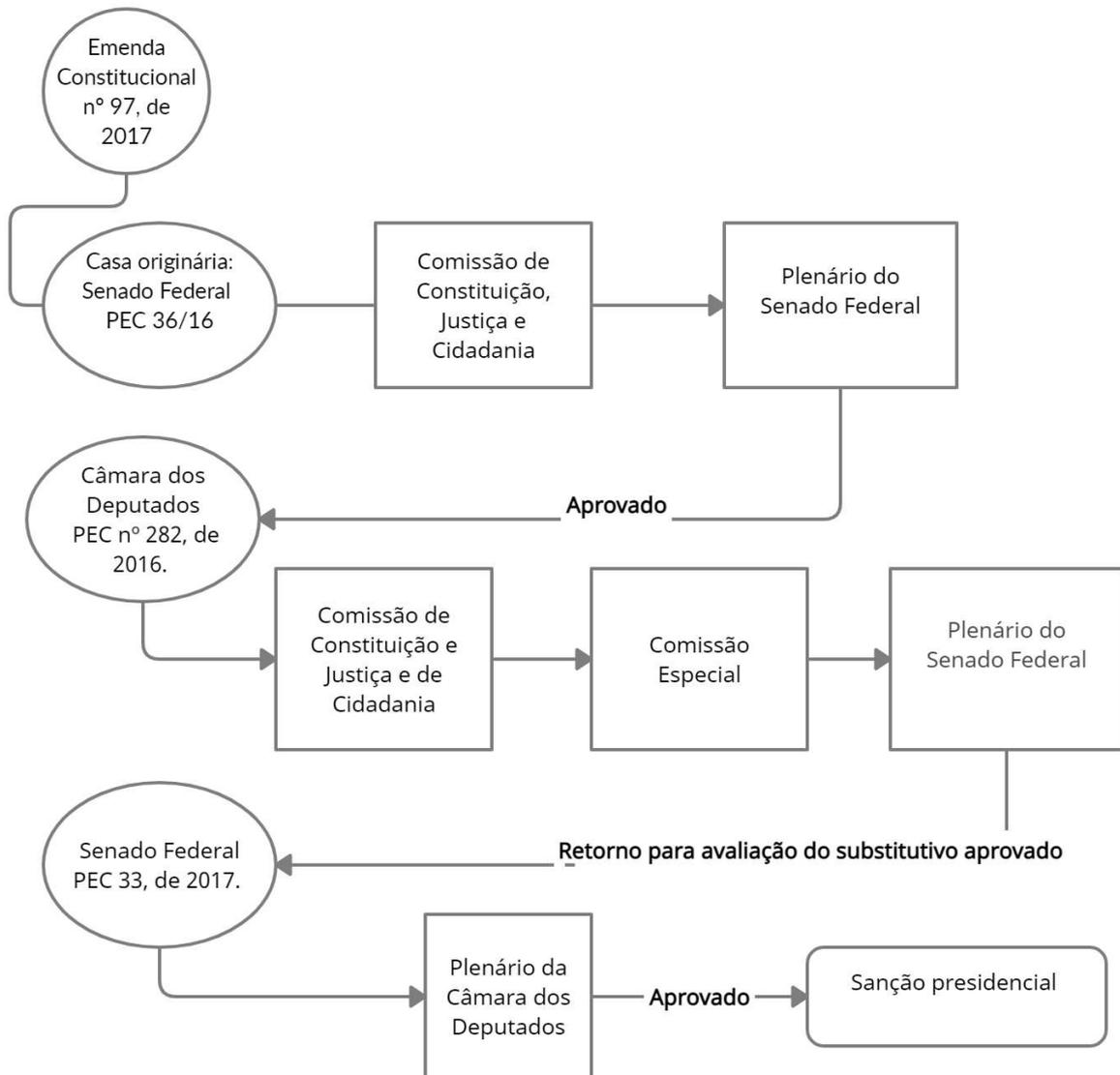
Para além de guiar os trabalhos do Congresso, as ferramentas dispostas nos Regimentos Internos das Casas foram utilizadas como forma de acelerar ou obstruir seu andamento de propostas contrárias aos interesses dos partidos. Um exemplo é o uso de requerimentos de adiamento de votação, muito utilizados pelo PSOL na discussão da PEC 282/17 na CCJC. Sendo assim, em paralelo ao debate realizado para aprovação, esse capítulo irá também apresentar algumas normativas regimentais das Casas Legislativas.

2.1.1. Emenda Constitucional nº 97, de 2017

A proposta que dá origem à EC 97/17 tem origem no Senado Federal em 2016. Na Casa, recebeu o nome de PEC 36. É de autoria dos senadores Ricardo Ferraço e Aécio Neves, ambos do PSDB. Com pouco dissenso na Casa, a proposta chega rapidamente à Câmara dos Deputados – com identificação de PEC 282 – onde o conflito entre os partidos e suas diferenças materiais e recursais se materializa.

Em casos de PEC, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal, a avaliação do projeto pelo Plenário da CCJ/CCJC é parte obrigatória da tramitação. Essa Comissão é responsável por julgar a constitucionalidade dos projetos apresentados (RISF, 2021; RICD, 2021). A Figura 1 demonstra em um fluxograma o caminho que o projeto fez, com referências às alterações de código.

Figura 1. Fluxograma com a tramitação da Emenda Constitucional 97/2017.



Fontes: Sites da Câmara e do Senado, 2021.

Senado Federal - PEC nº 36, de 2016

O avulso inicial da PEC 36/2016 foi apresentado em 13 de julho de 2016. De imediato, contou com assinaturas de mais 35 senadores. O aparente número alto de parlamentares subscrevendo a proposta explica-se mais por fatores regimentais, do que pela manifestação de apoio ao projeto. Em casos de mudanças na Constituição, é necessário a assinatura de pelo menos um terço do quantitativo total de senadores para que a proposta possa ser acolhida pela Mesa e entrar em tramitação.

A proposta inicial incluiu novos parágrafos no art. 17 da Constituição Federal. Entre as principais mudanças trazidas pela proposta estavam a proibição de coligações em disputas

proporcionais, a partir das eleições de 2022, e o estabelecimento de uma cláusula de desempenho partidário. A eliminação das coligações não vinha acompanhada de nenhuma medida de compensação aos partidos que precisavam deste mecanismo para garantir sua representação em alguns territórios.

Diferente do que foi aprovado definitivamente após a tramitação nas duas Casas e a sanção presidencial, a proposta inicial deixava maior o tempo para que os partidos se adaptassem às novas regras. No texto inicial da PEC, as coligações eleitorais em pleitos proporcionais teriam sua vigência autorizada até 2020. Além disso, o mesmo parágrafo concede maior autonomia partidária sobre seus órgãos internos.

Há a criação de uma cláusula de desempenho partidário, criando uma “distinção” entre partidos que a ultrapassaram e receberiam verba com o funcionamento parlamentar pleno, e aqueles que não. Somente o grupo com funcionamento parlamentar teria acesso aos recursos orçamentários estatais, acesso gratuito ao tempo de tv e de rádio, poder de propor ações de controle de constitucionalidade e estrutura própria nas casas legislativas (BRASIL, 2016a, §3). Como veremos adiante, nem todas as restrições foram mantidas no projeto sancionado.

Os percentuais iniciais sugeridos para a cláusula de barreira eram, no mínimo, 3% da votação nacional, com votos distribuídos ao longo de quatorze unidades federativas. O número de votos obtidos pela legenda deveria representar com, ao menos, 2% da votação total do distrito (Ibid, §2). Na proposta inicial, as restrições aos partidos que não obtivessem o funcionamento parlamentar teriam início nas eleições de 2022.

Além disso, a PEC buscava incentivar a fidelidade partidária. Previa punição, com perda de mandato, aos deputados eleitos que se desfiliassem dos partidos com os quais foram eleitos. Por ser uma cláusula que visa ter incidência nos grupos partidários, e não nos parlamentares individualmente²¹, aqueles que integravam partidos que não ultrapassaram a cláusula e integrariam partidos sem funcionamento parlamentar, poderiam realizar a mudança sem prejuízo ao mandato (Ibid, §5 e §6).

O que se observa no avulso inicial é a tentativa de aumentar os custos para a entrada e sobrevivência partidária. Há, na proposta inicial da PEC 36/2016, uma série de mudanças institucionais que aumentam a necessidade de recurso organizativo e material dos partidos. Observa-se a exigência institucional para que aconteça uma nacionalização da votação de uma arena, a legislativa nacional, ao condicionar o desempenho eleitoral ao acesso à direitos e

²¹ Como é o caso da Lei 13.165, de 2015, que visa sobre o desempenho individual nas eleições.

recursos orçamentários. Esse procedimento legal afeta especialmente os partidos políticos pequenos.

A justificativa apresentada na proposição inicial da PEC 36/2016 girava em torno de um único item dentre as várias alterações: a necessidade de implementar uma cláusula de barreira no sistema político. Na visão dos autores, a criação de distinção entre os partidos a partir da quantidade de votos recebidos, seria a melhor forma de consolidar o sistema eleitoral brasileiro. E atuaria de forma a impedir a pulverização partidária que, para os autores, acontece pela ausência de “medidas de fortalecimento da identidade e fidelidade” (Ibid, p. 5).

Entre os argumentos apresentados, consta a posição favorável à cláusula de desempenho por parte de alguns Ministros do Supremo Tribunal Federal, a exemplo os Ministros Ricardo Lewandowski e Dias Toffoli. No texto inicial não há justificativa para a proibição de coligações eleitorais proporcionais.

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Em 10 de agosto, o presidente da CCJ, José Maranhão (PMDB/PB), designou Aloysio Nunes (PSDB/SP) como relator da matéria. Em 19 de agosto, o relatório foi enviado à Comissão e incluído na pauta para discussão²². Na análise, o relator declarou a constitucionalidade e o mérito do projeto, mas, seu conteúdo integral é modificado e o projeto é aprovado na forma de um substitutivo²³. A alteração visa suspender o trecho do avulso que impede que parlamentares eleitos, independente do status de seu partido, exerçam ações de controle de constitucionalidade²⁴. A proibição de coligações a partir do pleito de 2022 continuou disposta na norma.

O autor da matéria e membro da CCJ, Ricardo Ferraço, submeteu à Comissão a Emenda 01 - CJJ, que propunha a criação de federações partidárias. As federações apareciam como alternativa aos partidos que perderam seu funcionamento parlamentar ao não conseguirem coordenar suas estratégias com os novos incentivos institucionais vigentes, o fim das coligações em eleições proporcionais e a cláusula de desempenho progressiva. Essa aliança

²² Conforme disposto no Regimento Interno do Senado Federal, art. 356, a aprovação de um parecer da CCJ a despeito de uma proposta de emenda à Constituição deve acontecer em até trinta dias a partir da data de remessa à Comissão. Entretanto, no caso de projetos de lei de alto interesse dos atores partidários, o tempo de trâmite observado tende a ser menor do que o estipulado regimentalmente.

²³ Substitutivo é o adjetivo dado aos projetos que são alterados de forma substantiva pelo relator da matéria, nas Comissões ou em Plenário. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/substitutivo>>. Acesso em: 05 de jan. de 2021.

²⁴ A justificativa do relator é que a proibição de propor ações de constitucionalidade contraria os trechos do texto constitucional, como é o exemplo do trecho que trata sobre a interpelação de mandatos de segurança, onde há permissão de interpelação por partidos políticos com eleitos no Congresso Nacional (BRASIL, 2016c).

entre os partidos seria verticalizada, ou seja, após aprovado pelos diretórios partidários nacionais, a federação seria reproduzida na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e nas Assembleias Legislativas.

É importante lembrar que a aliança via federação amplia os custos relacionados à negociação interpartidária. As coligações se restringiam ao momento eleitoral, sendo associadas ao apoio de curto prazo. As federações, apesar de terem o mesmo mecanismo de unidade eleitoral na distribuição de cadeiras, exigem a construção de lealdades e compromissos de médio e longo prazo.

As federações, ainda assim, seriam a forma dos partidos pequenos ultrapassarem a cláusula de barreira e garantirem seu status de “partido com funcionamento parlamentar”. Esses, embora mantivessem suas estruturas partidárias, deveriam atuar sobre uma identidade partidária única.

Esse formato de aliança também tem um tempo de duração e extensão geográfica maiores. Enquanto as coligações são acordos celebrados para o período eleitoral, as federações seriam acordos duradouros, com duração de um intervalo entre convenções nacionais. Os partidos, sob a mesma identidade, atuariam em conjunto também na arena legislativa. Os recursos orçamentários obtidos pela federação seriam divididos proporcionalmente a partir do número de votos obtidos por cada partido-membro. Ao sair da federação antes do término de sua vigência, perde o direito de acessar o fundo partidário e o tempo gratuito para propagandas em TV e rádio.

A proposta de federação, Emenda nº1, é aceita no relatório substitutivo de Aloysio Nunes na CCJ. O relator concorda com a posição de que “as federações são a solução para os partidos superarem os obstáculos causados pelo fim das coligações e a cláusula de desempenho” (BRASIL, 2016d).

Além disso, com o aceite das federações no projeto, o relatório modifica as datas de proibição de coligações. Enquanto no avulso inicial da matéria, as coligações seriam proibidas apenas nos pleitos de 2022, no relatório substitutivo a proibição se dá desde as eleições de 2020. Essa modificação é realizada sem maiores justificativas por parte do relator.

O projeto substitutivo foi aprovado em 13 de setembro de 2016 como parecer da CCJ. Para aprovação do relatório são necessárias assinaturas de 27 membros, correspondendo a um terço da Casa²⁵.

²⁵ RISF, art. 356, Parágrafo único.

Plenário do Senado Federal

No mesmo dia, o parecer foi incluído na Ordem do Dia para discussão e posteriormente, para deliberação do Plenário da Casa. Em casos de projetos que alteram o texto constitucional, o RISF determina que finalizadas as sessões de discussões, ocorram dois turnos de votação da matéria²⁶.

No dia 19 de setembro de 2016, durante o quarto turno de discussão da matéria no Plenário, a senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM) apresentou as Emendas nº 3, 4 e 5. A Emenda nº 3 buscava suprimir o artigo sobre a proibição de coligações nos pleitos proporcionais. Na justificativa, as coligações eleitorais são apresentadas como a solução necessária para superação do alto quociente eleitoral de alguns estados brasileiros (BRASIL, 2016e). A Emenda nº 4 tinha o objetivo de diminuir os custos da cláusula de desempenho. Proponha diminuir os percentuais mínimos de 3% para 2% do percentual da votação nacional e de 2% para 1% para votação estadual obrigatórias para a superação da cláusula (BRASIL, 2016f). Já a nº 5 trata-se de uma Emenda de redação, referente ao artigo que trata das federações partidárias. As três Emendas foram rejeitadas (BRASIL, 2016g).

Os senadores Humberto Costa (PT/PE) e Randolfe Rodrigues (REDE/AP) apresentaram requerimentos (nº 818 e nº 819, de 2016) de votação em separado do art. 1º e 3º. No art. 1º estava disposto a proibição das coligações e a cláusula de barreira, as alterações do art. 17 da Constituição Federal. Já o art. 3º tratava sobre a data de começo da vigência das restrições aos partidos que não obtivessem o funcionamento parlamentar pleno. Os requerimentos foram rejeitados pelo Plenário, com 49 votos contrários e 21 favoráveis.

Após cinco sessões de discussões, a votação em primeiro turno é realizada na 168ª Sessão Deliberativa Extraordinária, no dia 09 de novembro de 2016. Com um quórum de 72 parlamentares - somado ao Presidente, a votação foi conduzida em um bloco único, e o substitutivo da PEC 36, de 2016, é aprovado em primeiro turno com 58 votos favoráveis e 13 votos contrários.

O segundo turno é precedido de duas sessões de discussão, realizadas em 18 e 21 de novembro do mesmo ano. O autor da matéria, Sen. Ricardo Ferraço, propõe em Plenário a Emenda nº 6, de redação, para deixar claro a interpretação de que a cláusula de fidelidade partidária contida na proposta também deveria ser aplicada aos detentores de mandatos no Executivo nacional. A Emenda foi incluída no relatório e a proposta de Emenda à

²⁶ Artigos do RISF relacionados aos dois turnos de votação: 361, 362 e 364.

Constituição foi aprovada (sob identificação: Parecer nº 903/2016), em segundo turno, com 63 votos favoráveis e 9 contrários.

O texto final não sofreu grandes alterações desde o texto substitutivo aprovado na CCJ. A nova redação final da proposta aprovada no Senado propunha incluir novos dispositivos ao artigo 17 da Constituição:

- a) a proibição das coligações eleitorais em pleitos proporcionais, a partir das eleições de 2020 (art. 17, §1 da CF);
- b) a criação da cláusula de barreira e, conseqüentemente, distinção entre os partidos que cumprem a cláusula e possuem “funcionamento parlamentar” e os que não possuem (art. 17, §2 e §3);
- c) maiores incentivos para a fidelidade partidária, com possibilidade de perda de mandato para a desfiliação, salvo em casos especiais (art. 17, §5);
- d) a possibilidade de federações partidárias (art. 17-A).

Câmara dos Deputados - PEC nº 282, de 2016

Conforme o disposto no Regimento Comum do Congresso Nacional, art. 134, após a aprovação no Senado, o projeto deve seguir para deliberação na Câmara. A matéria chega na Câmara dos Deputados em 24 de novembro, onde assume uma nova numeração, PEC nº 282, de 2016. Foram apensadas ao projeto a PEC nº 84, de 2011, de autoria do dep. Duarte Nogueira, com a proposta de proibição das coligações em pleitos proporcionais, e a PEC nº 22, de 2015, de autoria da deputada Tia Eron (PRB/BA), com o objetivo de vedar alianças nas disputas majoritárias.

Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

Conforme disposto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a CCJC é a primeira Comissão que uma proposta de emenda constitucional deve passar na Casa para verificar a constitucionalidade do projeto. Após admissão da Comissão, cria-se uma Comissão Especial para examinar o mérito da matéria²⁷.

Em março de 2017, após o recesso parlamentar, a Presidência da CCJC, à época o deputado Rodrigo Pacheco (MDB²⁸/RO), designou como relator da matéria o deputado Betinho Gomes (PSDB/PE). O relatório apresentado por Betinho Gomes admite a constitucionalidade da proposta. Na análise sobre o conteúdo das alterações propostas, o texto destaca que as coligações eleitorais em disputas proporcionais são apresentadas como fatores de enfraquecimento do sistema político. Além disso, o relatório pontua que o fim das alianças eleitorais nos pleitos proporcionais deve vir acompanhadas de alteração da atual normativa

²⁷ RICD, Art. 202.

²⁸Na época da votação da matéria, Rodrigo Pacheco encontrava-se filiado ao PMDB. Mudou de partido em 2018, quando passou a integrar o DEM (Santana FM, 2018).

constitucional, o art. 109, §2º, que excluísse da etapa conhecida como “distribuição das sobras” os partidos que não atingiram o quociente eleitoral²⁹ (BRASIL, 2017a: 5).

É interessante notar que é apenas neste momento que começou o debate entre os atores partidários sobre a necessidade de “complementação” da lei aprovada. Se para os parlamentares no Senado, as federações já representavam uma solução suficiente para o fim das coligações, na Câmara, desde o começo, o discurso sobre a necessidade de se pensar em outro mecanismo, para além das federações partidárias, já estava presente. As federações, para o relator da CCJC, seriam uma das soluções para as coligações e, ao mesmo tempo, facilitariam a aproximação de partidos com “afinidade ideológica” (BRASIL, 2017a: 5), mas que mesmo sob unidade, poderiam ter sua autonomia resguardada.

Confere-se admissibilidade aos itens referentes à fidelidade partidária, onde a saída do partido pode acarretar a perda de mandato ao parlamentar, e a cláusula de barreira, nos percentuais de 3% da votação nacional em, no mínimo, 14 estados, com 2% da votação do distrito. No que se refere aos projetos apensados, o conteúdo da PEC 84/11 não apresentava alterações do que já estava disposto na PEC 282/16. A PEC 22/15, que proibia a realização de coligações em pleitos majoritários, também é considerada admissível perante os termos constitucionalmente. Mas, apesar de considerar a proposta constitucional, para o relator, as coligações para as eleições majoritárias não causariam “vícios ao sistema” (Ibid, 10).

Foram apresentados quatro votos em separado ao Colegiado. O voto em separado nº 1 foi protocolado pelos deputados Chico Alencar (PSOL/RJ) e Ivan Valente (PSOL/SP). Para os parlamentares, o Senado ignorou os partidos políticos pequenos, em especial os com “viés ideológico-partidário definido” (BRASIL, 2017d: 4) ao aprovar a PEC. A objeção dos deputados do PSOL não está relacionada ao fim das coligações em pleitos proporcionais³⁰, tendo seu argumento centrado na rejeição da cláusula de desempenho proposta.

Para os parlamentares, ao interligar o status de funcionamento parlamentar e consequente distribuição de recursos e acesso ao tempo de tv - com o número de votos recebidos pelo território nacional, a cláusula de desempenho proposta fere os princípios constitucionais de pluripartidarismo (voto separado 1, p. 5). O voto se manifesta favorável à aprovação do relatório, desde que se suprimissem os artigos referentes à cláusula de desempenho.

²⁹ Essa demanda institucional é concretizada a partir da aprovação do PL 8.612, de 2017, que será mencionado na sequência neste trabalho.

³⁰ No relatório, os parlamentares apoiam a proposta que veda a celebração de coligações em pleitos proporcionais (p. 8). Esse posicionamento na arena legislativa é refletido nas escolhas aliancistas do partido em 2018. Conforme este trabalho apresenta na seção de análise, o PSOL tem estratégias isoladas. Quando adota a estratégia cooperativa, o partido tende a celebrar alianças com seus parceiros de campo ideológico.

O voto em separado nº 2, protocolado pelo deputado Rubens Pereira Jr. (PCdoB/MA), adota uma posição parecida com a dos parlamentares do PSOL. Sem fazer objeção ou alegar a inconstitucionalidade do fim das coligações em pleitos proporcionais e majoritários, o voto se manifesta de forma contrária apenas à cláusula de barreira sob os percentuais citados, colocando a medida como um ataque ao pluripartidarismo, à isonomia e ao direito das minorias políticas no Parlamento brasileiro.

O deputado Marcos Rogério (DEM/RO) apresentou o voto em separado nº 3. O voto do parlamentar é o primeiro a se manifestar de forma contrária, não apenas a cláusula de barreira, mas também a proibição de coligações nas disputas proporcionais e majoritárias. O voto em separado nº 4 foi apresentado pela deputada Maria do Rosário (PT/RS) e pelo deputado Luiz Couto (PT/PB). O voto é justificado com o entendimento de que a proibição de coligações eleitorais e a implementação de cláusula de barreira iriam eliminar partidos pequenos e partidos que se oficializaram a pouco tempo. O voto dos parlamentares é o primeiro pela inadmissibilidade do projeto.

Foram quatro reuniões de discussão, com a votação do relatório do deputado Betinho Gomes sendo votado no dia 03 de maio de 2017. As reuniões foram marcadas por conflitos entre os parlamentares, com posições divididas entre partidos pequenos e grandes. Quando a PEC 36/2016 chega à Câmara dos Deputados, sob seu novo número, a Casa já estava realizando discussões referentes à reforma política. A tramitação de dois projetos de reforma política, um de autoria da Câmara e outro do Senado, era uma tentativa de negociação entre os diversos interesses políticos. Apesar disso, durante as reuniões da CCJC, os discursos dos parlamentares de partidos pequenos demonstraram cautela e forte oposição à aprovação da PEC 286 antes da finalização da Comissão Especial³¹.

As falas realizadas no Plenário da CCJC resumem os argumentos trazidos pelos parlamentares contrários à admissão da PEC. O deputado Chico Alencar afirma que todos os itens apresentados pela proposta, com exceção da cláusula de desempenho, já estavam presentes no relatório elaborado pela Comissão Especial. Para o parlamentar, a PEC misturava aspectos da lei ordinária e da lei constitucional. Outras falas também pontuam a insatisfação dos parlamentares de partidos pequenos com a PEC do Senado tramitando na Casa de forma simultânea a proposta de Reforma Política elaborada a partir dos debates dos próprios parlamentares.

³¹ A Comissão Especial da Reforma Política da Câmara dos Deputados foi instaurada em 11 de outubro de 2016. O resultado dessa Comissão foi a promulgação da Lei 13.488, de 2017, discutida adiante neste trabalho.

“O PCdoB tem um posicionamento claro nessa matéria. Vamos obstruir para impedir o debate? Não! Pelo contrário, para promover o debate. Mas, se for dada a admissibilidade da PEC, não haverá debate. Haverá um rolo compressor acontecendo durante a discussão da reforma política. Todos nós queremos debater os termos da reforma política, mas não com uma espada em cima das nossas cabeças. O ideal é que haja um encaminhamento político, uma decisão política (...); não (...) quando dois ou três partidos maiores da Casa resolvem acelerar o andamento da PEC” (Deputado Rubens Pereira Júnior. In: BRASIL, 2017e, sp).

"Eu sou membro da Comissão de Reforma Política e confesso que eu estranho que, enquanto nós estamos discutindo a reforma política, a CCJ traga uma reforma política para ser discutida. (...) Vejam, aqui há grave inconstitucionalidade nesta matéria. Eu acho que ela não deve nem avançar. Aliás, eu acho que nem deveríamos estar discutindo isso aqui, pois existe uma reforma lá” (Deputado Ronaldo Fonseca. BRASIL, 2017f, sp).

O líder do PT na Comissão, deputado Luiz Couto (PB), declara que “já existem outras propostas da Câmara prontas para discussão (...). No Senado, passa tudo na Comissão de Constituição e Justiça; quando chega aqui é que nós cortamos” (BRASIL, 2017e, sp). O dep. Major Olimpo, em nome do Solidariedade, também menciona que a proposta tem a intenção de extinguir partidos pequenos. Para Marco Feliciano, liderança do PSC à época, a aprovação da cláusula representava a sepultura dos partidos pequenos. A norma, apesar de ter o objetivo de melhorar o sistema partidário, não era eficiente em distinguir os partidos pequenos dos partidos que seriam “legendas de aluguel” (BRASIL, 2017e, sp)

É interessante observar que o debate entre os parlamentares dos partidos menores é feito majoritariamente em relação à cláusula de desempenho. Em várias falas, os parlamentares – mesmo os daqueles partidos que orientaram a obstrução – mencionaram a concordância com a proibição das coligações³². Embora, até esse momento, o projeto previa não apenas o fim de coligações em pleitos proporcionais, como também em pleitos majoritários – conforme a proposta apensada em conjunto – o ponto de conflito da proposta é majoritariamente em relação à cláusula de desempenho. Em pronunciamento na Comissão, o dep. Aliel Machado (Rede/PR) argumentou que já há uma cláusula de barreira no sistema político brasileiro, a exigência da obtenção do quociente eleitoral.

Há um debate terminológico, e conseqüentemente político, em torno da cláusula. Os contrários à proposta tendem a classificá-la como cláusula de barreira, resgatando, inclusive, o debate realizado no STF sobre essa questão. Essa posição é observada em partidos pequenos, com pouca representação legislativa, independentemente da posição ideológica.

³² O fim das coligações não gerou debates como o da cláusula de desempenho. É interessante observar a posição do PCdoB, o único que apresentou divergências internas sobre o tema na CCJC. Para a dep. Jô Moraes, acabar com as coligações em pleitos proporcionais é uma forma de acabar com a representação de minorias sociais, inviabilizando a construção de projetos políticos em conjunto com outras forças partidárias ideologicamente próximas (BRASIL, 2017f). Já o dep. Rubens Pereira Júnior (PCdoB) manifestou-se tanto no seu voto, como em seu discurso, favorável ao fim das coligações.

Para os parlamentares do partido que propôs a matéria no Senado, sendo o PSDB, tratar o dispositivo proposto como cláusula de barreira é um "equivoco" (BRASIL, 2017e, sp). A cláusula de desempenho vigente na Alemanha é trazida como exemplo comparativo. A proposta de criação de federações é apresentada no discurso político da Câmara como opção política aos partidos que tivessem sua atuação legislativa prejudicada pela cláusula de desempenho. Para o deputado Betinho Gomes (PSDB/PB), relator da matéria na CCJC,

em relação à cláusula de desempenho, é preciso alcançar um percentual mínimo, (...) dando inclusive a possibilidade de se construir federação, até para preservar os partidos que têm vida orgânica e que podem, de fato, dar contribuição ao debate político (Deputado Betinho Gomes. BRASIL, 2017e).

A estratégia do PSOL, PCdoB, PT e PHS foi a obstrução da matéria. Essa estratégia foi utilizada como forma de desacelerar o andamento da proposta. Para que as normas aprovadas valessem para eleições de 2018, era necessária sua aprovação até o dia 05 de outubro de 2017³³. Além da obstrução, outras estratégias para prolongar a tramitação da matéria foram utilizadas, como o pedido de verificação de votações relacionadas ao projeto³⁴ e utilização de requerimentos de retirada de pauta e de adiamento das reuniões ou votações.

Os parlamentares se referiam a essas estratégias como “kit obstrução” (BRASIL, 2017g). O deputado Chico Alencar “brincou” com a questão em uma das sessões. “Disseram que ele não vinha! Olhe ele aí! Sem falsa modéstia, vocês estavam achando que ia passar fácil?” (Deputado Chico Alencar. BRASIL, 2017g).

Para além de observar a oposição dos partidos pequenos à proposta, é interessante observar os argumentos utilizados pelos partidos grandes, normalmente já estabelecidos nacionalmente. Com a proposta em pauta na CCJC e com a estratégia de obstrução dos partidos menores, a tentativa era evitar o debate sobre os méritos da matéria na Comissão. A proibição das coligações foi trazida de forma estratégica ao debate pelos parlamentares dos partidos grandes. Para o deputado Esperidião Amin (PP/SC), quando se tratava do conteúdo da matéria, “o essencial é o fim da coligação; o restante é complemento” (Deputado Esperidião Amin. BRASIL, 2017f, sp). O parlamentar alegou ainda que devido ao tamanho das modificações que estavam sendo analisadas na CESP – como a lista fechada, o fim da reeleição, mandatos de 5 anos, etc – não havia possibilidade da aprovação de uma norma, via Comissão Especial, a tempo das eleições de 2018.

³³ Conforme disposto no texto constitucional, as mudanças na legislação eleitoral devem ser sancionadas em, no máximo, um ano antes da realização dos pleitos (REF).

³⁴ O procedimento de verificação de votação está regido pelo art. 186 do RICD. As votações no âmbito da CCJC são, usualmente, realizadas de forma simbólica. Se o requerimento de verificação for aprovado em plenário, realiza-se uma votação nominal da peça em discussão (sejam projetos ou requerimentos).

O relator da matéria, Betinho Gomes, argumenta a favor da mesma, apresentando que a Comissão Especial era a responsável pelas mudanças nas normas infraconstitucionais enquanto a PEC advinda do Senado, a responsável pelas alterações constitucionais. Para além disso, para o parlamentar, a CESP – comissão responsável pela análise do PL trabalhado a seguir – “perdeu a condição de apresentar algo que tenha consistência e que tenha possibilidade de permitir mudanças substanciais” (BRASIL, 2017h, sp.). Para o parlamentar do PSDB, a proposta vem para impedir a criação de muitos partidos, não para extinguir os partidos que possuem base social forte. Para esses partidos, o relator oferece a possibilidade de reunião via criação de federações partidárias, até então disposta no projeto.

As federações também assumem um jogo justificativo duplo. São apresentadas como forma de preservar os partidos que, porventura, poderiam vir a perder seu status de funcionamento parlamentar com a cláusula de desempenho. Ao mesmo tempo, são resposta para o fim das coligações e os efeitos que essa pode provocar na superação do quociente eleitoral, pois substituiu-se “[o] sistema de coligações pelo modelo de federação, com os mesmos efeitos eleitorais. A diferença é a extensão dos efeitos vinculativos” (Deputado Marcos Rogério. BRASIL, 2017h, sp.).

A discussão e votação do parecer da CCJC sobre a PEC 282/2016 foi realizada na quarta reunião em que a matéria estava em pauta, no dia 03 de maio de 2017. Nas reuniões anteriores, principalmente por causa da tentativa de obstrução e negativa de entendimento sobre a admissibilidade da matéria, a discussão do projeto não havia sido iniciada regimentalmente. Enquanto a estratégia dos partidos opositores foi a tentativa de postergar o debate, a fim de não ter a matéria aprovada na Comissão, os partidos favoráveis realizam movimentações a fim de acelerar o processo, como a utilização de requerimentos para o encerramento da discussão – agora iniciada regimentalmente.

É interessante observar como foi o encerramento e a aprovação da matéria na CCJC. Entre os inúmeros requerimentos para prolongar o tempo da discussão, os parlamentares contrários à proposta tentaram fazer um acordo: retirava-se os requerimentos do “kit obstrução” caso a votação fosse realizada nominalmente.

Ainda assim, a votação é realizada de forma nominal, mas secreta, em meio a protestos no Plenário da Comissão. Sendo assim, não é possível saber a posição adotada pelos parlamentares individualmente, mas é possível avaliar as orientações de voto das bancadas.

Embora estivesse no bloco junto com o PP, PHS e PTdoB³⁵, o PTN compõe o grupo dos contrários ao voto do relator, junto com o PT, PROS, PRB, Solidariedade, PCdoB, PSOL e o Bloco da Minoria. Encaminharam favoravelmente ao relatório: PP, PMDB, PR, PSDB, PSD, PSB, DEM, PDT, PPS. Quantitativamente foram 51 votos, 37 favoráveis e 14 contrários ao relatório. Assim, o parecer do deputado Betinho Gomes se constitui como parecer na CCJC e passa para o próximo passo da tramitação: a Comissão Especial.

Comissão Especial

Conforme previsto no RICD, é necessário a criação de uma Comissão Especial destinada a avaliar o mérito das PECs, que, após instaurada, deve emitir seu parecer em até quarenta sessões. A competência legal da Comissão é analisar o mérito da proposta. E diferentemente do previsto no RISF, é apenas nesse Colegiado, e não na CCJC, que os deputados podem submeter emendas ao projeto (RICD, art. 202). Essas que terão seu mérito avaliado em conjunto com a matéria inicial pelo relator.

A distribuição dos membros é definida pelo Presidente da Casa e o número de cadeiras para cada bloco é distribuído, tanto quanto possível, proporcionalmente ao número de parlamentares em cada cadeira (Ibid, art. 26). A Mesa Diretora foi eleita em 06 de junho de 2017. Na composição da Comissão Especial estava a deputada Renata Abreu (PODE/SP) como Presidente e os deputados Luis Tibé (PTdoB/MG), Domingos Neto (PSD/CE), Celso Maldaner (PMDB/SC) como 1º, 2º e 3º Vice-Presidentes, respectivamente. A deputada Shéridan (PSDB/RR) foi definida como relatora da matéria.

Foram apresentados 29 requerimentos de Audiências Públicas para debater a proposição com entidades da sociedade civil (RICD, art. 24, III e art. 255). Assim, foram 4 pedidos para realização de seminários para debater o tema, em Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais. Solicitou-se a realização de uma mesa redonda com os presidentes dos partidos políticos no âmbito da Comissão Especial. Nessa comissão, foram aprovados 47 convites para personalidades, instituições ou organizações com o intuito de incluí-las no debate do mérito da matéria.

O Colegiado aprovou o nome de 11 representantes da comunidade acadêmica, com pesquisadores área da Ciência Política e do Direito, 9 organizações da sociedade civil³⁶, 6

³⁵ Foi numa reunião da CCJC destinada a discutir a PEC 286/2016 que o PTN rompeu com o bloco parlamentar PP/PTN/PHS/PTdoB.

³⁶Os movimentos convidados foram: Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB, Movimento Liberal Acorda Brasil - MLAB, Movimento Nas Ruas, Movimento Mais Brasil Eu Acredito, Movimento Brasil Livre - MBL, Movimento Vem Pra Rua, Instituto MUDE, Laços de Apoio ao Brasil, Movimento pela Transparência

jornalistas políticos, 4 Ministros do STF, 1 Ministro do Executivo Federal, 16 personalidades ligadas à comunidade jurídica. Apesar do grande número de convidados aprovados, foram realizadas duas Audiências Públicas, com três convidados.

Ao final do prazo, foram apresentadas 12 emendas modificativas por 6 partidos diferentes, PV, PHS, PMDB, PCdoB, PTdoB e PODE. Em linhas gerais, as emendas protocoladas giravam em duas direções: deixar mais brandas as cláusulas que restringiam o acesso aos recursos orçamentários dos fundos, bem como outras que antecipavam as restrições.

Apresento a seguir um breve resumo de cada uma das propostas apresentadas pelos parlamentares membros.

- | |
|--|
| <p>a) Emenda nº 1, de autoria do deputado Ronaldo de Lucena (PV/SP). Propunha a instituição, para além do fundo partidário, do fundo eleitoral. Alterava também a distribuição do tempo de acesso ao rádio e a TV. Enquanto na matéria original só os partidos com funcionamento parlamentar teriam acesso, na proposta do parlamentar a 10% do tempo total seria distribuído igualmente entre todos os partidos e 90% entre aqueles que obtiveram ultrapassaram a cláusula de desempenho.</p> |
| <p>b) A Emenda nº 2 tinha como objetivo antecipar a proibição das coligações eleitorais, vigência da cláusula de desempenho e suas restrições a partir das eleições de 2018. Foi protocolada pelo deputado Celso Maldaner (PMDB/SC).</p> |
| <p>c) O deputado Carlos Andrade (PHS/RR) submeteu a Emenda nº 3, que tinha como foco as federações partidárias. No projeto aprovado pelo Senado, as federações seriam nacionais, com incidência na atuação legislativa federal e estaduais. A Emenda propõe que a federação formada a partir da deliberação dos diretórios nacionais seja reproduzida apenas na Câmara e no Senado. A reprodução nas Assembleias Legislativas seria facultativa e poderia ser formada com apenas uma parte dos partidos federados nacionalmente.</p> |
| <p>d) A Emenda nº 4, também de autoria de Carlos Andrade, buscava modificar as restrições da cláusula de barreira como forma de atenuar os prejuízos trazidos por ela aos pequenos partidos. Na modificação, apesar de manter o percentual já aprovado no Senado, os partidos deveriam ter sua votação distribuída em 9 estados em vez de 14 e as restrições completas seriam aplicadas apenas a partir de 2030.</p> |

- e) De autoria do deputado Roberto Lucena, a Emenda nº 5 retirava o acesso gratuito ao tempo de TV e rádio das restrições da cláusula de barreira. Na proposta do deputado, todos os partidos com candidato teriam o acesso.
- f) Também de autoria de Roberto Lucena, a Emenda nº 6 buscava abrir uma janela para a mudança de partido 30 dias antes das eleições, sem que isso acarretasse prejuízo ao partido – a desfiliação não conta para o acesso aos recursos orçamentários – e ao parlamentar, com perda de mandato. A Emenda nº 9, do deputado Hildo Rocha (PMDB/MA), tem um conteúdo semelhante, advogando a favor de uma janela.
- g) A Emenda nº 7, protocolada pela deputada Alice Portugal (PCdoB/BA), detalhava as competências e instruções legais para a atuação das federações partidárias. Para a autora da emenda, esse procedimento visava garantir a autonomia das legendas que integravam a federação. Entre as propostas estavam as formas de divisão proporcional do fundo partidário, do acesso gratuito ao tempo de TV e rádio. Além disso, se propunha que os partidos pudessem concorrer às eleições de forma federada. Essa emenda busca atribuir às federações o mecanismo das coligações eleitorais, que unifica as votações partidárias sob uma única legenda.
- h) A Emenda nº 8, também de autoria da deputada Alice Portugal, tinha a intenção de criar um novo parágrafo no texto constitucional excluindo a necessidade do quociente eleitoral para a obtenção de cadeiras por partidos e federações. Apesar de não deixar explícito, a emenda visava regulamentar outro modelo de distribuição de sobras. O procedimento matemático para a conversão de votos em cadeiras utilizado no Brasil, com duas fases de distribuição de vagas, faz com que a exclusão da superação do quociente eleitoral só seja possível na segunda etapa. É a primeira vez que no debate em torno da EC/PEC, que um dos objetos de mudança na legislação que esse trabalho analisa, surge como proposta entre os parlamentares.
- i) A Emenda nº 10, protocolada pelo dep. Hildo Rocha (PMDB/MA), modificava a forma de votação da Câmara dos Deputados, substituindo o sistema proporcional pelo majoritário.
- j) Emenda nº 11, do deputado Luís Tibé (PTdoB/MG), visava legislar sobre as federações partidárias. Entre as propostas, estava a permissão para a realização de coligações em pleitos proporcionais entre partidos que integravam a mesma federação.
- k) A última emenda protocolada, a Emenda nº 12, de autoria do Sinval Malheiros (PODE/SP), propunha uma nova redistribuição do fundo partidário, onde, todos os partidos com representação na Casa teriam direito ao fundo eleitoral, assim como ao acesso ao tempo gratuito de TV e rádio.

Foram dois relatórios apresentados pela relatora. Nos dois documentos, há uma tentativa de trazer um caráter técnico às propostas apresentadas. Os argumentos apresentados resgatam aspectos científicos da comunidade acadêmica especializada. Assim, seguindo o apresentado pela literatura, Shéridan também apresenta as coligações como uma estratégia de superação do quociente eleitoral, relacionando-as com negociações de curto prazo (BRASIL, 2017i). Para a relatora, há dois principais pontos de distorção institucional no sistema político: a possibilidade de celebrar coligações eleitorais e as regras para acessar o fundo partidário e o tempo de televisão e rádio (Ibid, 5-6).

As mudanças propostas pela PEC são apresentadas como inovações institucionais. A diferença entre os dois relatórios estava no item que tratava sobre as federações partidárias. No primeiro relatório, apresentado em 10 de agosto de 2017, a possibilidade de partidos realizarem federações nas arenas estaduais, desvinculadas da federação na arena federal, disposta nas Emendas nº 7 e 11, não foi aceita. As federações teriam um caráter verticalizado, a partir da Câmara dos Deputados. Seriam formadas com deliberações das convenções nacionais, reproduzidas nas arenas subnacionais de forma automática. A relatora argumentou em seu discurso que as federações de caráter estaduais poderiam agir como meros substitutos das coligações, enfraquecendo o intuito da proposta (BRASIL, 2017i).

Um segundo relatório é apresentado posteriormente, flexibilizando o caráter das federações, atendendo, assim, às Emendas nº 7 e 11. Dessa forma, as federações não seriam mais reproduzidas de forma automática nas arenas subnacionais e, quando formalizadas, poderiam contar com apenas parte dos partidos que compõem a federação nacional. Entretanto, a realização de federações com aliados diferentes dos nacionais estava proibida. A justificativa para a mudança foram as diferenças contextuais na política dos estados.

Uma observação interessante: no que tange o acesso ao fundo partidário e ao tempo gratuito de TV e rádio, o relatório utilizou uma simulação eleitoral com os resultados de 2014 da Câmara dos Deputados aplicado às novas normativas propostas para as eleições de 2018³⁷. Constatou-se que 18 partidos, entre os 32 que concorreram, estariam aptos para ultrapassar a cláusula de barreira.

O relatório mantém os percentuais de votação estabelecidos no texto do Senado, 3% dos votos nacionais com 2% da votação estadual, e diminui o número de UFs necessárias

³⁷ É interessante observar que os parlamentares realizam o mesmo método de análise que esse trabalho apresenta. Manipular o ambiente com base nos resultados passados que o partido obteve é uma forma oportuna de observar o impacto das normas sob o comportamento partidário (BRASIL, 2017i).

nessa distribuição. Enquanto no projeto original a territorialidade da votação deveria abranger ao menos quatorze estados, no substitutivo apresentado esse número cai para nove, um terço dos estados da Federação. Com início a partir das eleições de 2030, as eleições anteriores contam com percentuais menores de votação. Há um incentivo institucional para que os partidos maximizem sua votação para a Câmara dos Deputados.

Das 12 emendas apresentadas, foram aceitas no relatório substitutivo as de nº 3, 4, 7, 8 e 11. As outras emendas e duas PEC que foram apensadas no início da tramitação na Câmara, foram rejeitadas. A tentativa de antecipar a proibição das coligações para as eleições de 2018 apareceu em diversos momentos nos debates realizados pela Comissão Especial, mas sem muito sucesso. Nos dois relatórios produzidos pela deputada Shéridan, o prazo para sua proibição permanecia em 2020.

Entretanto, na última reunião da Comissão Especial, destinada à votação do relatório, foi colocado em destaque a possibilidade de suprimir o artigo que proibia as coligações a partir de 2020, fazendo o seu efeito valer de forma imediata, desde as eleições de 2018. O destaque foi de autoria do deputado Esperidião Amim. A possibilidade de aprovação desse destaque mobilizou novamente uma divisão entre os partidos grandes e pequenos.

Nas falas colocadas por Orlando Silva (PCdoB/MA) e José Rocha (PR/BA) fica evidente que a tramitação foi realizada a partir de negociações entre as lideranças partidárias e a existência de coligações eleitorais em 2018 que faziam parte desses acordos. Ainda assim, a maioria dos partidos presentes, PMDB, PP, PSDB, PSD, PSB, DEM, PDT, PSOL, orientaram a bancada na Comissão Especial a votar favoravelmente a proibição imediata. Ao final da votação do destaque, foram 18 parlamentares favoráveis ao início da proibição em 2018 e 11 contrários, sendo favoráveis ao início em 2020, como constava no relatório original.

Sendo assim, em 23 de agosto de 2017, o relatório aprovado na Comissão Especial e que segue para a deliberação do Plenário ficou estruturado em torno dos seguintes temas:

- | |
|--|
| a) Proibição das coligações em pleitos proporcionais a partir das eleições de 2018; |
| b) Permissão legal para a criação de federações partidárias, compostas por partidos com afinidade programática e ideológica. Permissão para as federações estaduais com apenas uma parte da federação nacional. |
| c) Cláusula de desempenho para estabelecer quais partidos poderiam ter acesso ao fundo partidário e ao acesso gratuito ao tempo de TV e rádio. As restrições eram aplicadas aos partidos que não obtivessem quinze deputados eleitos ou 3% da votação nacional |

distribuídos em, pelo menos, nove estados. Esses percentuais passariam a valer a partir de 2030. As eleições anteriores teriam percentuais menores para uma transição e adaptação gradual dos grupos partidários.

d) Restrições institucionais à infidelidade partidária. A desfiliação do partido originário, salvo em casos especiais, passaria a ser punida com perda do mandato ou da suplência.

Plenário da Câmara dos Deputados

O projeto chega ao Plenário da Câmara dos Deputados e é pautado na Ordem do Dia em 05, 19, 20 e 27 de setembro de 2017. Conforme os procedimentos regimentais, a matéria deve passar por dois turnos de discussão e votação (RICD, art. 148).

Nas Sessões Deliberativas realizadas nos dias 05, 19 e 20 de setembro, o deputado Glauber Braga (PSOL/RJ), na posição de líder do PSOL, apresentou dois requerimentos: um para a retirada do projeto da pauta e outro para o adiamento da votação em cinco sessões. Protocolar requerimentos para atrasar o processo de votação é uma das ferramentas que dão continuidade às ações realizadas pelo partido com a intenção de obstruir a votação da proposta. A votação dos requerimentos apresentados ao Projeto é obrigatória e deve ser realizada antes da votação do conteúdo original.

Dois temas tomaram o centro dos debates entre os parlamentares no Plenário: o início das proibições das coligações proporcionais, se 2018 ou 2020, e os percentuais da cláusula de barreira. Durante os discursos, muito se escutava sobre os acordos realizados na Reunião de Líderes³⁸. As falas faziam referência a um acordo que ia na contramão do texto colocado para a votação.

No relatório enviado pela Comissão Especial, a proibição constava a partir de 2018, mas, a maioria dos parlamentares eram favoráveis à vedação em 2020. Na tribuna, o deputado Silvio Costa (PTdoB/PE) fez um apelo aos parlamentares em favor das decisões tomadas pelas lideranças partidárias. Nas palavras do parlamentar, se convencionou entre os grupos a manutenção das coligações no pleito de 2018, proibindo seu uso apenas em 2020.

Existe aqui um pré-acordo, um pré-entendimento, entre a maioria dos Líderes para que hoje aprovemos aqui a PEC 282/16, que proíbe a coligação nas eleições proporcionais para 2020 [...] É um acordo do qual participou PSDB, PT, PP, PR, DEM, a maioria esmagadora dos partidos. É um acordo factível. [...] Se nós acabarmos com a proibição de coligação para 2020 e estabelecermos a cláusula de

³⁸ Conforme o previsto no capítulo II do RICD, os líderes do bloco da maioria, da minoria, dos partidos, dos blocos parlamentares e do Governo formam o Colégio de Líderes (RICD, art. 20). Esses parlamentares têm prerrogativas para definir os membros das Comissões (Ibid, art. 25), se reunir com Presidentes das Comissões Permanentes para o exame do trabalho legislativo (Ibid, art. 42), entre outras.

barreira de 1,5%, nós já avançamos em alguma coisa na reforma política. (Deputado Silvio Costa. BRASIL, 2017j: 102)

Um posicionamento semelhante é adotado por José Guimarães (PT/CE), que se pronuncia como Líder da Minoria. “Por que foi feito este acordo hoje? Porque ele é o melhor” (Deputado José Guimarães. BRASIL, 2017j: 238).

Apesar disso, houve uma forte divergência entre os partidos que eram favoráveis à proibição imediata das coligações proporcionais, conforme o texto aprovado na Comissão Especial, e os contrários. O segundo grupo representava a maioria dos parlamentares e estava com poder de pressionar a negociação. Essa pressão fica visível especialmente na segunda reunião realizada para discutir a matéria. Os parlamentares contrários ao texto ameaçaram não aprovar a PEC caso o destaque protocolado pelo PPS, a respeito da vedação às coligações proporcionais, não fosse votado.

Foi-nos dito hoje pela manhã que havia uma emenda aglutinativa que transportaria o final das coligações para o ano de 2020. Com esse acordo, nós concordamos. Mas soubemos agora que querem simplesmente votar o texto que veio da Comissão, sem o destaque do PPS — que não é só do PPS, mas de quase todos os partidos. Sem o acordo, o PTB não participa hoje da votação (Deputado Josué Bengtson. BRASIL, 2017k: 22).

Ficou acordado a votação do relatório como texto base no dia 05 de setembro e, os destaques, para votação em separado, em especial o protocolado pelo PPS, aconteceriam nas Sessões Legislativas posteriores. Dada as negociações, o único partido que orientou a votação contra o texto base foi o PSOL, pela contrariedade à cláusula de desempenho. A liderança da REDE liberou a bancada, apesar de expressar que a maioria do partido era contrário ao projeto. Com um quórum de 400 deputados, o texto base da PEC 282 de 2016, foi aprovado em primeiro turno com 384 votos favoráveis e 16 votos contrários.

Um ponto importante que estava sendo mobilizado em toda essa discussão: uma proposta de sistema político que ficou conhecido como “distritão” estava em pauta e sendo colocado na negociação para a aprovação do PT.

No entendimento de alguns parlamentares, havia a possibilidade de que entre um turno e outro de votação, a PEC 77, de 2003, pudesse ser aprovada. Se negociou que caso o projeto de um sistema distrital misto fosse aprovado, a PEC seria prejudicada. Caso reprovado, as lideranças articulariam a proibição das coligações apenas para 2020. Segundo a fala do deputado Carlos Zarattini (PT), numa reunião entre as lideranças do PT, PMDB, PSD, PP, PSB, PCdoB e PTB “foi feito um acordo no sentido de que, caso houvesse a derrubada do distritão, todos os partidos apoiariam o adiamento do fim das coligações para 2020”

(Deputado Carlos Zaratini. BRASIL, 2017l: 64). A fala do deputado Arnaldo Jordy (PPS/PA) reiterou a negociação em torno da aprovação: “Foi feito um acordo, discutido, questionado, colocado em dúvida inclusive, e nós protocolamos o entendimento de votar livremente o distritão e, depois, o acordo de votar o destaque do PPS” (Deputado Arnaldo Jordy. BRASIL, 2017l: 69).

O Destaque nº 4, de autoria do PPS, propunha a reinclusão do artigo nº 2 da proposição original no texto base aprovado. Na prática, essa medida permitia a celebração de coligações eleitorais nas eleições proporcionais de 2018. Durante a sessão do dia 19 de setembro, apesar do acordo mencionado nas falas dos parlamentares, os deputados contrários ao destaque se articularam para voltar contra.

No momento de orientação da bancada, onde os líderes orientam seus correligionários, PMDB, PSDB e o Bloco da Maioria liberaram suas bancadas para a votação do destaque. As motivações para essa liberação eram os parlamentares que eram a favor da proibição imediata das coligações. Essa posição foi interpretada pelas lideranças partidárias favoráveis ao destaque como uma tentativa de quebrar o acordo, deixando o texto base sem alterações (BRASIL, 2017l: 74)

Essa movimentação, somada ao baixo quórum para a votação daquela matéria, gerou uma reação em cadeia das outras lideranças. Os líderes do PR, PSB, DEM, PT, PRB, PDT, PODE, SD, PCdoB, PSC, PPS, PHS, PV, REDE, PEN e do Bloco da Minoria, encaminharam a obstrução da matéria como forma de adiar a votação e conseguir um resultado favorável na Sessão marcada para o dia seguinte. Como já mencionado, o quórum necessário para a aprovação de uma PEC é alto, logo, o número de parlamentares que estão presentes nos momentos da votação é de interesse dos partidos. Ressalto as falas de dois parlamentares, Arnaldo Jordy do PR e Alice Portugal do PCdoB, que expressam em discurso essa situação.

Alguns partidos que estavam na reunião liberaram as suas bancadas, descumprindo o acordo firmado. Portanto, nós estamos aqui para salvaguardar o acordo que foi feito, obstruindo, e tentando amanhã, com quórum elevado, garantir o cumprimento do acordo (Deputado Arnaldo Jordy. BRASIL, 2017l: 78).

Essa movimentação de algumas lideranças é vista de forma negativa por alguns parlamentares, em especial os do PMDB. O deputado Daniel Vilela (PMDB/GO), se referiu ao acordo sobre o fim das coligações acontecerem apenas em 2020 como um controle dos partidos pequenos sob os grandes. Para o parlamentar, o acordo foi construído apenas com partidos pequenos (Deputado Daniel Vilela. BRASIL, 2017m: 147).

Ainda se tratando do primeiro turno de votação, dada a falta de quórum com a maioria dos partidos em obstrução, a votação do Destaque nº 4 é adiada e marcada para o dia seguinte, após uma nova reunião do Colégio de Líderes. A intenção dos parlamentares na Sessão realizada no dia 20 de setembro, era terminar os dois turnos de votação.

Até esse momento, o projeto só tinha o seu texto base aprovado, sendo os destaques que ainda estavam em votação, parte do rito do primeiro turno de votação. PT, PP, PPS, PSDB, PTB, PRB, PDT, PHS e PV orientaram as bancadas a votar a favor do destaque. O PSOL se colocou contra e PMDB, REDE e PSB liberaram a bancada. Com quórum de 439 deputados, o texto do destaque foi aprovado com 348 votos favoráveis, 87 votos contrários e 4 abstenções. Assim, a permissão da realização de coligações eleitorais em 2018 retornou ao projeto.

O PT apresentou o Destaque nº 14, que buscava regulamentar a autonomia partidária. Na proposta, os partidos poderiam definir sobre a escolha dos membros e a duração dos órgãos permanentes e provisórios. O Destaque visava coibir essa flexibilidade da medida, que atacava diretamente a proposta de democracia interna nos partidos. O destaque teve o apoio das lideranças do PSB, PSOL e PHS. A REDE e o Bloco da Minoria foram as únicas legendas a liberar a bancada. Todos os outros partidos foram contrários ao destaque. Dos 418 votos, apenas 107 foram favoráveis. Assim, o texto original foi mantido, resguardando a autonomia plena dos partidos.

O PCdoB também apresentou um requerimento de destaque. A deputada Alice Portugal protocolou um destaque supressivo, que tinha como objetivo eliminar do texto a proibição das coligações. Como o requerimento do PPS foi pautado e aprovado antes, em cumprimento aos acordos, o partido pediu para que seu destaque não fosse aprovado.

Foram dois requerimentos de destaque protocolados pela bancada do PSOL. O primeiro colocado em pauta tinha a intenção de retirar a cláusula de desempenho do texto final. O segundo destaque tratava sobre a possibilidade das federações estaduais, que poderiam ser formadas com parte da federação nacional³⁹. O primeiro destaque foi rejeitado, o segundo, que retirava a possibilidade de "sub federações" estaduais do texto base, foi aprovado com 337 votos, em um quórum de 339.

O destaque do PODE incorporava uma janela partidária após a promulgação da EC para a mudança de partidos. Essa medida vinha para abrir uma oportunidade para a mudança

³⁹ No relatório produzido pela Comissão Especial e que chega ao Plenário, o art. 17-A, § 9º e §10, prevê que para as disputas eleitorais estaduais, os partidos poderiam se unir com parte das legendas que integram a federação nacional. Seriam formadas sub federações partidárias.

de partidos, já que o projeto não previa a janela partidária. A deputada Renata Abreu, autora do requerimento, retirou o destaque da pauta ao afirmar que foi realizado um acordo para que fosse votado um requerimento de destaque no segundo turno, com o objetivo de retirar o parágrafo do texto.

Com o término das votações dos destaques, o texto da PEC 282/16 é aprovado em primeiro turno em 20 de setembro.

Dado o acordo para uma votação acelerada, o deputado Carlos Zarattini (PT/SP) apresentou um requerimento para a quebra de interstício entre os dois turnos de votação. Regimentalmente, o interstício entre os turnos de votação e discussão é de cinco sessões. A quebra desse intervalo é regulada pelo art. 150, parágrafo único, do RICD, e só é possível quando o requerimento é assinado por um décimo da Casa ou quando fruto de acordo entre as lideranças.

O requerimento é rapidamente aprovado. Assim, a votação do segundo turno e a aprovação da matéria foi realizada na segunda sessão legislativa extraordinária realizada no dia 20 de setembro de 2017. Com um quórum de 389 parlamentares, o texto base, ressalvando a votação dos destaques, é aprovado com 363 votos favoráveis, 24 contrários e 2 abstenções.

Os destaques para votação em separado foram realizados no dia 27. Foram votados 3 destaques, um de autoria do PSOL, um do DEM e um do PP. O destaque do PSOL possui o mesmo conteúdo do requerimento apresentado pelo PT no primeiro turno. Retira do texto da PEC a autonomia total de decisão do partido sob os órgãos internos do partido. PT, PHS e REDE apoiaram o destaque. O texto é mantido sem alterações com 326 votos favoráveis e 104 contrários.

O destaque para votação em separado, protocolado pelo Democratas, tratava sobre o artigo 17, §5º do substitutivo, das regras sobre a fidelidade partidária. A intenção do requerimento é suprimir o artigo que pune com perda de mandato os parlamentares que se desfilarem dos partidos que foram originalmente eleitos.

No texto, ao suprimir o trecho, a fidelidade continuaria sendo regulada pelas normas infraconstitucionais, nesse caso, a Lei dos Partidos, a Lei nº 9.096, de 1995. A Lei dos Partidos prevê uma janela partidária que permite a mudança de partido. A votação do destaque fazia parte do acordo realizado em torno da PEC, junto com a permissão de coligações para 2018. O PSOL foi o único partido a orientar pela manutenção no texto base. Com quórum de 380 deputados e 371 votos favoráveis ao destaque, o dispositivo foi suprimido.

Por fim, o destaque do PP. O requerimento solicitava a avaliação em separado para suprimir o artigo 17-A da PEC, que criava as federações partidárias. A justificativa para o requerimento é que as federações perpetuam a lógica das coligações. Os partidos que orientaram sua bancada a votar a favor do estabelecimento das federações foram PCdoB, PT, PODE, PPS, PHS, PV, PSOL e Bloco da Minoria. Os favoráveis à supressão do artigo foram PP, PSD, PR, DEM, PTB, SD, PRB, Bloco da Maioria e PSC. O PMDB, PSDB, PSB, PDT e REDE liberaram a bancada. Com quórum de 423 parlamentares, o texto é suprimido com 280 votos a favor.

Com a aprovação do destaque do PP, se encerra o segundo turno de votação da PEC 282. Quando um PL sofre alterações de mérito na Casa revisora, ela volta à Casa de origem para a avaliação das mesmas. Assim, no dia 28 de setembro de 2017, a PEC retornou ao Senado Federal.

Retorno ao Senado - PEC 33 de 2017

Na segunda fase da tramitação no Senado, o PL assumiu um novo número: PEC 33, de 2017. Nesse momento, o Plenário do Senado deve avaliar e votar as modificações que a Câmara realizou. O projeto foi incluído na Ordem do Dia em 3 de outubro. Foi aprovado um requerimento de urgência para o projeto, o que possibilitou a votação de primeiro e segundo turno do projeto no mesmo dia (RISF, art. 366, III). O caráter de urgência retira a necessidade de parecer aprovado na CCJ.

O presidente da Casa à época, Senador Eunício Gomes (DEM/CE), designou o Senador Ciro Nogueira (PP/PI) para fazer o relatório no lugar da Comissão. O relatório foi aprovado em primeiro turno com unanimidade do quórum de 62 senadores. Com a aprovação de calendário especial, após a votação em primeiro turno, rapidamente se passa à discussão e votação em segundo turno. Com um quórum de 58 senadores, o projeto teve novamente unanimidade favorável. O projeto vai para sanção presidencial e em 04 de outubro o texto passa a ser a EC 97, de 2016.

Por fim, diferentemente dos altos custos aos partidos que foi proposto pelo Senado, o texto é sancionado com coerções institucionais mais brandas. Elaborei abaixo uma tabela com as diferenças entre o texto inicial e o texto final.

EC 97, DE 2017	
Início do projeto	Redação final

Autonomia partidária	
Assegurava autonomia para a decisão sobre as estruturas internas dos partidos. As direções poderiam deliberar sobre a formação, organização e funcionamento de seus órgãos permanentes e provisórios (Avulso inicial, art. 1º, p.1).	Redação mantida sem alteração.
Coligações eleitorais	
Proibidas a partir das eleições de 2022 (Avulso inicial, art. 1º, p.1)	Proibidas a partir das eleições de 2020 (Redação final, art. 2º, p. 3)
Porcentagens da cláusula de desempenho	
3% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, com votação distribuída em, pelo menos, 14 estados . Em cada um dos estados era necessário, no mínimo, 2% dos votos válidos em cada (Avulso inicial, art. 1º, p.2).	Duas formas: I- 3% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados em, no mínimo, 9 estados da federação , com, no mínimo, 2% da votação em cada; II - Pelo menos 15 deputados distribuídos em 9 estados (Redação final, art. 1º, p. 2).
Restrições da cláusula de desempenho	
Partidos sem funcionamento parlamentar não terão direito à proposição de ações de controle de constitucionalidade, estrutura própria e funcional nas casas legislativas e não terão acesso ao fundo partidário e ao tempo gratuito de televisão e rádio. Restrições válidas a partir de 2022 (avulso inicial, art 1º, p.2).	Partidos que não cumpriram a cláusula de desempenho ficam sem direito aos recursos do fundo partidário e ao acesso ao tempo gratuito (Redação final, art. 1º) As restrições passam a valer a partir de 2030 (Redação final, art. 3º, p.3)
Fidelidade partidária	
Os políticos eleitos em 2016 e 2018 que se desfiliassem dos partidos pelos quais foram eleitos, perderiam o mandato. A regra não se aplica aos partidos que perderam o status de funcionamento parlamentar (Avulso inicial, art. 2º, p.2) Já os eleitos como vices e suplentes que se desfiliassem perderiam a possibilidade de suceder o mandatário (avulso inicial, art 2º, p. 2 e 3).	Retirado do texto.
Federações	

Admite que partidos com ideologia e programa próximos podem se juntar em federações partidárias. O objetivo da união é não sofrer as restrições da cláusula de barreira. As federações teriam caráter nacional, sendo replicadas nas eleições para o Senado, Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e a Câmara Distrital (Emenda nº 1, CCJ).	Retirado do texto.
--	--------------------

Fontes: sites da Câmara e do Senado. Elaboração da autora.

2.1.2. Lei nº 13.488 de 2017

A Lei 13.488 de 2017 estabeleceu, entre suas diversas alterações, que os partidos políticos não precisam mais atingir o quociente eleitoral para participar da distribuição de sobras. Essa mudança alterou o art. 109 da Lei 4.737, de 1965 (Código Eleitoral) e acabou com a cláusula de exclusão existente no sistema eleitoral brasileiro.

O PL que dá origem à Lei 13.488, de 2017, tem seu início nos debates realizados pela Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à Reforma Política. É fruto do PL nº 8612, de 2017, de autoria da Comissão Especial, escrito posteriormente a realização dos debates e deliberações entre seus membros.

Desde o início dos debates, a PEC que tramitava no Senado já era conhecida e apoiada por parte dos parlamentares. Apesar do acordo sobre o Senado protocolar uma PEC e a Câmara ficar responsável pela alteração nas normas infraconstitucionais ser mencionado ao longo da tramitação da PEC 36, no Plano de Trabalho inicial apresentado pelo relator, deputado Vicente Cândido (PT/SP) não há especificação sobre quais as normas poderiam ser debatidas ali. No roteiro de trabalho, haveria espaço para normas constitucionais e infraconstitucionais (BRASIL, 2016h: 3)

Essa possibilidade de a Comissão tratar simultaneamente as duas legislações é tratada com apreensão por alguns parlamentares. O relator justifica a possibilidade dupla de se tratar de normas constitucionais e infraconstitucionais com base nas prerrogativas dispostas do RICD⁴⁰. Essa é uma Comissão Especial para estudo dos parlamentares, que, sem muita

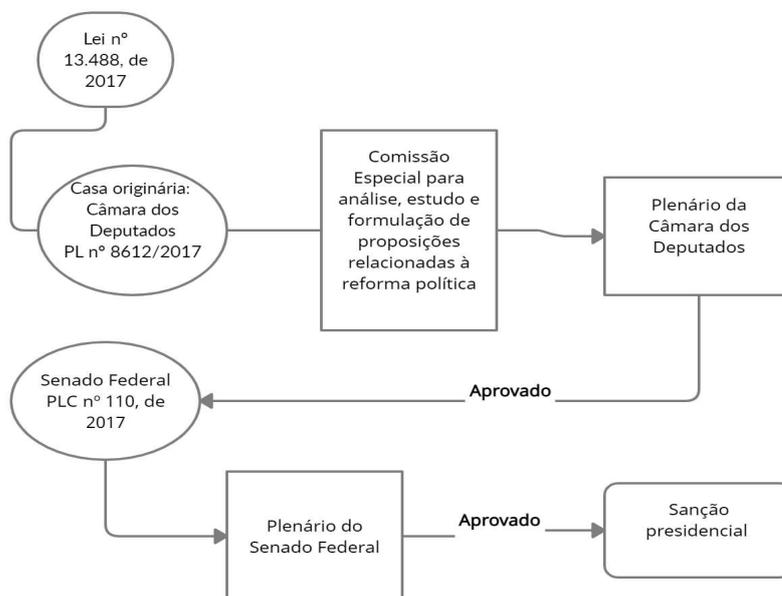
⁴⁰ A Comissão de Estudo tem o objetivo de criar o debate sobre determinada temática. Esse Colegiado é regido de maneira bem abstrata pelos artigos nº 17, inciso I, alínea M e artigo nº 19, inciso VII do RICD. Em uma das reuniões do Colegiado, ao ser questionado se a Comissão aceitaria emendas de destaque em separado, o relator Vicente Alves informou que a Mesa estava seguindo as normativas que regiam as Comissões Especiais (CÂMARA, 2017X: 53 16/05/2017).

regulamentação sobre suas características e competências no Regimento, acaba mostrando seu uso como instrumento político.

A Comissão Especial realizou debates em torno de vários eixos, como sistema eleitoral, modelo de financiamento, democracia interna dos partidos, coligações e cláusula de barreira. Foram cinco projetos de lei formalizados como resultado dos debates realizados pelo Colegiado. Com relação aos debates de mecanismos de democracia interna, foram apresentados dois projetos, o PL 7574/17 e o PRC 235/2017⁴¹. Se tratando de normas sobre desincompatibilização, a Comissão elaborou o PLP 375/2017⁴². A temática a respeito das normas eleitorais, sistema eleitorais e modelos de financiamento de campanha gerou dois projetos, o PLP 425/17 e o PL 8612/17. Além disso, a Comissão também iria propor uma Emenda Substitutiva a PEC 77/2003, que voltaria a ser debatida no Plenário⁴³.

Esse trabalho irá focar a atenção ao debate em torno das legislações eleitorais e em especial, os realizados para que o art. 109 do Código Eleitoral fosse alterado, conforme a previsão do PL 8.612/17. A Figura 2 apresenta a tramitação do PL de interesse.

Figura 2. Tramitação do projeto legislativo da Lei 13.488, de 2017.



Fontes: Sites da Câmara e do Senado, 2021.

⁴¹ PL 7574/2017 regulamenta sobre a realização de plebiscitos e referendos. O PRC 235/2017 trata sobre modificações no Regimento interno da Casa. Seu objetivo é alterar as normativas sobre o regime especial de tramitação de projetos de lei de iniciativa popular.

⁴² Trata sobre o afastamento de servidores públicos civis e militares para a disputa eleitoral.

⁴³ A PEC, de autoria do deputado Marcelo Castro, proibia a reeleição no caso de mandatos executivos e alterava o tempo de duração dos mandatos. A intenção do relator Vicente Cândido era aproveitar que a matéria já contava com a admissibilidade da CCJC e aprovar uma emenda substitutiva ao projeto que permitiria ajustes constitucionais. Após isso, a Comissão Especial para estudo seria convertida em uma Comissão para tratar da PEC, cumprindo os ritos regimentais exigidos nos casos de PEC (BRASIL, 2017x: 3).

Câmara dos Deputados - Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à reforma política

O colegiado foi instaurado pelo então presidente Rodrigo Maia, em 10 de outubro de 2016, alguns dias após a admissão da PEC 36/16 pelo Senado⁴⁴. Com 34 deputados titulares e o mesmo número de suplentes, a Comissão era presidida pelo deputado Lúcio Vieira Lima (PMDB/BA). O deputado Vicente Cândido (PT/SP) é designado o relator da Comissão, o parlamentar designado a apresentar o texto a ser votado pelo Colegiado e posteriormente pelo Plenário da Casa.

A dupla tramitação e a demora para a realização de acordos em torno dos projetos de Reforma Política, neste momento, ainda é em parte desconhecida pelos parlamentares. É importante lembrar que o acordo entre as lideranças, também mencionado na tramitação da PEC anterior, foi realizado com o projeto sendo pautado no Plenário da Câmara, apenas em setembro de 2017.

“Sou membro da CCJC. [...] Não entendi —e confesso que ainda não estou entendendo —o seguinte: se nós estamos na Comissão da Reforma Política, por que a CCJC discute a admissibilidade da PEC 282, que também é uma reforma política? É uma matéria constitucional, mas aqui também discutimos sobre matéria constitucional. Eu reclamei muito naquela Comissão, pois para mim há conflito” (Ronaldo Fonseca In: BRASIL, 2017n: 17).

Na 5ª Reunião da Comissão, dia 1 de dezembro de 2016, foi realizada uma Audiência Pública para debater as alterações no sistema político-eleitoral. Jairo Nicolau e Andréa Freitas foram os cientistas políticos convidados, em conjunto com outros dois juristas, Rodolfo Pereira e Flávio Eduardo Britto. Foram debatidos temas sobre a democracia interna dos partidos, financiamento de campanha, cotas femininas, entre outros. Essa pesquisa concentra o foco nos pontos que fazem referência ao objeto desta pesquisa.

Com a retirada das coligações, partidos que se aproximavam do quociente eleitoral, mas não o ultrapassavam sem as coligações eleitorais, não teriam chance de garantir sua representação. O efeito do quociente eleitoral como cláusula de exclusão, somado ao fim das coligações, gera um “efeito devastador sobre os médios e pequenos partidos”, aponta Nicolau. (BRASIL, 2016i: 10). Além disso, o palestrante afirmou que a chance de aumentar a desproporcionalidade entre a votação nos partidos e a tradução em cadeiras era grande.

Digamos que 30% dos eleitores votaram em partidos que não ultrapassaram o quociente eleitoral. Você vai pegar 30% dos votos e jogar no lixo. Tem o

⁴⁴ Antes mesmo da votação do relatório da Comissão Especial, o projeto da PEC 32/16 foi pautado na CCJC. Por se tratar de um projeto que cria restrições para a ação dos partidos a partir da cláusula de desempenho, essa movimentação é olhada com preocupação pelos parlamentares que compõem a Comissão.

mesmo sentido de votos brancos e nulos. Então, o fim das coligações tem um efeito de esterilização de votos (Jairo Nicolau In: BRASIL, 2016i: 10).

No âmbito da Comissão Especial, Jairo Nicolau é o primeiro que propõe a retirada da obrigatoriedade de atingir o quociente eleitoral para participar da distribuição de sobras. Junto com essa medida, a cláusula de desempenho, que fornecesse restrições ao orçamento estatal e ao tempo de televisão, nos percentuais de 1,5%. Nesse momento, os percentuais da medida proposta pelo Senado ainda estavam nos 3% (Idem, 12).

Entretanto, mais do que discutir mecanismos de aperfeiçoamento do sistema proporcional, o debate dos parlamentares volta um passo. Há um debate sobre a possibilidade de mudança do sistema eleitoral para a eleição dos deputados federais. A proposta de mudança de sistema eleitoral é tema recorrente no Legislativo brasileiro. Sobre essas questões, Jairo manifesta que

Já se queimou um experimento em 2015, quando o Plenário, só numa noite, testou três sistemas eleitorais. A lista fechada teve 22 votos em plenário! Depois veio o distrital misto com noventa e poucos (Jairo Nicolau. In: Idem, 55).⁴⁵

Como visto na tramitação da EC 97/17, durante esse processo de discussão sobre reforma política de 2016-2017, os parlamentares retornaram ao debate com a intenção de apresentar uma emenda substitutiva para o estabelecimento de outro sistema de votação. Utilizou-se como base a PEC 77/2003, de autoria do deputado Marcelo Castro (PMDB/PI). Usando os mesmos termos de Nicolau, é possível interpretar também em 2017 a ocorrência de “experimentos” de mudanças realizados pelas lideranças partidárias.

A sugestão do relator é que a Comissão produza uma proposta de mudança a ser implementada em médio prazo, em até 10 anos. Seriam retirados pontos prioritários para a aprovação já para as eleições de 2018.

É interessante perceber nas falas dos parlamentares a necessidade de que a próxima eleição, a ser realizada em 2018, permita a experimentação de estratégias, com regras mais flexíveis, para permitir a adaptabilidade dos partidos. Com as novas mudanças, independente de qual conteúdo fosse aprovado, o cenário de incerteza seria maior. E isso era previsto pelos parlamentares, que tentavam minimizar essas inseguranças. Um exemplo dessas colocações é a fala do deputado Marcelo Castro.

Em 2018 [...] nós faríamos uma lista fechada, porque é o sistema que melhor se adapta ao financiamento público de campanha. Só que, em 2018, nós não

⁴⁵ Esse caso é mencionado pelo deputado Marcus Pestana (PSDB/MG). O parlamentar sugere que o relator encaminhe todas as propostas de reforma no sistema eleitoral ao Plenário para que os parlamentares testassem o que forma maioria (BRASIL, 2017p: 50).

proibiremos as coligações partidárias, porque estamos muito em cima. Se nós fizermos isso, não vamos ter voto no Plenário, porque quem vai votar é o Deputado, que vai dizer: “Não, nesse sistema eu não me elejo, eu corro risco”. Ele não vai votar assim. Mas, se for permitido que as coligações se mantenham em 2018, acho que tranquiliza todo mundo. [...] Eu acho que nós temos que ser bastante tolerantes em 2018, entendendo que isso é uma passagem (Deputado Marcelo Castro. In: BRASIL, 2017o: 43)

As mudanças em relação ao sistema eleitoral, regras eleitorais e financiamento, foram propostas no Relatório Parcial nº 3, de 2017, apresentado no Plenário da Comissão pela primeira vez na 18ª Reunião, em 16 de maio de 2017. Foram realizadas 9 reuniões para o debate e a votação do relatório. A aprovação do texto base foi em 12 de setembro de 2017.

Na comparação entre sua redação inicial e final, observamos alguns pontos de embate. Passamos agora a uma explanação sobre quais foram os aspectos propostos inicialmente pelo relator. Em seguida, será apresentado as mudanças realizadas no documento ao longo das discussões, até a aprovação do parecer da Comissão.

A proibição de coligações proporcionais a partir das eleições de 2018 também estava prevista dentro do escopo inicial proposto pelo relator em conjunto com a possibilidade de união em federações. Segundo o relator, foram retirados aspectos iguais ao texto proposto pelo Senado. Essas normativas seriam somadas à mudança de sistema eleitoral. Por se tratar de texto infraconstitucional, se propõe, de modo transitório, a adoção de listas fechadas⁴⁶. As eleições a partir de 2022 adotariam um sistema distrital misto, a ser debatido e votado a partir da PEC 77/2003.

A necessidade de obter o quociente eleitoral para participar da distribuição de sobras é retirada da legislação também no escopo inicial. Logo, desde o início, o relatório prevê a criação da norma onde todos os partidos que participaram do pleito poderiam participar dessa etapa. O relator da matéria afirma que esse procedimento é a favor dos partidos. Partidos que precisavam das coligações para ultrapassar o quociente eleitoral e participar da distribuição de sobras, mas que não queriam ingressar em uma federação partidária, podem garantir ao menos uma cadeira legislativa nas sobras (BRASIL, 2017p: 49).

Há, ao longo da discussão da Reforma, uma preocupação dos parlamentares com o aumento no número de candidatos que o combo lista fechada e fim das coligações, poderia gerar. Essa apreensão pode ser demonstrada na fala do deputado Lázaro Botelho (PP/TO) “se for para ficar a lista preordenada, acho correto que haja coligação, para se reduzir o número de candidatos” (BRASIL, 2017q: 63). O relator da matéria argumenta que, ao contrário, em

⁴⁶ Com o período de transição entre 2018 e 2020, o sistema de lista fechada proposto seria pré-ordenado pelos partidos, com obrigatoriedade da aplicação de cotas de gênero (BRASIL, 2017s: 8).

vez de uma fiscalização por candidaturas individuais, fiscalizam-se as listas partidárias, diminuindo o custo agregado ao processo (BRASIL, 2017r: 13).

Outro ponto importante do relatório é o financiamento eleitoral. Até esse momento, as regras de financiamento de campanha que estavam em vigor eram as aprovadas até a reforma realizada em 2015. Na Lei 13.165, de 2015, havia a proibição de financiamento de campanhas por empresas. Conforme a nova redação do artigo 20, os candidatos só poderiam financiar suas campanhas via Fundo Partidário, recursos próprios e doação de pessoas físicas.

O relatório apresenta um projeto para a criação do Fundo Especial de Financiamento da Democracia. O fundo vem para substituir o financiamento de pessoas jurídicas. Além disso, o relator demonstra preocupação com o autofinanciamento, medida que facilita o financiamento de campanhas de candidatos ricos. Com a intenção de evitar a disparidade orçamentária, propõe-se um limite para as doações, limitadas em 3 salários mínimos (BRASIL, 2017r: 30). Há também o estabelecimento de limites para os gastos de campanhas.

De todos os pontos relacionados à PEC, a eliminação do quociente eleitoral é a pauta menos polêmica entre os apresentados pelo relatório. A mudança no sistema eleitoral, através da PEC 77/2003, é o maior ponto de debate entre os parlamentares. Observa-se também que vários pontos abordados na PEC 36, em especial a criação de um fundo eleitoral e a proibição de coligações, são incluídos no relatório da PEC.

Os parlamentares, devido à incerteza que a aprovação da PEC estava, pautavam essas mudanças também no relatório originário da Comissão. Ao longo da discussão do projeto, e com o andamento da tramitação da PEC pela Casa, as mudanças que a PEC trazia foram retiradas do texto da Comissão Especial.

Os relatórios e complementos de votos apresentados nessa primeira fase pelo deputado Vicente Cândido (partido) foram construídos a partir das discussões nas reuniões e com negociações entre as lideranças. Assim como no caso da PEC no Senado, a data limite para a aprovação de normas eleitorais é uma preocupação das lideranças. A longa negociação é citada na fala do Presidente da Comissão: “A cada dia vem uma versão complementar. Isso não é culpa só do Relator, mas também nossa, que a cada hora apresentamos novas demandas” (BRASIL, 2017c: 4).

Como havia a possibilidade de mudança de sistema eleitoral, a partir da PEC 77/2003 que foi trazida de volta pelo Colegiado e estava no plenário, ao longo dos vários relatórios, mudanças eram realizadas de forma constante. O clima de incerteza é gerado pela indefinição sobre qual sistema eleitoral seria aprovado pelo Colegiado.

Até o dia 22 de agosto de 2017, os deputados ainda não sabiam qual sistema eleitoral iria reger as eleições de 2018. A PEC 77 trazia a alteração para a fórmula distrital mista e, a partir daí, o relatório de Vicente Cândido legislava criando um período de transição nas eleições de 2018 e 2020, com o distritão. Ao mesmo tempo havia, ao longo dos debates, a possibilidade de, caso o sistema proporcional fosse mantido, a cláusula de exclusão fosse retirada da legislação. Ficou acordado que a votação do Relatório nº 3, que tratava sobre o sistema eleitoral e o financiamento, iria aguardar a votação em primeiro turno da PEC 77 no Plenário, que dizia a respeito do distritão e da PEC 282, que dizia sobre o fundo eleitoral. (BRASIL, 2017c).

O fim da cláusula de exclusão, que era proposta na primeira versão do relatório, foi retirado dos outros relatórios apresentados por Vicente Cândido. Essa movimentação é percebida e indagada pelo PCdoB, na figura do deputado Orlando Silva. O argumento do relator é que como a PEC 282 estava legislando sobre cláusulas de desempenho e fim das coligações eleitorais proporcionais, ela deveria legislar sobre a cláusula de exclusão. Além disso, como havia a possibilidade de mudança no sistema eleitoral e a expectativa do relator era de uma posição favorável às alterações, o relatório estava construído em torno de um sistema eleitoral distrital misto, que serviria como transição para as normas que seriam aprovadas na PEC 77.

O debate na Comissão Especial de estudo finaliza a votação do relatório e dos destaques em 13 de setembro de 2017. O parecer propunha as seguintes modificações relacionadas à democracia interna dos partidos: janela partidária, garantia de gênero nas chapas para o executivo, fundo eleitoral, contas de campanhas, regulamentações relacionadas aos institutos de pesquisa, debates eleitorais, propaganda na internet, prazos para a desincompatibilização de militares e limites para gastos de campanha.

Além disso, há o estabelecimento da votação por sistema majoritário plurinominal para os cargos legislativos. O resultado do parecer nº 3 da Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à Reforma Política, dá origem ao PL nº 8.612 e ao PL 425⁴⁷, ambos de 2017. Iremos focar no primeiro projeto, por ser o objeto de análise deste projeto.

Plenário da Câmara dos Deputados

⁴⁷ Projeto modifica o Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 1965) para estabelecer novas competências da Justiça Partidária. Não foi aprovado ou teve uma tramitação longa. Sua última movimentação legislativa foi a apensação ao PLP 301/2016.

O PL 8.612/ foi apresentado no Plenário da Câmara dos Deputados em 19 de setembro de 2017 como produto da Comissão Especial. Na mesma sessão Legislativa, o deputado Carlos Zarattini (PT/SP) apresentou o Requerimento para que o projeto seguisse um regime de urgência⁴⁸. O projeto foi remetido às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Trabalho, de Administração e Serviço Público, Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; Finanças e Tributação; CCJC e uma nova Comissão Especial.

As duas últimas, em cumprimento ao art. 54 do RICD, fariam um parecer terminativo de mérito constitucional da matéria. Essa designação é meramente um cumprimento de ritos. Com a aprovação do Requerimento de urgência em 20 de setembro de 2017, os relatórios podem ser apresentados diretamente no Plenário.

Houve um acordo entre as lideranças para que o projeto fosse lido na sessão legislativa do dia 2 de outubro de 2017 e, discutido e votado em sessão posterior. Neste momento, a PEC 77/2003 já passou pelo Plenário e teve uma negativa dos parlamentares. Isso força os parlamentares envolvidos na elaboração da proposta a adequar as normas aprovadas no parecer da Comissão para o sistema proporcional.

O deputado Vicente Cândido também foi selecionado pelo presidente da Casa, Rodrigo Maia (DEM/RJ), para proferir seu parecer “pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; pela adequação financeira e orçamentária; e, no mérito” (BRASIL, 2017t: 31), para cumprir os ritos regimentais. O relator apresenta uma versão substitutiva da proposta. Foram analisadas pelo relator 47 emendas de Plenário. O relator acolheu o mérito das emendas nº 1, 5, 38.

A EMP nº 1 tratava sobre a cláusula de exclusão proposta no art. 109 do Código Eleitoral e alterava a redação da PL para que todos os partidos pudessem participar da distribuição de cadeiras, independentemente de ter atingido o quociente eleitoral. A emenda é de autoria da deputada Alice Portugal (PC do B). Na justificativa da autora, a transposição do quociente é o que força a realização de coligações. É subscrita por deputados do PPS, PDT, PSD, PT e PODE.

Apesar da subscrição de outros partidos, em nenhum discurso parlamentar a alteração é mencionada. Nem mesmo no discurso da deputada Alice Portugal, a autora da emenda. Nesse momento, da discussão em primeiro turno do projeto na Câmara, dois pontos da

⁴⁸ O requerimento de urgência é assegurado pelo capítulo VII, que é composto dos artigos 152 a 157 do RICD. A aprovação deste artigo impede que sejam protocolados requerimentos de adiamento da sessão ou de retirada de pauta (art. 155, parágrafo único). Além disso, somado ao art. nº139, inciso IV, que permite que os relatórios das Comissões sejam apresentados em Plenário, com relatores designados pelo Presidente. Esse procedimento deixa a tramitação mais rápida. Devido ao tempo avançado, uma aprovação rápida que permitisse a vigência das normas em 2018 era uma preocupação dos parlamentares.

proposta apresentam mais discordância entre os parlamentares: a distribuição do fundo eleitoral (que até esse momento sequer havia sido aprovado pela Casa⁴⁹), e as regulamentações sobre o limite de gastos que cada partido poderia utilizar com cada pleito eleitoral⁵⁰. Esses dois pontos mobilizam a maioria das falas no Plenário.

O projeto foi apresentado para votação em Plenário em uma versão simplificada do proposto pelo parecer da Comissão Especial. Havia no projeto uma distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, onde no primeiro turno 2% seria distribuído entre todos os partidos registrados, 35% nos partidos que tenham ao menos um parlamentar na Câmara dos Deputados, divididos pela porcentagem de votos individuais, 48% divididos entre os partidos a partir do tamanho da legenda também na Câmara e 15% para os partidos com representantes no Senado Federal (Art. 16-D).

Foi estabelecido um limite para as doações de pessoas físicas. O valor não poderia ultrapassar 10% do rendimento bruto declarado no ano anterior à eleição, sendo limitado seu valor máximo em 10 salários mínimos (Art. 23, §1º). A Emenda do PCdoB foi aceita e o artigo 109 do Código Eleitoral passa a admitir que todos os partidos participem do pleito, independente de terem obtido o quociente eleitoral (§2º).

Entre as disposições transitórias, a proposta estabelecia um limite de gastos para as campanhas que seriam realizadas em 2018. A intenção era deixar as campanhas mais baratas (art. 5º). O autofinanciamento em cargos legislativos poderia representar apenas 7% do montante total. Em cargos majoritários, o autofinanciamento poderia chegar até duzentos mil reais (art. 8º).

Como não se trata de uma modificação constitucional, a matéria tem turno único de votação (RICD, art. 148) e sua aprovação requer maioria simples, quando o quórum constar a maioria absoluta dos parlamentares (art. 183). Ficou acertado que, assim como na PEC 282, os parlamentares iriam aprovar o texto base e depois votar os destaques.

No momento da orientação de bancada, o PMDB, PT, PP, PSDB, PSD, PSB, PDT, DEM, SD, PTB, PCdoB, Bloco da Minoria, PPS, PODE, PEN e PR se manifestaram a favor do texto. Os contrários eram: PSC, pelo projeto não ter legislado sobre o voto impresso; PHS, por ser contrário a distribuição do fundo proposta, que supervalorizava os partidos que disputavam as eleições majoritárias; a REDE, por ser contra um fundo público e a favor do

⁴⁹ O fundo foi instituído na Lei 13.488, de 2017. Nesse momento, o debate em torno da aprovação da medida também estava sendo realizado, a partir dos projetos de lei de autoria da Câmara dos Deputados.

⁵⁰ O art. 16-D, § 2º, dividia o acesso do FEFC para a participação em segundo turno. 35% dos recursos seriam destinados para a eleição de presidente e 65% para a eleição de governadores. Esse parágrafo é suprimido pelo relator a partir da complementação de voto na discussão em Plenário no dia 04/10/2017.

financiamento privado de eleitores e filiados do partido; o PSOL e o PV, também contrários ao fundo público. O projeto foi aprovado por aclamação, não sendo concedido verificação nominal.

Aprovado o texto original, alguns destaques mobilizaram debate entre os parlamentares. Um desses destaques é o nº 6, de autoria do deputado Diego Garcia (PHS/PR). O destaque retirava os artigos que pautavam sobre o fundo público eleitoral. Teve o apoio do PSOL, da REDE, do PRB, do PPS, do PEN, do PV e do PSB. Rejeitado também por aclamação e, após verificação nominal, mantém-se rejeitado. Foram 329 votos contrários ao destaque, 189 favoráveis e 3 abstenções.

Outro destaque importante é o apresentado pelo PR, destaque nº 27. Nos dispositivos transitórios da proposta apresentada pelo autor, há uma obrigatoriedade de distribuição de, ao menos, 20% dos recursos recebidos de forma igualitária entre os todos os candidatos lançados (BRASIL, 2017u. Art. 3º, Parágrafo Único). O destaque propunha a eliminação do parágrafo do texto, deixando a distribuição a cargo da direção partidária.

No momento da votação, orientaram a favor da manutenção do texto: PMDB, PT, PP, PSC, PPS, PV, PTB, PSOL, PSDB, Bloco da Minoria e REDE. A favor do destaque, ou seja, da retirada do trecho da proposta, se pronunciaram as lideranças do PHS, DEM, PDT, SD, PR, PODE, PCdoB, PSD, PSB e PRB. A votação foi realizada por aclamação e, para o presidente, o resultado foi favorável à supressão do parágrafo do texto.

Apesar da maioria dos partidos orientarem a favor da manutenção do texto, a fala de alguns parlamentares deixa claro que retirar aquele parágrafo fazia parte de um acordo entre o legislativo e o executivo.

“Esse destaque já é fruto do entendimento para votação desta matéria, de possível veto presidencial. O voto “não”⁵¹ facilita a vida, pois iremos exigir um veto a menos para cumprimento do acordo” (Deputado Arthur Lira. BRASIL, 2017u: 110).

Além disso, em determinado momento da votação, houve uma orientação de voto em nome do Governo, em favor da supressão do texto. A orientação foi feita pelo deputado Aguinaldo Ribeiro (PP/PB). Logo em seguida, o parlamentar retira a orientação do governo e ratifica o acordo feito em torno do veto presidencial do trecho. “O acordo que foi feito, para vetar as matérias objeto do entendimento, será cumprido” (Deputado Aguinaldo BRASIL, 2017w: 112). Assim, após a votação dos destaques, a redação final da proposta é aprovada por aclamação, em 04 de outubro de 2017, seguindo para o Senado.

⁵¹ No momento da votação do destaque, o voto “sim” era a favor da manutenção do texto e o voto “não”, a favor da Emenda.

Senado Federal

O projeto chega ao Senado sobre a identificação PLC nº 110 de 2017. Apresentada em Plenário, entra para a Ordem do Dia em 5 de outubro de 2017. O projeto recebeu caráter de urgência e assim como na Câmara, também depende de parecer da CCJ. O Senador Fernando Bezerra (PMDB/PE) é designado para relatar ao Plenário.

O senador elaborou um relatório favorável à constitucionalidade do projeto. Além disso, apresentou um requerimento para que os arts. 9º e 10º do projeto fossem retirados. Os artigos são referentes ao percentual de recursos próprios que cargos majoritários e proporcionais poderiam utilizar em 2018 e sobre anistia das multas eleitorais, respectivamente.

O requerimento de impugnação dos dois artigos foi aprovado por aclamação. O projeto também foi aprovado por aclamação, com registro de votos contrários dos senadores Reguffe (Sem partido/DF), Cássio Cunha Lima (PMDB/CE), Romário (PODE/RJ) e Waldemir Moka (PMDB/MS). Por não se tratar de matéria constitucional, o projeto tem turno único de discussão e votação e, no mesmo dia, 5 de outubro, é remetido à sanção presidencial.

Há a sanção com veto parcial do então presidente Michel Temer, com alguns artigos retirados. Em referência a distribuição do FEFC, retira-se o resultado da eleição como o valor da representação. Os partidos teriam a sua representação “medida” em algum momento ao longo da legislatura (§ 1º, do art. 16-D. BRASIL, 2017v). Vetou-se também o limite de 10% do rendimento bruto no ano anterior para a doação em campanhas. A justificativa para os vetos foi atribuída a propostas que poderiam afetar o princípio de proporcionalidade entre os partidos políticos (BRASIL, 2017w).

O texto final da Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017, alterou elementos da Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 1997), do Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 1965), Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 1995) e revoga alguns elementos protocolados pela minirreforma eleitoral de 2015. Entre essas mudanças estão (a) o tempo de participação na eleição para candidatos e partidos⁵²; (b) regulamentação sobre a distribuição do FEFC⁵³; (c) normas sobre o uso de propaganda na internet; (d) fim da cláusula de exclusão, com todos os partidos

⁵² Tanto o registro do partido como o do domicílio eleitoral e a filiação dos candidatos devem acontecer seis meses antes do pleito (art. 4º e art. 9º da Lei nº 9.504, de 1997).

⁵³ Do valor total do Fundo, 2% são distribuídos entre todos os partidos registrados; 35% divididos entre os partidos que tenham ao menos um deputado na Câmara, proporcionalmente ao número de votos obtidos na última eleição; 48% entre os partidos com deputados na Câmara, a partir do número de deputados da legenda e 15% entre os partidos que têm ao menos um senador eleito, na proporção do tamanho da bancada (art. 16-D).

podendo participar do pleito⁵⁴; (e) limites para as campanhas eleitorais de todos os cargos em 2018.

2.2. Considerações sobre a tramitação da Reforma Política realizada em 2017

Ressalto, em primeiro lugar, a participação indireta do Poder Judiciário na aprovação da reforma em 2017. A preocupação dos parlamentares é que, assim como em outras reformas, o STF decidiu antes dos parlamentares. Durante todo o processo de tramitação da PEC, esteve presente a ideia de que se o legislativo não mudasse as regras, o Judiciário faria em seu lugar. Alguns deputados manifestaram sua preocupação sobre essa possibilidade. “Já se fala que o STF vai discutir também nesta semana se pode ou não haver coligações já para 2018” (Deputado Weverton In: BRASIL, 2017n:182).

“Eu ouvi manifestações legítimas de companheiros do Parlamento quando o Ministro Gilmar Mendes disse: “Se não acabarem com a coligação proporcional, o Poder Judiciário vai fazê-lo”. Eu gostei do que S.Exa. disse. Não entendi como uma intromissão aqui. Aquilo foi um alerta” (Arlindo Chinaglia In BRASIL, 2017q: 60)

É interessante observar a justificativa amplamente utilizada pelos parlamentares para a aprovação das normas e em especial da proibição das coligações. Os discursos colocam as alianças como uma norma institucional que causa distorção no sistema partidário, onde o mecanismo auxiliaria partidos sem representação no eleitorado a garantir suas cadeiras (BRASIL, 2017i).

Peres e Lenine (2017) afirmam que atribuir às coligações a culpa da fragmentação partidária é negar uma situação complexa do sistema político, pois “o problema da distorção da representação se deve ao desconhecimento do eleitor acerca do mecanismo de tradução dos votos em cadeiras [...] A computação dos votos é prioritariamente partidária” (PERES e LENINE, 2017: 66).

Há um jogo entre a representação dos diversos interesses, inclusive de grupos políticos minoritários, e a governabilidade. Com certeza não se deve negar que um número alto de partidos dificulta os processos de negociação. Entretanto, os autores apontam que existem outros fatores do sistema eleitoral que incentivam o processo de pulverização partidária. Entre esses aspectos estariam a permissão de mudança de partido sem restrições, e também a facilidade para a criação de partidos (PERES e LENINE, 2017).

⁵⁴ Art. 109, parágrafo 2º do Código Eleitoral.

O argumento de que o nosso sistema político tem muitos partidos querendo ser formados, e que temos poucas restrições para essas formações, também é muito presente nos discursos parlamentares. Trago algumas observações para refletir se esse argumento é realmente verdadeiro.

Em primeiro lugar, apesar do que dizem os analistas políticos hegemônicos, os grupos políticos organizados têm encontrado dificuldade para a formalização de partidos políticos. Medeiros (2020: 228) aponta que o Brasil possui um nível intermediário no Índice de Acessibilidade dos Sistemas Partidários. O indicador considera critérios como o prazo para o cumprimento das obrigações, número de apoiadores e alcance territorial do partido ao longo da história.

Embora muito seja dito sobre os 78 partidos que estão buscando a formalização⁵⁵, observamos que poucos obtiveram o registro formal nos últimos 10 anos. Segundo dados do TSE (2021), foram 7 partidos oficializados entre 2011 e 2021. PSD (2011), PATRI (2012), PROS (2013), SD (2013), NOVO (2015), REDE (2015), PMB (2015) e UP (2019).

Outro fato observado durante a tramitação dos projetos, em especial da Lei 13.488/2017, é a inovação nos comportamentos dos atores para a mudança. A Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à reforma política não tinha seus procedimentos dispostos no Regimento. A decisão sobre os próximos passos e procedimentos adotados estavam sendo regulamentados por acordos entre lideranças e não por regras estabelecidas. Em explicação sobre a funcionalidade da Comissão de estudo, o relator Vicente Cândido (PT/SP) informou:

Havia três possibilidades, segundo o Regimento da Casa: criar uma Comissão Especial para analisar PECs — há várias aqui —, criar uma Comissão Especial para analisar só a matéria infraconstitucional, já que são matérias independentes, ou criar uma Comissão de estudo especial, como a nossa, que pode analisar todas as matérias. [...] Vamos decidir nos próximos dias. Conversamos com o Presidente da Casa sobre a ideia de transformar esta Comissão numa Comissão Especial para analisar PEC com matéria correlata. Há precedente na Casa (Deputado Vicente Cândido. BRASIL, 2016j: 38-39).

Por fim, foi possível observar que, no que tange as coligações eleitorais, com exceção do PCdoB, nenhum outro partido manifestou uma defesa ampla das coligações. É interessante analisar a contradição. Apesar de ser uma ferramenta utilizada por quase todos os grupos

⁵⁵ Quando se observa as informações fornecidas pelo TSE sobre os partidos em formação, nota-se que muitas vezes essas iniciativas não possuem nenhum apoio via assinaturas. Entre os exemplos temos as iniciativas: “Consciência”, “Conservadores”, “Educa Brasil”, “Iguais”, “Nova Ordem Social”, entre outros (TSE, 2021). Nota-se que o suposto alto número de requerimento para formação de partidos que não possuem um alcance no eleitorado. Esses partidos não teriam possibilidade ou força para superar as restrições legais e conseguir se organizar enquanto um veículo eleitoral legal.

partidários, os discursos dos parlamentares, dirigidos aos espectadores, eram abertamente contrários aos tipos de alianças sem conteúdo programático.

Também se observa o mesmo mecanismo em torno do fim da cláusula de exclusão, a partir da retirada da necessidade do quociente eleitoral da legislação. As coligações eleitorais são uma ferramenta de muito uso partidário, entretanto, sem popularidade entre os eleitores. A conciliação entre a defesa pública desse mecanismo e a possibilidade de mediação própria que a reforma política adquire para os parlamentares, fez com que essas alterações significativas a respeito da cláusula de exclusão fossem realizadas de forma consensual, sem muito debate entre os pares. Foram interpretadas como uma forma de reparação institucional aos partidos que perderiam muito sem a possibilidade de coligações, ainda que uma reparação silenciosa.

Como demonstrado pela tabela 1, o efeito redutor que o fim das coligações somado a vigência da cláusula de exclusão é muito alto. Nesse cenário, em 2018 mais de 50% dos partidos eleitos não teriam acesso à representação parlamentar. Quando a emenda que retira a cláusula de exclusão institucional foi acatada pelo relator, nenhum parlamentar apresentou discordância ao aceite. Foi uma pauta unânime. Os parlamentares adotam uma posição programática, reduzindo os danos que o fim da permissão para realização de coligações traz.

É possível constatar que, conforme afirmou o cientista político Jairo Nicolau em Audiência Pública na Comissão Especial para elaboração da reforma política na Câmara, as mudanças no sistema eleitoral são realizadas com testes de possibilidades pelos partidos. Tanto em 2015 como em 2017, os partidos testaram a possibilidade de mudança de sistema eleitoral. Com o fracasso na tentativa de aprovação do distritão, as mudanças realizadas tornam-se a solução apresentada.

Trago os achados acima como forma de apontar que, apesar dos parlamentares reivindicarem o caráter técnico do debate sobre reforma política, este é, em grande medida, político. Trata-se de uma disputa para a mudança das restrições legais e consequentemente, os resultados políticos. A fala da relatora da Comissão Especial, deputada Shéridan, ilustra o caráter político das normativas. "Nesta casa precisamos construir acordos. A reforma política é uma jogada de negociações, não se trata de técnica" (BRASIL, 2017y).

3. Metodologia e tratamento dos dados

Como apresentado no primeiro capítulo deste trabalho, a relação entre a ação tomada e o resultado eficaz é parte fundamental do pressuposto para a ação dos atores partidários. Seguindo os pressupostos maximizadores, os partidos teriam como objetivo imediato o ganho de eleições. Se a legislação impõe uma restrição direta aos partidos via cláusula de exclusão, atingir o quociente eleitoral se torna necessidade máxima para permanecer no jogo político. Assim, as coligações entram como uma ferramenta de sobrevivência partidária em eleições proporcionais.

Apesar de maximizar os resultados, a negociação para a entrada na aliança envolve custos. Em 2017, a legislação anulou o constrangimento vigente até então, abrindo oportunidades de garantir um assento legislativo sem precisar aumentar exponencialmente sua votação e, ao mesmo tempo, sem precisar entrar em coligações. Se é possível ao partido sobreviver eleitoralmente sem dividir seus recursos com outros competidores, entende-se que é racional a opção em favor de tal decisão.

Essa pesquisa questiona se as estratégias partidárias formuladas para as eleições de deputados estaduais em 2018 foram impactadas pelas mudanças institucionais realizadas pela reforma política de 2017.

A hipótese principal, seguindo o que foi apresentado até aqui, é que a partir da retirada do maior incentivo institucional à celebração de coligações em eleições proporcionais, os partidos, com base nas informações do pleito anterior, que soubessem que possuem capacidade de ganho sozinhos, iriam se lançar sozinhos. Em oposição, partidos que não calculassem possibilidades de ganhos individuais, aproveitaram da última possibilidade de celebração de alianças para maximizar os seus ganhos via estratégia cooperativa.

Em outras palavras, as lideranças partidárias, ao aplicar as regras de 2018 sobre seus resultados de 2014 e perceberem uma estratégia eficaz não celebrando alianças, não irão integrar coligações eleitorais. O contrário também é válido. Partidos que não obtiveram possibilidades de ganhos em 2014, irão compor aliança para tentar garantir representação parlamentar. Esses critérios, de consonância com os fatores institucionais e ambientais, são apresentados como estratégias racionais de ganho. Entende-se que cumpre a de maneira ótima a dupla dimensão da racionalidade trazidas por Tsebelis (1998).

Parte-se do entendimento de que um comportamento racional significa uma ação eficaz (REIS, 2010: 158), com aspectos de ganho visíveis. E que, em 2018, seria racional aos

partidos que tivessem votações próximas ao quociente eleitoral, adotassem uma estratégia racional de ganho individualizado em vez da tradicional “brecha” cooperativa que a coligação eleitoral propicia.

E nos casos onde as estratégias partidárias não seguem um padrão ótimo de interação com as regras institucionais vigentes, ou com as possibilidades de aproveitamento do ambiente? Para lidar com casos de estratégias subótimas ou de correspondência parcial às dimensões, essa pesquisa trabalhou com simulações a partir dos dados eleitorais de 2014 e 2018. O uso da simulação neste trabalho permite analisar qual foi o cálculo realizado pelo ator com as informações disponíveis no pleito de 2014 e que foram parte da estratégia em 2018.

A utilização de uma simulação para estudos eleitorais tem uma dupla vantagem: além de formular hipóteses sobre o comportamento de sujeitos, o método fornece o entendimento sobre as interações que levam à transformação deste comportamento (EISENBERG e VALE; 2009).

Essa forma de análise não é desconhecida dos analistas políticos. É uma forma de análise para a definição das estratégias partidárias, onde as lideranças resgatam seus resultados posteriores e planejam suas ações com base nessas expectativas. Além disso, as simulações para testar efeitos de regras eleitorais já foram utilizadas em outros trabalhos que analisam o comportamento dos partidos em relação às coligações eleitorais (NICOLAU, 1996; SCHMITT, 1999; SILVA *et al.* 2015; MIGUEL e ASSIS, 2016).

Em primeiro lugar, colheu-se informações sobre os resultados eleitorais em 2014 e 2018 para os pleitos legislativos estaduais no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Assim, construiu-se dois cenários de simulações. O cenário (1) é um ambiente simulado com os resultados eleitorais para deputado estadual em 2014 interagindo com as regras eleitorais aplicadas às eleições de 2018.

Esse cenário tem o objetivo de medir a força de mobilização eleitoral de cada agente partidário. Essa estimativa é parte conhecida e disposta para a decisão de qual estratégia seria adotada em 2018. As oportunidades de ganhos seriam estimadas a partir dos resultados anteriores. O objetivo é indicar oportunidades conhecidas pelo agente partidário em que haveria um incentivo mais forte para a não celebração de coligações eleitorais em 2018, com base nas informações dispostas no pleito de 2014.

No cenário (2), tomando como base os resultados eleitorais de 2018, cria-se um cenário de racionalidade extremada, onde nenhum partido participa de alianças eleitorais.

Nessa segunda situação, verifica-se o partido que teria possibilidade de ganhar individualmente alguma cadeira.

Após as simulações, construiu-se uma tabela com todos os casos observados. Em primeiro lugar, retirei os partidos que nasceram após as eleições de 2014. Entendendo que o modelo trabalha com a parte do cálculo estratégico partidário que é composto por informações de experiências anteriores, as organizações criadas após 2014 não possuem capacidade de mobilizar estratégias com base em resultados retroativos, elementos que estão disponíveis aos que participam do pleito há mais tempo.

Ao final, foram analisadas 809 observações, distribuídas nos 27 estados brasileiros. Cada caso é referente ao comportamento de um partido dentro de uma unidade federativa. O Anexo 2 demonstra o número de participações dos partidos ao longo do território nacional. A base de dados conta com 6 campos para preenchimento. A seguir, apresento cada uma das variáveis colhidas para a construção do banco. Com exceção da segunda e da quarta, que tratam de dados categóricos, as outras variáveis apresentam um padrão de resposta binário (sim; não).

Variável 1. O partido ganhou cadeiras em 2014 no ambiente real?

Resposta binária, onde a grandeza do ganho não é estimada. 1 = Partido ganhou n cadeiras em 2014; 0 = o partido não ganha nenhuma cadeira em 2014.

Variável 2. O partido ganhou ou perdeu no cenário simulado (1), com os resultados de 2014 sob as regras de 2018?

Três possibilidades de resposta. 1 = Partido ganha cadeira isoladamente com os números eleitorais de 2014; 0 = Partido não ganha e nem perde; -1 = Partido perde cadeira se concorrer isoladamente.

Variável 3. O partido participou de coligação em 2018 no ambiente real?

Resposta binária. 1 = Sim; 0 = Não.

Variável 4. O partido ganhou cadeiras em 2018 no ambiente real?

Resposta binária. 1 = Sim; 0 = Não.

Variável 5. O partido ganhou cadeiras no cenário simulado (2)?

Resposta binária. 1 = Sim; 0 = Não.

A **variável 6** é referente à classificação da pesquisadora sobre o comportamento do agente partidário, relacionando com o que foi observado como resposta nas outras cinco variáveis anteriores. As categorias são compreendidas como as escolhas estratégicas

realizadas pelo ator. A categorização é realizada com base no entendimento de que a racionalidade é a correspondência de forma ótima aos fatores institucionais⁵⁶ e a fatores ambientais (TSEBELIS, 1998). Classificam-se as estratégias partidárias em quatro grupos comportamentais.

- i. O primeiro faz referência aos atores que se comportam de forma subótima. Não seguem os incentivos institucionais apresentados pelo contexto e nem buscam maximizar seus ganhos a partir de negociações interpartidárias. Recebem o **valor 1** na base de dados.
- ii. O segundo grupo, **valor 2**, apresentou um comportamento eficaz nas duas dimensões analisadas. Maximizou as oportunidades eleitorais abertas pela mudança institucional e sua interação com o ambiente.
- iii. A categoria que assume o **valor 3** na base de dados corresponde aos partidos que, mesmo sob a possibilidade institucional de garantir sua representação sem a necessidade de celebrar coligações, adotaram comportamentos cooperativos e as celebraram. Entende-se que sua estratégia é guiada apenas por fatores ambientais. Aqui há também partidos que não possuíam capacidade de se eleger com base nos seus resultados eleitorais mas, por conhecimento do ambiente no qual a jogada estava inserida, optaram por se lançar sozinhos, ignorando os incentivos institucionais. Ainda assim, se observa ganhos tanto no cenário simulado como no cenário real. Entende-se que nos dois comportamentos há um conhecimento dos fatores ambientes, as relações partidárias, que existem nos contextos de atuação.
- iv. Por fim, a última categoria, **valor 4**, faz referência aos partidos que seguiram os novos incentivos eleitorais, mas não foram bem sucedidas na negociação com os outros jogadores, conseguindo um resultado ineficaz.

As quatro categorias representam estratégias amplas de ação. Há, entretanto, algumas variações comportamentais sobre o comportamento aliancista interno a cada grupo. A seguir, apresentaremos as quatro categorias amplas de estratégias e seus correspondentes

⁵⁶ Sabe-se que os incentivos institucionais vigentes estão além da Lei 13.488/17 e da EC 97/17. Porém, como demonstrado na análise sobre os incentivos à formação de coligações, a retirada da necessidade de quociente eleitoral é um fator de peso, entendido como suficiente para o entendimento do cálculo pró-coligação.

comportamentais internos. No anexo 3, há uma tabela com as correspondências das variáveis para cada um dos comportamentos observados nas categorias de estratégias.

A. Categoria correspondente ao comportamento subótimo é encontrada em 116 casos. Essa categoria faz referência a decisões que não se converteram em ganhos observáveis ao partido. São encontrados 4 tipos de comportamentos dentro desse conjunto:

- 1) Em 62 observações, o partido ganhou assento parlamentar em 2014 e no cenário simulado 1, referente ao mesmo pleito. Mesmo com a possibilidade de ganho isolado, o partido decidiu a favor da celebração de coligações em 2018. A opção pró-aliança interpartidária não se reverte em ganhos. Nesse grupo, nenhuma das estratégias se converteu em ganhos reais.
- 2) 46 observações onde o partido não ganhou nada nem no ambiente real de 2014, nem no ambiente simulado. Mesmo sem estimativas boas sobre seu suporte eleitoral, o partido não aproveitou a última oportunidade de maximizar o suporte eleitoral e se lançou isoladamente ao pleito. Não se observou ganhos nem na arena real nem no cenário simulado de 2018. Nestes casos, entretanto, o partido conseguiria ganhar cadeiras se competisse isoladamente.
- 3) 5 observações onde o partido não ganhou cadeiras em 2014, mas possuía votação individual para garantir a representação no cenário simulado 1. Em 4 casos, mesmo com conhecimento da possibilidade de garantir representação com a sua própria votação, esses partidos optam pela aliança eleitoral em 2018. Não se observou ganhos. Em 1 destas observações, o partido se retira do jogo e não se lança em 2018.
- 4) Temos 3 casos onde o partido ganhou cadeiras nas eleições de 2014, mas, a simulação 1 demonstra que o ganho é justificado pelo uso da coligação, e não pela capacidade de mobilização eleitoral do partido. Na simulação com dados referentes a 2014, o partido perdeu a cadeira ao disputar somente com a sua votação. Apesar disso, em 2018, o partido se lançou isoladamente nas disputas, não ganhando nenhuma cadeira.

B. Categoria de comportamento que apresenta uma “racionalidade completa”, que age de forma ótima tanto aos incentivos institucionais quanto os ambientais e há uma maximização visível: 200 casos. Esses casos são correspondentes às expectativas da literatura. São 4 compartimentos internos.

5) 83 observações que não conseguiram ganhar nenhuma cadeira em 2014, nem no cenário real, nem no cenário simulado. Em conformidade com o esperado pela literatura, nesses territórios, esses partidos escolheram se lançar em coligações eleitorais e todos ganham assentos ao final do pleito. É interessante observar, entretanto, que em apenas 27 dos 83 casos, os partidos não teriam condição de se elegerem sozinhos, conforme aponta a simulação com os resultados de 2018.

6) 78 casos onde os partidos tiveram ganhos reais em 2014. No cenário hipotético 1, esses partidos possuíam votação suficiente para a conquista da cadeira de forma isolada. Em 2018, com base nas estimativas eleitorais, esses partidos se lançaram isoladamente às eleições estaduais e a estratégia se converteu em ganhos reais em 74 observações. Em 4 casos, os partidos não conquistam cadeiras⁵⁷.

7) 31 casos de partidos que ganharam cadeira em 2014, porém a simulação 1 demonstrou que estes perderiam a vaga caso precisassem contar apenas com o seu suporte eleitoral. Em 2018 esses partidos realizam coligações e garantem o acesso às Assembleias estaduais.

8) 8 casos onde o partido não ganha nada em 2014, mas a simulação 1 demonstra que o partido teria suporte eleitoral suficiente para garantir uma cadeira sem o uso de coligações. Em posse de informações sobre suas estimativas eleitorais, o partido se lançou isoladamente ao pleito de 2018. O cenário simulado 2 demonstra que todos esses partidos tiveram votação que garantiria ao menos uma cadeira legislativa. Apesar disso, apenas 6 tiveram seus resultados maximizados ao final das disputas eleitorais.

C. Categoria de comportamento que ignora os incentivos institucionais e segue apenas os fatores ambientais para a estratégia de ganho eleitoral: 264 casos

9) Em 205 observações, os partidos ganharam cadeiras em 2014 no cenário real e simulado 1. Mesmo com o conhecimento prévio da capacidade partidária para garantir o acesso à cadeira legislativa em 2018 sem o uso de coligações, esses partidos decidem celebrá-las. O ganho é observado no cenário real e no observado na

⁵⁷ Esses quatro casos são interpretados como uma limitação do modelo de análise proposto. Se a regra aplicada ao cenário 2, com a proibição de coligações, fosse observada na realidade, as estratégias partidárias possivelmente seriam diferentes. Nesses quatro casos (PHS em Goiás, PCdoB no Pará e Rio Grande do Sul e PSL em Sergipe) o ganho desses partidos está mais relacionado às estratégias que os outros jogadores adotaram do que a sua própria ação. Aqui há uma demonstração da inovação nas estratégias partidárias. O partido, conhecendo o percentual de votação estimado (entre 0,6 e 0,7), se lança de forma inovadora, ainda que com base nas expectativas dos seus parceiros, mas aproveitando do contexto de maior incerteza que existe no ambiente. Isso será melhor trabalho na análise do segundo perfil estratégico.

simulação 2. Nesse caso, a simulação 2 demonstra que a capacidade de mobilização eleitoral com capacidade de superação de cadeira isolada é deixada de lado em prol de uma maximização coletiva a partir das alianças.

10) Já em 26 casos, o comportamento se assemelha com o anterior, com exceção do resultado apresentado no cenário hipotético 2. Esses partidos possuem ganhos em 2014, no real e na simulação. Ainda assim, formam coligações para se lançar ao pleito de 2018. Nesses casos, os partidos só obtêm ganhos no cenário real. Na simulação 2, com os dados de 2018, observa-se que esses partidos não teriam capacidade de ganho com sua votação individual. A coligação aqui foi a ferramenta que garantiu a cadeira.

11) 23 observações onde os partidos não possuem capacidade de ganho em 2014, seja no cenário real ou manipulado. Entende-se que esses partidos teriam o incentivo à formação de coligações, com base em seus resultados anteriores. Ainda assim, esses partidos, ignorando a última oportunidade institucional de ganho mais assegurado, a partir do uso de coligações, decidem não celebra-las. Esse movimento demonstra que o partido tem um conhecimento sobre a interação ambiental em que está inserido, uma vez que o cálculo partidário resultou em ganhos tanto no cenário real como no simulado em 2018.

12) 8 casos onde, apesar de não ter ganho cadeiras em 2014 no mundo real, o cenário 1 demonstrou que esses partidos possuíam capacidade para garantir uma cadeira sem a adoção de alianças eleitorais em 2014. Ainda assim, esses partidos escolheram uma estratégia cooperativa e se lançaram em coligações. A escolha resulta em ganhos reais em 2018.

13) 2 observações onde o partido ganhou cadeiras no cenário real em 2014, mas a simulação 1 demonstrou que nesse pleito o partido não tinha suporte eleitoral individual para garantir a cadeira, ou seja, perderia sua cadeira sem a aliança. Entende-se que esse elemento impactaria para que os partidos utilizassem a oportunidade de maximizar via coligação para formá-las. Porém, esses partidos se lançam aos pleitos isoladamente em 2018. A ação se converte em ganhos nos dois cenários de 2018, o real e o simulado.

D. Categoria onde os atores comportam-se de forma ótima frente aos incentivos institucionais, porém a estratégia de ganho não é maximizada: 229 casos.

14) 191 casos onde os partidos não conseguem ganhar cadeiras em 2014, seja no cenário real ou no simulado. Seguindo a oportunidade institucional de formar alianças eleitorais pela última vez, o partido celebrou coligações em 2018. Apesar disso, sua escolha de parceria não se converte em ganho de cadeira. A simulação 2 mostra que esses partidos não tinham votação individual para garantir as cadeiras.

15) 12 casos que são semelhantes ao comportamento 14, com exceção do que se observa no cenário simulado 2. Em 2014, esses partidos tinham pouco suporte eleitoral, sem capacidade de ganho de cadeiras legislativas de forma isolada. O partido formou coligações para participar do pleito de 2018, mas a estratégia não gerou recompensas. Entretanto, diferentemente dos casos anteriores, a simulação 2 demonstra que nas 12 observações, o partido teria capacidade de garantir um assento se disputasse sozinho.

16) 26 casos onde os partidos ganharam cadeiras nas eleições de 2014, mas a simulação 1 demonstrou que, caso a distribuição de cadeiras fosse feita com base nas votações individuais, o partido não teria capacidade para eleger nenhum parlamentar. Seguindo os incentivos institucionais dispostos em 2018, o partido se aproveita das coligações eleitorais que estavam em vigência pela última vez. Entretanto, não são observados ganhos ao final do pleito eleitoral.

4. Análises

Conforme indicado no desenvolvimento teórico, a racionalidade atribuída à ação partidária tenderia a corresponder de forma ótima os fatores institucionais e, ao mesmo tempo, os fatores ambientais. Esses fatores impactam de forma diferente as estratégias sobre a decisão de se lançar coligado ou isolado ao pleito eleitoral.

A Tabela 2 apresenta a frequência que cada partido apresentou os perfis estratégicos traçados por essa pesquisa. É possível visualizar que a definição universal de racionalidade como correspondência ótima à interação com os outros jogadores e aos incentivos institucionais, trazidos neste modelo como as regras eleitorais vigentes, não é suficiente para explicar as variações encontradas nos comportamentos partidários em 2018.

Em apenas 2% das observações, encontra-se a correspondência dupla, tanto aos fatores institucionais como aos ambientais. Se esta fosse a única possibilidade de ação racional, aproximadamente 75% das outras estratégias utilizadas nos pleitos seriam classificadas como subótimas. Entretanto, observa-se, em conformidade com a literatura sobre coligações eleitorais, que os partidos podem apresentar noções distintas de racionalidade (C. MACHADO, 2012).

Além da variação entre estratégias a depender do partido, observa-se também que um mesmo agente partidário pode adotar diferentes estratégias de ganho, a depender do contexto estadual. Há variações comportamentais inter e intra partidárias. Nenhum partido adotou um tipo único de comportamento para o pleito de 2018.

Tabela 2. Frequência dos comportamentos estratégicos adotados pelos partidos políticos nas disputas estaduais proporcionais de 2018.

Partido	Estratégia aparentemente subótima (E1)	Estratégia racional plena (E2)	Estratégias subótimas perante aos incentivos institucionais (E3)	Estratégia subótima perante aos incentivos ambientais (E4)
DEM	14,81%	11,11%	62,96%	11,11%
PCB	6,25%	6,25%	-	87,50%
PCdoB	7,41%	22,22%	22,22%	48,15%
PCO	50,00%	-	-	50,00%
PDT	18,52%	14,81%	59,26%	7,41%

PEN/PATRI	20,00%	32,00%	16,00%	32,00%
PHS	12,00%	36,00%	4,00%	48,00%
PMDB/ MDB	-	29,63%	70,37%	-
PMN	15,38%	15,38%	11,54%	57,69%
PP	3,70%	22,22%	70,37%	3,70%
PPL	8,33%	12,50%	-	79,17%
PPS	7,69%	30,77%	34,62%	26,92%
PR/PL	11,11%	33,33%	44,44%	11,11%
PRB	7,41%	44,44%	44,44%	3,70%
PROS	25,93%	33,33%	18,52%	22,22%
PRP	18,52%	14,81%	18,52%	48,15%
PRTB	17,39%	26,09%	13,04%	43,48%
PSB	11,11%	25,93%	62,96%	-
PSC	11,11%	33,33%	18,52%	37,04%
PSD	11,11%	14,81%	70,37%	3,70%
PSDB	7,41%	18,52%	74,07%	-
PSDC/DC	29,63%	11,11%	14,81%	44,44%
PSL	3,85%	61,54%	26,92%	7,69%
PSOL	29,63%	14,81%	22,22%	33,33%
PSTU	66,67%	-	-	33,33%
PT	3,70%	40,74%	55,56%	-
PTB	3,70%	25,93%	48,15%	22,22%
PTC	14,81%	22,22%	14,81%	48,15%
PTdoB/AVA	15,38%	30,77%	7,69%	46,15%
PTN/PODE	12,50%	25,00%	25,00%	37,50%
PV	7,41%	29,63%	22,22%	40,74%
SD	18,52%	22,22%	33,33%	25,93%
TOTAL	14,34%	24,72%	32,63%	28,31%

Fonte: Resultados eleitorais obtidos no Repositório do TSE. Simulações construídas pela autora.

A categoria estratégica com maior frequência de uso é a entendida como subótima ante aos incentivos institucionais (E3). Nesse perfil observa-se os partidos que se coligaram quando havia possibilidade de ganhos sozinhos, como os que se lançaram à disputa eleitoral isoladamente quando não possuíam qualquer estimativa de ganho com o suporte eleitoral

anterior. Dentre as 809 observações, em quase 33% dos casos, os partidos seguiram estratégias que ignoram as oportunidades institucionais.

O perfil estratégico que segue os incentivos institucionais do jogo eleitoral, entretanto, não possui uma interação ótima com o ambiente, sendo o segundo com o maior número de ocorrências (E4), 28,31% do total. Esses agentes seguem as oportunidades abertas pelas regras eleitorais. Entretanto, por não possuir uma interação ótima com o ambiente, não conseguem um parceiro de aliança que o permita ganhar ao menos uma cadeira legislativa.

Em 24,72% das ocorrências se observa a categoria que faz referência às decisões interpretadas como racionais completas, que obedeceram a fatores institucionais e ambientais (E2). Em 14,34% das participações partidárias analisadas, a ação aparentemente subótima, que não obedece aos dois fatores de racionalidade (E1). O que se conclui a partir desses quatro perfis, em conformidade com a literatura especializada, é que a racionalidade dos atores não segue um padrão unitário de comportamento.

Os dados mostram que, apesar da diversidade de estratégias mobilizadas pelo mesmo agente, alguns partidos apresentam uma estratégia majoritária.⁵⁸ A categoria 3, de referência a uma estratégia subótima perante às regras, é a estratégia majoritária mais utilizada entre os grupos partidários. Dentre os 32 partidos analisados, 6 seguem somente o incentivo ambiental em mais de 60% das suas entradas eleitorais em 2018, sendo PSDB (74,07%), MDB (70,37%); PP (70,37%); PSD (70,37%); PSB (62,96%) e DEM (62,96%).

As decisões partidárias que privilegiam a correspondência ótima aos incentivos institucionais em comparação com os ambientais são observadas como estratégia majoritária no PCB (87,50%) e no PPL (79,17%). Na categoria de racionalidade plena, o único partido que a tem como predominante é o PSL (61,54%). É o partido que maior pontua nessa categoria.

Em oposição, alguns partidos não possuem valor positivo para os tipos de estratégias analisadas. 3 partidos utilizaram apenas dois perfis comportamentais em 2018. No MDB, não houve ocorrência de estratégias aparentemente subótimas ou que ignorassem a interação com o ambiente.

O comportamento do partido ao longo do território se dividiu entre a adoção de estratégias racionais plenas (29,63%) e das que se guiam apenas pela interação com outros jogadores (70,37%). É o único que não apresentou em 2018 nenhum comportamento

⁵⁸ Estratégias majoritárias referem-se a percentuais maiores que 60%.

subótimo. Todos os outros possuem ao menos uma decisão que não apresenta correspondência ótima a nenhum dos dois fatores analisados por esse trabalho.

PCO e PSTU são os outros partidos que só manifestaram dois perfis de estratégia em 2018. Só que diferente do MDB, os dois partidos não pontuam em categorias estratégicas de racionalidade plena ou de interação ótima com o ambiente. Em 50% das suas entradas eleitorais, o PCO escolheu uma estratégia aparentemente subótima. O restante do percentual refere-se às estratégias que encontram dificuldade de seguir os fatores ambientais. Por serem partidos onde ideologia possui forte influência para a tomada de decisão, a negociação interpartidária pode ficar prejudicada.

O PSTU tem estratégias aparentemente subótimas como estratégia majoritária em 2018. 66,67% das observações do partido estão dentro dessa categoria. É o que apresenta o maior percentual entre todos os analisados. As outras observações, cerca de 33%, seguem somente o incentivo institucional disposto pelas novas regras eleitorais, não conseguindo uma boa interação com o ambiente. Os dois são os únicos partidos que não apresentaram nenhuma vez os dois perfis comportamentais que estão ligados ao ganho imediato de cadeiras.

Um ponto a ser mencionado é que o percentual em cada categoria é feito com base no número total de participações no pleito. Conforme o Anexo 2, o PCO tem um número muito baixo de participações analisadas, apenas 4 disputas. O PSTU está presente em 24 disputas e o MDB em todas as 27.

Nas observações a respeito do MDB, PP, PSB, PSD, PSDB e PT, parece existir um padrão de preferências. Mais de 50% das participações do partido em 2018 seguiram apenas os incentivos dados pela interação com o ambiente, ignorando as oportunidades institucionais. Em seguida, observou-se a estratégia de racionalidade plena como a segunda mais adotada. Tanto a terceira como a quarta categoria de comportamento, E1 e E4, são mobilizadas de forma minoritária por esses partidos. Além do MDB, que não utilizou nenhuma das duas categorias em 2018, o PT, o PSB e o PSDB não apresentaram nenhuma ocorrência nas estratégias subótimas perante a interação com os outros jogadores.

Ainda que ambos os comportamentos sejam observados, a estratégia aparentemente subótima é adotada mais vezes que na comparação com o comportamento que ignora a interação com o ambiente. O que parece existir é uma ordem de preferências para alguns grupos partidários.

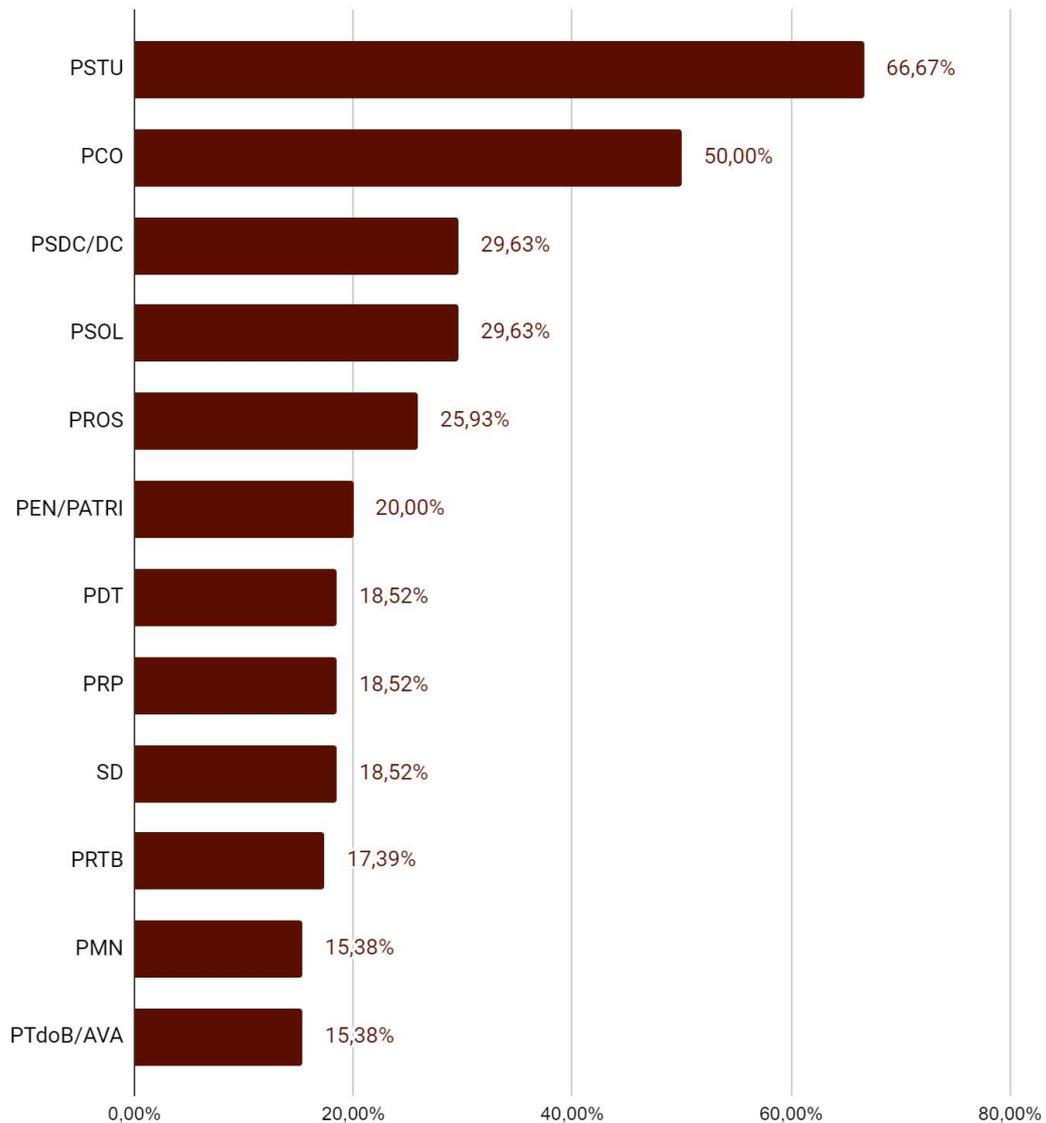
A ordem de preferências pode ser descrita em: $E3 > E2 > E1 > E4$. Para esses, o objetivo prioritário não parece estar na maximização ligada ao ganho imediato de cadeiras,

mas sim nas possibilidades de ganhos a partir da interação interpartidária. É interessante pensar que os partidos com maior força política nacional, como é o caso do MDB, PT e PSDB, tenham como estratégia de preferência a correspondência ótima aos fatores ambientais. A seguir, será analisado individualmente cada um dos perfis estratégicos encontrados.

Perfil 1 - Estratégia aparentemente subótima (E1)

A categoria de estratégias aparentemente subótimas fazem referência às participações partidárias que não seguiram o novo incentivo institucional vigente e, ao mesmo tempo, não coordenaram de forma eficaz com os outros jogadores. Nesse conjunto de comportamento, não há ganhos finais observáveis ao final do pleito

Gráfico 1. Partidos com as maiores frequências de uso para a estratégia aparentemente subótima.



Fonte: Simulação realizada com base nos dados eleitorais do pleito proporcional estadual de 2018, obtidos no repositório do TSE.

Para facilitar a visualização dos dados, a Tabela 3 apresenta os 12 partidos com os maiores percentuais na categoria. Todos apresentaram um percentual maior que 15% de ocorrência da estratégia. O PSTU é o partido com o maior número de estratégias sem correspondência a nenhum dos fatores analisados, com 66,7% das observações nessa configuração. Além do PSTU, essa categoria representou mais de $\frac{1}{4}$ das estratégias do PCO (50%), do PSDC/DC (~30%), do PSOL (~30%) e do PROS (~26%).

Todos os partidos que mais apresentaram esse conjunto de estratégias, com exceção do PDT, são partidos pequenos. A E1 é a segunda estratégia mais frequente utilizada, em 18,5% das participações do partido. É interessante observar que, por mais que o PDT seja um partido considerado grande, suas ações não são guiadas prioritariamente pela busca do ganho visível. Em todos os casos dessa estratégia, o partido teria possibilidade de ganhos em 2014 com base no cenário real e no simulado. Ainda assim, decidiu pela ação cooperativista, celebrando coligações em 2018.

O PSOL é outro partido com altos percentuais na E1, ocupando a 5ª posição dos partidos que mais a utilizaram. São estratégias que se apresentam em quase 30% dos lançamentos do partido. Em 8 estados (Amazonas, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Sergipe e Tocantins) o partido não tinha qualquer expectativa de ganhos e não celebrou coligações. Em SC, a simulação 1 demonstrou que o partido tinha suporte eleitoral para garantir sozinho ao menos uma cadeira em 2014. Ainda assim, se lança em coligação no pleito estadual. Em nenhuma das 8 participações, o partido conseguiu eleger algum deputado.

A partir da maioria dos partidos que utilizaram em alta medida a estratégia aparentemente subótima, é possível afirmar que o comportamento destes partidos não tem incentivos ligados a ganhos de curto prazo. Essas podem estar relacionadas às expectativas de longo prazo (COX, 1997), onde o foco no ganho de cadeiras não é a primeira motivação para a atuação do partido.

Como já mencionado, o MDB foi o único partido que não pontuou nesta categoria. Após o MDB, as menores pontuações ficaram com PT, PTB, PP, com 3,7% e PSL, com 3,8%. O percentual faz referência a uma única estratégia dentre as 27 participações realizadas pelo PT, PTB e PP e as 26 do PSL. A estratégia aparentemente subótima do PT é observada no Amapá, onde o partido possuía boas estatísticas eleitorais em 2014, mas se retira do jogo eleitoral em 2018, não disputando a arena legislativa estadual.

Já o PSL tem sua estratégia sem correspondência aos fatores institucionais e ambientais em Roraima. Em 2014, o partido tinha conhecimento que sua mobilização eleitoral individual era capaz de lhe garantir representação. Ainda assim, em 2018, se lança ao pleito de forma coligada. O que se observa no cenário real em 2018 é o PSL sem nenhum ganho. A simulação 2 demonstrou que a votação obtida pelo partido, caso se lançasse sozinho, lhe garantiria ao menos uma cadeira. O PP, em Sergipe, e o PTB, em Tocantins, apresentaram uma situação semelhante com o PSL, com exceção do que foi apresentado na simulação 2. Para os dois partidos, a votação individual em 2018 não lhes garantiria representação.

Perfil 2 - Estratégia racional plena (E2)

A E2 demonstra um conjunto de estratégias que apresenta uma correspondência ótima tanto as regras, como a interação com o ambiente. Esses partidos apresentaram um comportamento que maximizou suas recompensas ao final do jogo e, para esse fim, seguiram os incentivos ou oportunidades dispostas pela legislação em 2018.

Além de seguir as regras, obedeceram aos incentivos ambientais. Ou se lançavam sozinhos, com partidos competitivos, ou escolhiam bons parceiros de alianças. Independente da escolha adotada pelo ator, em todos os 200 casos, há a maximização do benefício final.

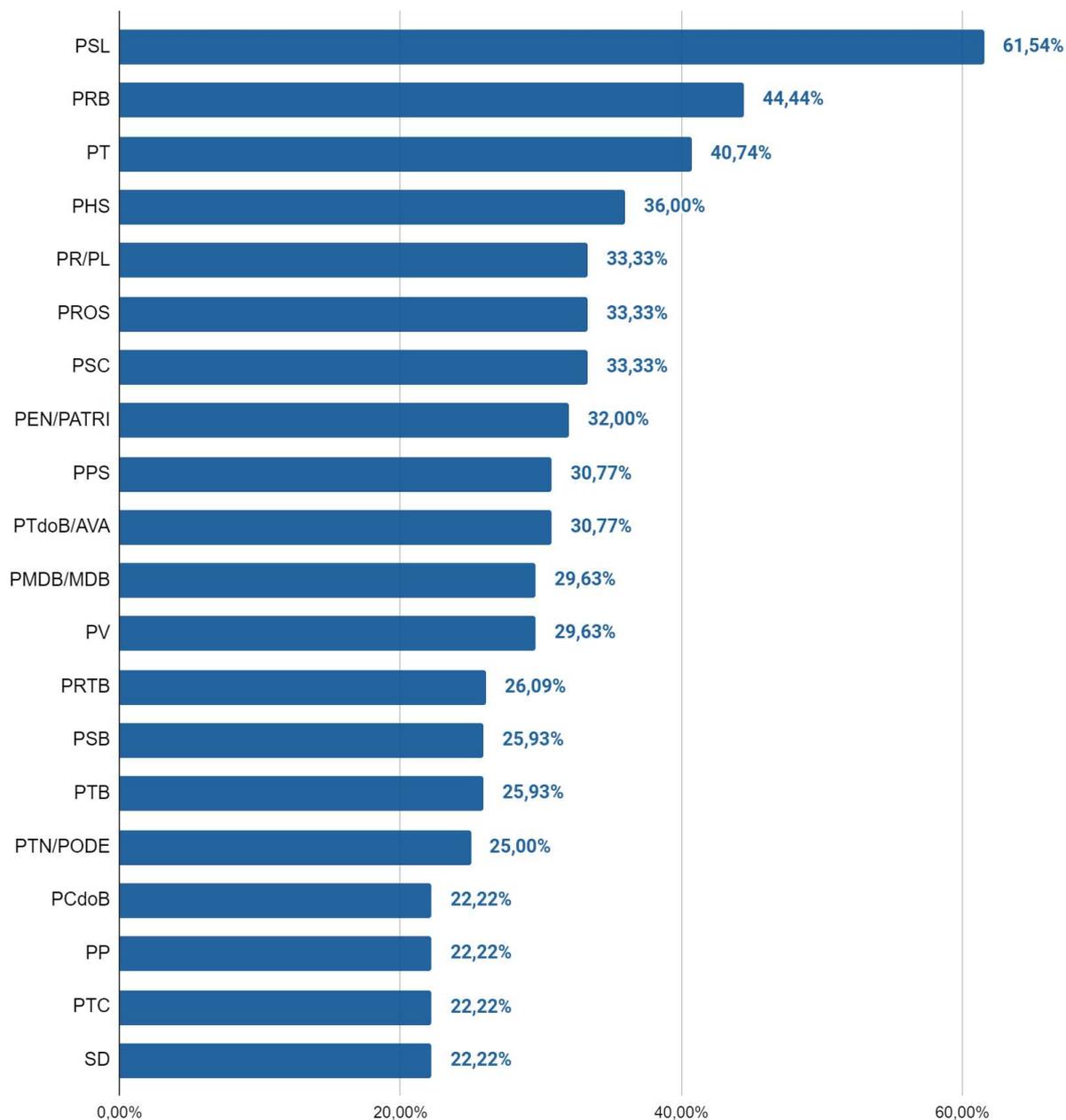
A Tabela 4 apresenta os 20 partidos com mais casos de participação com a estratégia racional de obediência aos dois fatores. É necessário um destaque ao partido com a maior frequência no uso da racionalidade plena: o PSL. O PSL é o partido com maior demonstração de racionalidade plena, demonstrando um comportamento ótimo frente às coerções institucionais e incentivos ambientais em, aproximadamente, 61% dos casos. Isso representa 16, das 26 participações do partido, em 2014 e 2018.

Há uma mudança radical na forma como o partido se lança em 2014 e 2018, que pode demonstrar uma inovação na ação do partido para o pleito de 2018. Em 2014, o partido se lançou à disputa em 26 distritos, onde em 22 arenas estaduais estavam em coligações eleitorais e 4 se lançaram de forma isolada durante o jogo. Apesar da conquista de cadeiras em 12 estados no cenário real 2014, o cenário simulado 1 demonstrou que entre os 26 estados que o partido disputou o pleito proporcional estadual, a mobilização eleitoral do partido garantiria cadeiras de forma isolada em apenas 10 distritos.

Em três estados, Ceará, São Paulo e Tocantins, a simulação demonstrou a essencialidade da coligação para o partido maximizar seus resultados. Se não fosse a votação de seus parceiros de coligação, o partido não teria ganhos eleitorais.

Já em Minas Gerais, estado onde o partido compôs coligações com o PSC e o PTC, o partido não garantiu nenhuma cadeira legislativa, apesar da legenda ter um quociente partidário de 3,5 e o partido, isoladamente, obter 0,97. A simulação (1) demonstrou que a candidatura isolada garantiria ao menos uma cadeira para o partido durante o procedimento de distribuição de sobras em 2014.

Gráfico 2. Partidos com as maiores frequências de uso para a estratégia de obediência racional



Fonte: Categoria formulada pela autora, com base nos dados eleitorais do pleito proporcional estadual de 2018, obtidos no repositório do TSE.

Em 2018, o cenário se altera e o PSL inova seu comportamento. Das 26 disputas que o partido participou, 18 foram em coligações com outros partidos. Em 21 estados o partido garantiu ao menos uma cadeira. A simulação (2) demonstrou que o partido ganharia 23 cadeiras ao longo do território nacional se disputasse de forma isolada, não ganhando apenas no Ceará, no Distrito Federal e no Piauí.

Algumas destas inovações poderiam ser consideradas “arriscadas”, considerando as informações dos pleitos anteriores, como é o caso de São Paulo. O partido, a partir das informações disponíveis anteriormente, não teria capacidade de maximização unicamente a partir de sua mobilização eleitoral. Ainda assim, inova-se na estratégia e disputa sozinho o pleito legislativo estadual.

Essas inovações podem ser mais arriscadas se o partido contar com um cenário de incerteza maior. Dentre os 16 casos do partido que apresentaram a E2, em apenas 5 estados o partido teria votação individual para garantir uma cadeira em 2014. Nos outros 11 casos, o partido precisava de uma aliança que lhe permitisse ao menos uma cadeira. O que justifica que um partido com poucos recursos até 2014 conseguir tantos parceiros capazes de ajudar na obtenção de uma cadeira? A partir da participação do PSL, é possível sugerir uma primeira relação entre o pleito executivo nacional e a construção de estratégias para as disputas proporcionais.

O PRB é o segundo partido com o maior número de estratégias racionais, com 44%. Majoritariamente, a E2 do PRB faz referência aos partidos que não têm condição de ganho individual. Das 12 participações consideradas como estratégias racionais, em apenas dois estados, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, o partido tinha informações da capacidade de garantir sua cadeira sozinho – e assim o fez. Nos outros 10 estados, o partido foi racional ao utilizar a última oportunidade de celebrar coligações para garantir seus ganhos.

Apesar do pouco material analítico sobre o partido, o PRB já compôs o gabinete presidencial no Governo Lula, com o Vice-Presidente José Alencar e esteve no comando de diversos Ministérios nos governos Lula, Dilma e Temer (IVES, 2016). Entendendo que o partido já possui uma interação com os outros jogadores, fazendo parte de outros jogos em outras arenas, entende-se a facilidade do partido em conseguir bons parceiros de ganho em diferentes cenários estaduais.

O PT apresentou, aproximadamente, 41% de participações com uso de estratégias de racionalidade plena. É a segunda maior categoria usada pelo partido. Diferentemente de quando estava no Executivo nacional, que buscava uma hegemonia do seu campo, adaptando-se e dividindo os recursos com diversos parceiros, a eleição de 2018 representou uma aparente mudança nas estratégias de ganho do partido.

Em 2014, o partido realizou coligações em 18 distritos eleitorais – AC, AM, AP, BA, CE, DF, ES, MG, MS, MT, PA, PE, PI, PR, RN, RR, SE e TO – e se lançou sozinho em 9 pleitos. O cenário simulado (1) mostra que o partido teria ganho cadeiras de forma isolada em

todos os 27 pleitos que disputou. Em 2018, o partido disputou em 26 distritos, não se lançando no Amapá. Se coliga em 15 distritos e se lança isoladamente em 11.

PSTU e PCO são partidos que não apresentaram nenhuma participação que fosse considerada racional “plena”. São seguidos pelo PCB, com o menor percentual (6,25%). Empatados estão o PSDC/DC e o DEM, com 11%. É interessante observar o DEM ocupando uma posição ao lado de partidos considerados pequenos. O DEM possui mais recursos organizativos e materiais em comparação com os outros quatro. Foram 3 observações onde o DEM apresentou a E2, em Goiás, no Mato Grosso do Sul e no Rio Grande do Sul.

Perfil 3 - Estratégias subótimas perante incentivos institucionais (E3)

Essa categoria é entendida como a categoria na qual os partidos ignoram o incentivo institucional disposto em 2018 e sua estratégia se apresenta de forma ótima somente na interação com o ambiente. Em todos os comportamentos apresentados pelas 264 observações nesta categoria resultaram em recompensas ao final do jogo eleitoral.

Essa é a estratégia mais utilizada pelos partidos entre as quatro traçadas por esse trabalho. Além disso, conforme disposto na Tabela 2, é a estratégia preferencial entre os grandes partidos, com os menores custos de adaptação. Os partidos não precisam inovar em suas estratégias, podem continuar aplicando os cálculos que estavam sendo realizados.

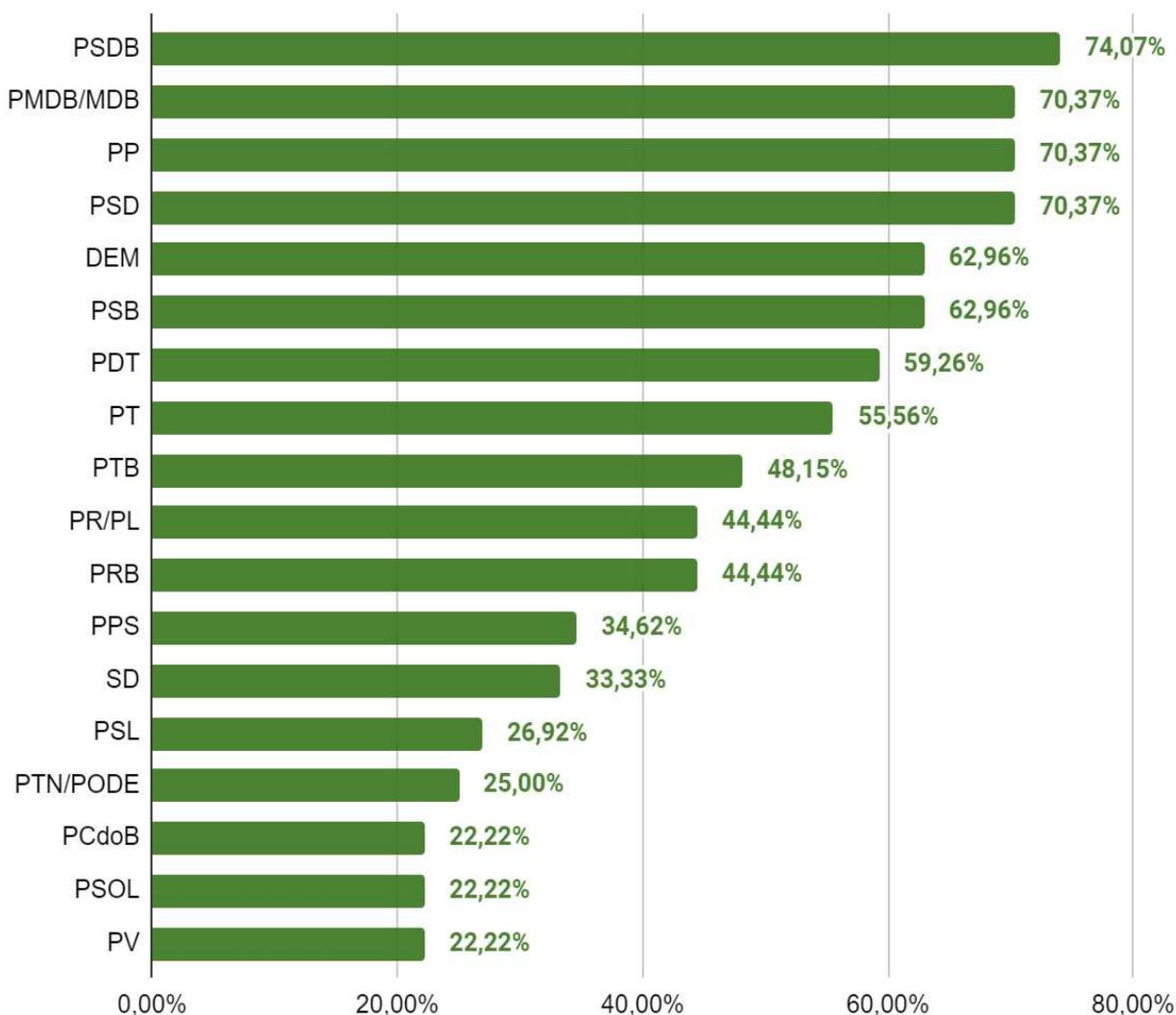
O Gráfico 3 apresenta os 18 partidos com a maior taxa de apresentação da E3 ao pleito em 2018. No ranking, observa-se a hegemonia do uso desta estratégia nos partidos com maior “taxa de sucesso” eleitoral, PSDB (74%), PSD (70%), PP (70%), MDB (70%), PSB (63%), PDT (59%) DEM (59%) e PT (55%).

O que se percebe é que a estratégia de racionalidade plena, onde o partido além de condicionar sua ação pela interação no ambiente, segue as novas regras dispostas no pleito não está sendo vista como a melhor estratégia pelos maiores partidos. Para os grandes partidos, os acordos construídos ao longo dos pleitos têm um peso maior para o cálculo que as regras institucionais. A inovação do comportamento parece ter mais custos, a depender do contexto de interação estadual. A adaptação às novas regras, mesmo com os ganhos abertos por estas, é menos vantajosa a esses grupos partidários.

A motivação para tal, pode ser justificada pela repetição dos jogos eleitorais e o aprendizado a partir desta repetição (TSEBELIS, 1998). A construção de lealdades partidárias, a história política desses partidos, mais capilarizados nos múltiplos níveis de

governo, faz com que a interação destes partidos com o ambiente crie incentivos para que a coordenação de estratégias seja orientada, não apenas com base nas motivações do ator, mas também pela expectativa dos outros agentes partidários (C. MACHADO, 2012).

Gráfico 3. Partidos com as maiores frequências de uso para a estratégia subótima ante aos fatores institucionais

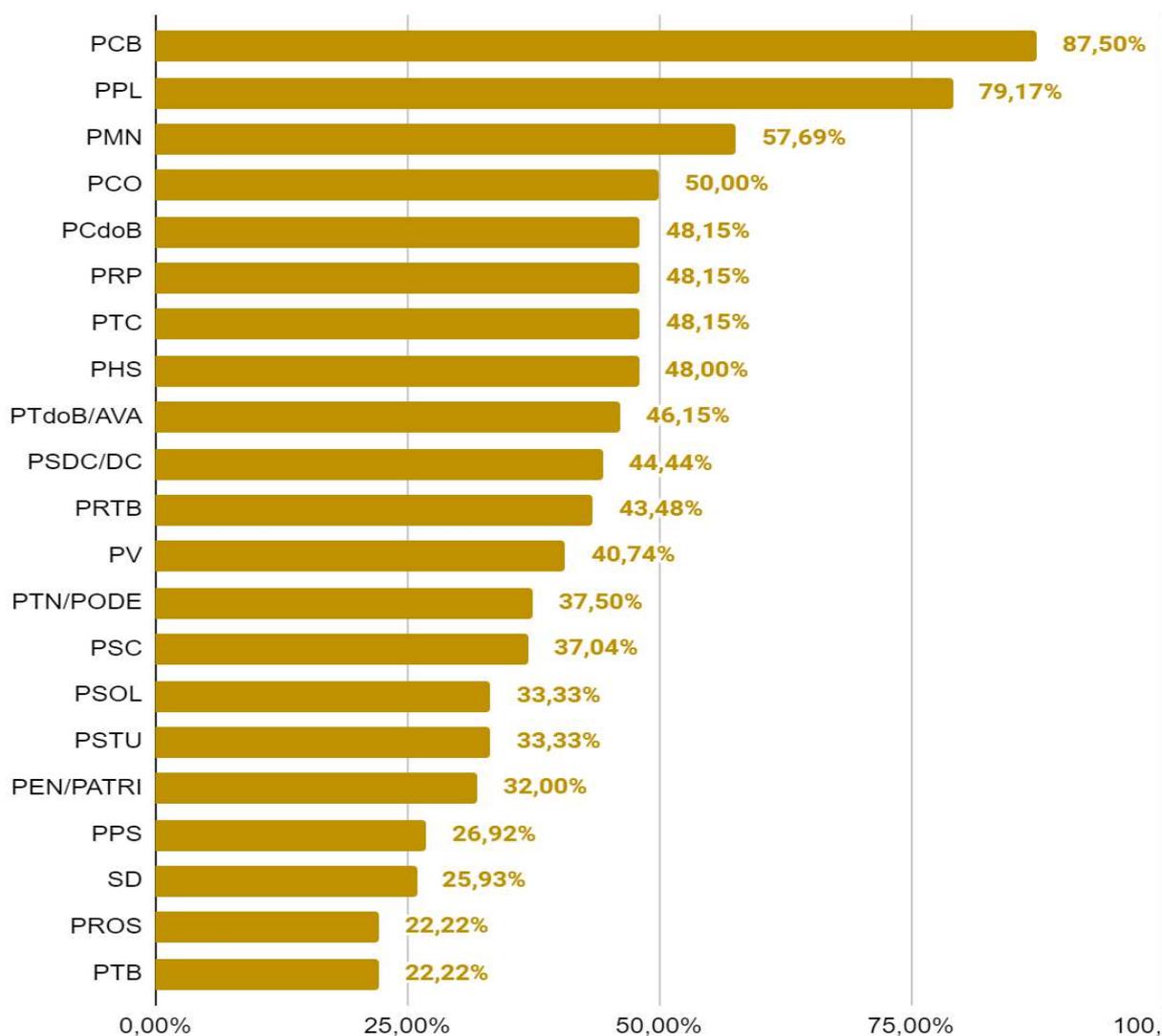


Perfil 4 - Estratégia subótima perante aos incentivos ambientais (E4)

A categoria com estratégias subótimas frente aos incentivos ambientais fala sobre a interação entre o agente partidário e os outros partidos. Nesse perfil, os partidos seguem os incentivos institucionais, mas não conseguem se relacionar de maneira bem sucedida com o

ambiente. Em todos os 229 casos da E4, o incentivo institucional disposto é a última possibilidade de celebrar coligações e maximizar sua votação em 2018. Dessa forma, mesmo decidindo por uma escolha cooperativa e entrando em coligações, estes não formam alianças que lhes permitiu o ganho de ao menos uma cadeira.

Gráfico 3. Partidos com as maiores frequências de uso para a estratégia subótima antes aos fatores institucionais.



Fonte: categoria formulada pela autora, com base nos dados eleitorais do pleito proporcional estadual de 2018, obtidos no repositório do TSE

Os partidos com os maiores índices nesta categoria são: PCB (87%), PPL (79%), PMN (~58%), PCO (50%), PTC (48%), PRP (48%), PCdoB (48%), PHS (48%) PTdoB (46%) e PSDC/DC (44%). São todos perfis partidários que não tem trajetória marcada por uma atuação executiva, centrando sua atenção na disputa proporcional – quando o fazem. Como discutido por esse trabalho, para a ativação de uma coligação eleitoral vitoriosa, mais do que vontade dos agentes, é preciso partidos parceiros competitivos, dispostos a negociar e ceder parte de seus ganhos.

A dificuldade desse grupo de partidos em achar parceiros competitivos, que ajudem no ganho de cadeiras destes partidos pode ser, aparentemente, justificada por dois aspectos. O primeiro é o aspecto ideológico, onde partidos posicionados mais à esquerda, como é o caso do PC do B, PCO e do PCB, apresentam dificuldades em articular com grupos ideologicamente distintos. O segundo aspecto pode ser relacionado aos recursos disponíveis aos partidos. Como a coligação é um mecanismo de cooperação, um partido com pouco suporte eleitoral e com poucos recursos organizativos e materiais pode encontrar dificuldades em encontrar bons parceiros.

Um exemplo é a atuação do PCB em 2018. Dos 16 lançamentos do partido para a disputa de deputado estadual, em 14 estados o partido se apresentou em coligação com o PSOL. Dessas 14, só duas foram celebradas com um terceiro partido (uma com o PSTU e outra com o PPL). O problema do partido não é a incapacidade de negociar com outros grupos, mas sim, a escolha de parceiros. O perfil ideológico da chapa parece demonstrar um peso da ideologia para a tomada de decisão pró coligação. As informações sobre o resultado eleitoral do PSOL demonstram que em vários distritos, o partido não é um partido competitivo. A predominância de uma estratégia que não se orienta pelo ganho de cadeiras no PCB já é majoritária no partido. A coordenação nacional do partido para coligações parece não se guiar pela lógica utilitarista e sim pelas lealdades partidárias.

Entende-se que os partidos interpretam a relevância de seus aliados, a partir de condições históricas anteriores, que envolvem tanto acesso a recursos como força eleitoral, para a formação de alianças. Esses recursos servem como formas de barganha para as articulações coligacionistas, seja as articulações com foco na capacidade de ganho durante a eleição como também as negociações que envolvem processos de lealdade partidária.

Em alguns casos da estratégia de correspondência subótima com o ambiente, os partidos celebram alianças com partidos competitivos. O PCdoB esteve coligado com o PT em 9 das 27 unidades federativas que o partido competiu em 2018. E em 6 dessas

observações, o partido estava coligado somente com o PT. Nesse caso, a impossibilidade de maximizar o resultado final estava menos ligado a alianças com parceiros com pouca votação e mais com a capacidade de coordenação dentro da legenda, com o lançamento de candidaturas mais competitivas que as lançadas pelo PT.

A celebração de coligações frequentes no legislativo estadual entre PT-PCdoB é um reflexo das interações nacionais do partido. Os dois partidos são companheiros de coligações presidenciais desde 1989 (SILVA e MOYA, 2017). Em 2018 essa aliança foi celebrada no nível nacional e parece ter se transferido para as disputas legislativas estaduais. É possível aferir que em alguns grupos partidários a configuração da candidatura presidencial influencia a configuração apresentada nas disputas estaduais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa procurou responder se houve impacto das mudanças institucionais nas estratégias formuladas para as disputas de deputados estaduais em 2018. Se as lideranças partidárias são conscientes da necessidade de ganhar cadeiras para permanecer no jogo eleitoral, e as novas regras possibilitam ganhar mais mobilizando os mesmos recursos, pesquisa é razoável considerar que os partidos fizessem escolhas nessa direção.

As normas aprovadas pela reforma política em 2017 alteram, de forma inédita, os incentivos para a formação de coligações eleitorais. A nova legislação autoriza os partidos a não utilizarem a necessidade de superação do quociente eleitoral como variável suficiente para a formação de coligações pré-eleitorais.

A análise sobre a tramitação dos projetos que se alteraram as legislações analisadas por esse trabalho demonstra que, as mudanças, mais do que caráter técnico, têm um caráter político. Houve uma divisão entre interesses de partidos pequenos e partidos grandes, com mais força para influência do segundo grupo. No entanto, a discussão sobre a relação entre fim das coligações e acesso às sobras eleitorais e o efeito de ambas na representação de partidos de menor porte ficou circunscrita às discussões de parlamentares do PC do B. Mesmo contrários ao fim das coligações, lideranças de partidos pequenos não articularam a conexão entre os dois dispositivos legais.

A partir do uso de simulações, foi possível construir uma base de dados com 809 observações. A partir do preenchimento das variáveis observadas – seja no cenário hipotético ou no observado empírico – se montou perfis de estratégias baseado na correspondência aos fatores que norteiam a ação racional. Na comparação, tomando como base as informações anteriores, a decisão em 2018 e os ganhos finais observados, foram encontrados 16 tipos comportamentais distribuídos entre quatro estratégias.

As grandes categorias apresentaram quatro variações. A E1, em referência a estratégia aparentemente subótima, observada em aproximadamente 14% das observações. A E2, estratégia racional de correspondência plena aos fatores institucionais e ambientais, em 25%. A E3 faz referência a interação eficaz na interação com o ambiente, pouca obediência aos fatores institucionais, sendo essa a estratégia com maior percentual de uso entre os partidos, em quase 33%. Por fim, os comportamentos partidários que seguem os incentivos institucionais, mas não conseguem uma correspondência eficiente no ambiente, a E4, em 28% do total de estratégias observadas.

Nos resultados, essa pesquisa observou que para alguns tipos de partidos, como é o caso dos partidos grandes, seguir os incentivos institucionais não representa a melhor opção. Nas eleições para deputado estadual em 2018, PSDB, PSD, PP, MDB, PSB, PDT, DEM e PT optaram por utilizar a estratégia ótima perante o ambiente, mas que ignora os incentivos institucionais em mais de 50% das suas participações.

Esse achado é pertinente pois, apesar de serem os partidos com a maior participação para a modificação das leis que entram em vigor em 2017, estas alterações pouco impactaram nas estratégias desses atores. Eles se guiam pela relação eficaz com o ambiente, ignorando os incentivos para maximização individual abertos pela legislação. As preferências dos partidos grandes em 2018 para a celebração de coligações obedeceram o ordenamento: $E3 > E2 > E1 > E4$. Isso nos leva a considerar a importância de estudos mais detalhados e de caráter qualitativo para avaliar as condições específicas de produção de alianças nesses casos. Os potenciais ganhos advindos da mudança institucional foram deixados em segundo plano, com a possibilidade de que acordos anteriores da conjuntura estadual afetem esses cálculos de formação de alianças eleitorais.

Outro ponto interessante é o caso do PT nas disputas para deputado estadual em 2018. O partido teve suas estratégias majoritariamente guiadas pela E2 e pela E3, ou seja, seguindo os incentivos institucionais e interagindo de forma eficaz com o ambiente ou se guiando apenas pela interação com o ambiente.

As eleições de 2018 são um ano de retração para o partido. São as primeiras eleições nacionais após 2016, quando o partido perdeu a cadeira presidencial. A forma como o partido foi retirado do cargo pode ter dificultado a interação do partido com outros jogadores. Ainda que a lei indique um estímulo para a realização de coligações, o conhecimento sobre suas estimativas de ganho isoladamente e a dificuldade de achar bons parceiros para a divisão de ganhos fazem com que o partido opte pela estratégia de racionalidade restrita em quase 30% de suas estratégias.

Ainda assim, se observa uma manutenção de lealdades partidárias, relacionadas de forma direta à nacionalização das estratégias partidárias. O PT tem um histórico nacional de alianças com o PCdoB, que se observa não apenas na arena nacional, como também nas arenas estaduais. Borges (2015: 661) observa que a nacionalização por presidencialização, como é o caso do PT, envolve a vinculação entre estratégias nacionais e estaduais.

Em conformidade, esse trabalho também encontra a vinculação entre estratégias nacionais e estaduais. O PT utiliza-se majoritariamente da estratégia que privilegia a interação

ótima com o ambiente, deixando de lado a possibilidade de maiores ganhos com o lançamento individual (E3). Agora, quando se observa a estratégia de racionalidade plena (E2), mesmo apresentando um alto número de lançamentos isolados, quando se compara a configuração das coligações realizadas em 2014 com as realizadas em 2018, o PCdoB não deixou de ser um partido privilegiado. As coligações que diminuíram entre uma eleição e outra são com outros grupos, como PDT e PPS.

Resgatando Tsebelis (1998), os jogos ocultos – que impactam na interpretação sobre a racionalidade na ação partidária – podem ser considerados como potenciais explicações. Nesse caso, as múltiplas arenas em que o ator está situado podem impactar na tomada de decisão para a arena analisada.

Uma das arenas que podem estar impactando para o cálculo racional das lideranças partidárias sobre a entrada em coligação nas eleições proporcionais são as disputas para os cargos de governadores. Ainda que as dinâmicas estaduais apresentem inovações comportamentais, as negociações em torno da disputa para o executivo estadual podem estar impactando para que os partidos não adotem comportamentos plenos de racionalidade, obedecendo aos fatores institucionais e ambientais.

O MDB, por exemplo, é um dos partidos que mais apresentou candidaturas para as eleições de governadores (BORGES, 2015: 672). Suas estratégias para o pleito de 2018 foram, majoritariamente, em correspondência ótima frente aos fatores ambientais, ignorando os incentivos institucionais para maximização. Assim, apesar das possibilidades de inovação para a ação partidária, as lideranças dos grandes partidos parecem estar no padrão anterior de interação, e conseqüentemente, de divisão de ganhos. 2018 representa então, a última possibilidade de negociações em torno de diferentes arenas que as coligações eleitorais permitem e as lideranças partidárias se aproveitaram dessa oportunidade. Ainda que essa análise não esteja presente no escopo, pode ser encarada como uma possível linha de investigação para a continuidade da pesquisa.

A hipótese que guiou este trabalho compreendia que, com base em informações de eleições anteriores, os partidos que observassem a possibilidade de ganho de cadeiras na disputa individual, escolheriam se lançar dessa forma ao pleito. Dispensando a estratégia cooperativa e não dividindo seus recursos e suas recompensas ao final.

Quando a hipótese de pesquisa foi formulada, se esperava um comportamento dicotômico dos atores. Ou as estratégias apresentariam uma correspondência ótima às regras e

ao ambiente, ou seria aparentemente subótima, indicando que a dimensão analisada não era prioritária para o ator.

Entretanto, o modelo apresentado por esse trabalho apresenta a racionalidade como um conjunto de estratégias que podem exprimir diferentes correspondências. Em consonância com o que se observa pela literatura, não é possível afirmar que a racionalidade é produtora de uma única linha de ação. Os atores podem corresponder de maneira ótima a apenas um dos fatores propostos pelos conceitos.

Embora as coligações eleitorais em disputas proporcionais possam ser interpretadas como mecanismo de ganho de cadeiras, os diferentes perfis de racionalidade encontrados por esse trabalho demonstram que o ganho de cadeiras não é necessariamente a motivação prioritária destes sujeitos. É necessário voltar os olhares para os outros incentivos que estão para além da maximização traduzida em ganho de cadeiras legislativas.

A abordagem da teoria da escolha racional auxilia a observação de fenômenos em que “a identidade e os objetivos dos atores são estabelecidos e as regras da interação são precisas e conhecidas pelos atores em interação” (TSEBELIS, 1998: 45). O *homo politicus* é entendido como o sujeito que persegue seus objetivos a partir da manipulação eficaz dos fatores ambientais (REIS, 2010: 95-6) e institucionais (TSEBELIS, 1998).

Mantendo esse pressuposto, a pesquisa demonstra que a manipulação eficiente dos determinantes analisados não envolve a maximização imediata e visível. Os partidos nem sempre agiram em obediência aos fatores que estão sendo observados pelo agente externo. No caso desta pesquisa, foi possível verificar que os ganhos imediatos, visíveis e materiais – entendido como o ganho de cadeiras – não são o único objetivo das lideranças partidárias.

É necessário distinguir as determinantes que movem a racionalidade dos líderes partidários, que decidem sobre a entrada e a configuração da aliança eleitoral, da racionalidade dos candidatos que integram esse jogo. A racionalidade do candidato, que disputa a cadeira, pode estar ligada ao ganho imediato. Porém, os acordos coligacionistas são construídos pelas lideranças partidárias, que não disputam as cadeiras. E, em algumas vezes, essas lideranças não se movem por ganhos imediatos. A teoria política sobre racionalidade partidária deve se preocupar em analisar as duas dimensões presentes na ação.

A pesquisa pretende abrir o questionamento sobre a forma que se conformou o entendimento sobre quais são os determinantes centrais para a ação do sujeito político racional, em especial, nas análises da Ciência Política. Embora as coligações eleitorais

continuem proibidas no momento de finalização deste trabalho, a continuidade da agenda de pesquisa apresenta muitas vantagens.

A primeira é que como o Brasil possui um histórico de modificações nas regras eleitorais constante e as coligações eram um elemento de forte impacto para a configuração da dinâmica política, esse mecanismo pode voltar para a legislação. Em segundo lugar, entender os elementos de impacto para a cooperação partidária, auxilia a compreender de que forma as negociações são afetadas por variáveis não materiais e/ou imediatas.

A agenda de pesquisa deve verificar quais as explicações para a existência de um alto número de escolhas partidárias que não correspondem de forma ótima aos fatores institucionais e ambientais.

Entendendo as limitações do modelo, que ainda não ampliou a análise para outros fatores institucionais além do fim da cláusula de exclusão, os estudos posteriores podem se concentrar em medir como o fim do quociente eleitoral relaciona-se com os outros determinantes presentes no cálculo partidário. Esses outros elementos a serem incluídos, podem ser, entre outros, a interação com outras arenas eleitorais simultâneas, ao financiamento partidário ou ao tempo de televisão e rádio. Esse trabalho buscou contribuir para uma discussão e revisão crítica dos determinantes que envolvem a escolha partidária de se associar eleitoralmente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Igor Martins. **As minirreformas políticas e eleitorais de 2015 e 2017 no contexto democrático da contemporaneidade.** Direito, Estado e Sociedade, Rio de Janeiro, n. 57, p. 110-148, jun-set 2020.
- BARDI, Luciano; MAIR, Peter. **Os parâmetros dos sistemas partidários.** Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 4, 2010.
- BORGES, André. **Nacionalização Partidária e Estratégias Eleitorais no Presidencialismo de Coalizão.** Dados, Rio de Janeiro, v. 58, 2015.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 1989.** Brasília, 124p., 2021.
- CANELLO, Júlio. **Por que se preocupar com as Assembleias Legislativas?** In: PAULA, Carolina e JÚNIOR, João (orgs.). Eleições de 2018 e a crise da democracia brasileira. Curitiba: Editora Appris, 2019.
- CARREIRÃO, Yan e NASCIMENTO, Fernanda. **As coligações nas eleições para os cargos de governador, senador, deputado federal e deputado estadual no Brasil (1986/2006).** Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 4, p. 75-104, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3213>>
- CARREIRÃO, Yan. **Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina.** Campinas: Opinião Pública, v. 12, 2006.
- COX, Gary W. **Making votes count: Strategic Coordination in the World's Electoral System.** New York: Cambridge University Press. 1997.
- DANTAS, Humberto. **Coligações em eleições majoritárias municipais: a lógica do alinhamento dos partidos políticos brasileiros nas disputas de 2000 e 2004.** Tese (Doutorado em Ciência Política). Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, 176p, 2007.
- DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da Democracia.** São Paulo: EdUsp. 2013.
- EISENBERG, José; VALE, Teresa Cristina. **Simulação eleitoral: uma nova metodologia para a ciência política.** Opinião Pública, Campinas, v. 15, n. 1, p. 190-223, jun. 2009.
- FERREIRA, Denise Paiva; BATISTA, Carlos; STABILE, Max. **A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006.** Opinião Pública, Campinas, v. 14, 2008.
- FERREIRA, Luciana; JUNIOR, Luiz Magno. **O Financiamento de Campanhas Eleitorais sob a Ótica da Democracia.** Resenha Eleitoral, Florianópolis, v. 20, n. 2, p. 83-107. ago-dez 2016.
- IVES, Diogo. **A gênese e a institucionalização do Partido Republicano Brasileiro (PRB).** Revista de Ciências Humanas e Sociais, v. 2, n. 1, jan-ago 2016.

KRAUSE, Silvana. **Uma análise comparativa das estratégias eleitorais nas eleições majoritárias (1994-1998-2002): coligações eleitorais x nacionalização dos partidos e do sistema partidário brasileiro.** In KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério (orgs.). Partidos e Coligações eleitorais no Brasil. São Paulo, Rio de Janeiro: Editora Fundação Konrad Adenauer, Editora da UNESP, 2005

KRAUSE, Silvana e GODOI, Pedro. **Coligações eleitorais para os executivos estaduais (1986-2006: padrões e tendências).** In: KRAUSE, Silvana. DANTAS, Humberto. MIGUEL, Luis Felipe. Coligações Partidárias na Nova Democracia Brasileira – Perfis e Tendências. Fundação Konrad Adenauer, São Paulo: Ed. Unesp, 2010.

LAVAREDA, Antônio. **A democracia nas urnas: o processo partidário eleitoral brasileiro.** Rio de Janeiro: Iuperj. 1a ed. 1991.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países.** Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Cultural, 2003.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. **Os partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional: 1945-64.** Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.

MACHADO, Aline. **Alianças Eleitorais Casamento com Prazo de Validade.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2012

MACHADO, Carlos Augusto Mello. **Identidades diluídas : consistência partidária das coligações para prefeito no Brasil - 2000 e 2004.** Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília , 258p. 2007.

_____. **Condicionantes das coligações para o cargo de prefeito no Brasil.** Tese (Doutorado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 245p. 2012.

MACHADO, Carlos; MIGUEL, Luis Felipe. **Padrões de coesão e dispersão: uma proposta de tipologia para coligações.** Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política, São Carlos, v. 20, n. 2, 2011. Disponível em: <<http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/262>>

Santana FM. **MDB força Rodrigo Pacheco a mudar de partido e deve apoiar Pimentel.** 20 fev. 2018. Política. Disponível em: <<https://santanafm.com.br/mdb-forca-rodrigo-pacheco-a-mudar-de-partido-e-deve-apoiar-pimentel/>> Acesso em: 2 de maio de 2021.

MEIRELES, Fernando. **Teoria da Escolha Racional: Limites e Alcances Explicativos.** Caos - Revista Eletrônica de Ciências Sociais. João Pessoa, n. 22, p. 52-61, dezembro 2012

MELO, Carlos Ranulfo Felix de. **Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil.** Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 4, p. 13-41, jul./dez. 2010.

_____. **Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil.** In: RENNÓ, Lúcio; SOARES, Glaúcio (orgs.) Reforma Política: lições da história recente. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

MIGUEL, Luis Felipe; ASSIS, Pedro Paulo. **Coligações eleitorais e fragmentação das bancadas parlamentares no Brasil: simulações a partir das eleições de 2014.** Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 24, n. 60, p. 29-46, Dec. 2016.

MIRANDA, Geralda Luiza de. **Coligações eleitorais: tendências e racionalidades nas eleições federais e majoritárias estaduais (1990-2010).** Rev. Sociol. Política. Curitiba, v. 21, n. 47, set. 2013.

_____. **A racionalidade do cálculo coligacionista nas eleições federais e majoritárias estaduais (1990-2014).** In: KRAUSE, Silvana; MACHADO, Carlos; MIGUEL, Luis Felipe (orgs.) Coligações e disputas eleitorais na Nova República: aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, São Paulo: Ed. Unesp, 2017.

NICOLAU, Jairo; SCHMITT, Rogério. **Sistema eleitoral e sistema partidário.** Lua Nova, n. 36, p. 129-147, 1995.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro, 1985-94.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1996.

_____. **O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil.** Dados, Rio de Janeiro, v. 49, 2006.

PEIXOTO, Vitor. **Coligações eleitorais nos municípios brasileiros: competição e estratégia.** In: KRAUSE, Silvana. DANTAS, Humberto. MIGUEL, Luis Felipe. Coligações Partidárias na Nova Democracia Brasileira – Perfis e Tendências. Fundação Konrad Adenauer, São Paulo: Ed. Unesp, pp. 187-216, 2010.

PERES, Paulo Sérgio. **Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política.** Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 23, n. 68, p. 53-71, Oct. 2008.

PESSOA, Camila. **A imprensa como agente interessado na reforma política: um estudo sobre a cobertura noticiosa e editorial de Folha de S. Paulo, O Estado de S. Paulo e O Globo.** Tese (Doutorado em Ciência Política) Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e Contexto Brasileiro.** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

REIS, Fábio Wanderley. **Política e racionalidade: problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/jgkxw/pdf/reis-9788579820281.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2020.

RESENDE, Roberta. **Um modelo teórico para o estudo das alianças eleitorais**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 104p, 2018.

ROSSI, Marina. **A saga de uma reforma**. El País, São Paulo, 29 out 2014. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2014/10/29/politica/1414622570_378664.html>

SANTIAGO, Daniela. **Notas sobre o andamento da reforma política, com ênfase no Senado Federal**. Revista eletrônica EJE, Brasília, n. 1, ano 3, 2012. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-1-ano-3/notas-sobre-o-andamento-da-reforma-politica-com-enfase-no-senado-federal>> Acesso em: 20 de abril de 2021.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Crime e castigo: partidos e generais na política brasileira**. São Paulo: Vértice / Rio de Janeiro: Iuperj, 1987.

SCHMITT, Rogério. **O estudo sobre alianças e coligações eleitorais na Ciência Política brasileira**. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério (orgs.), “Partidos e Coligações Eleitorais no Brasil”. São Paulo: Editora Unesp / Konrad Adenauer, 2005.

SENADO FEDERAL. **Regimento Interno do Senado Federal**. Brasília, 101p, 2021.

SERVA, Maurício. **A racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa**. Revista de administração de empresas, v. 37, pp. 18-30, 1997.

SEVERO, Gustavo; CHAVES, Humberto. **A Reforma Eleitoral de 2015 - Breves comentários à Lei nº 13.165/2015**. Revista Brasileira de Direito Eleitoral - RBDE, Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 81-120, jul-dez 2015.

SILVA, Luiz Eduardo; MOYA, Maurício. **As coligações eleitorais nas eleições presidenciais brasileiras**. In: KRAUSE, Silvana; MACHADO, Carlos; MIGUEL, Luis Felipe (orgs.) Coligações e disputas eleitorais na Nova República: aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, São Paulo: Ed. Unesp, 2017.

SILVA, Patrick; DAVIDIAN, Andreza; FREITAS, Andréa; CAZZOLATO e José Donizete. **Reforma política no Brasil: indagações sobre o impacto no sistema partidário e na representação**. Opinião Pública, v. 21, jan-abr 2015.

SOARES, Gláucio Ary. **Alianças e coligações eleitorais: notas para uma teoria**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, nº 17, 1964.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo: Alfa Ômega, 1990.

TAVARES, José Antônio Giusti. **O problema do quociente partidário na teoria e na prática brasileiras do mandato representativo**. Revista Dados, Rio de Janeiro, n. 42, 1999

TEIXEIRA, Elion. **Fórmula da maior média e quociente eleitoral mínimo: procedimentos que dificultam a consolidação da democracia no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais) Faculdade de Direito de Vitória, Vitória. 179p, 2013.

TSE, Tribunal Superior Eleitoral. **Repositório de dados eleitorais**. 2021. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>>

TSEBELIS, George. **Jogos Ocultos**. EDUSP: São Paulo, 1998.

WEBERLING, Susana. **Os pontos cegos das teorias organizacionais segundo Guerreiro Ramos**. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 17, jul-set, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cebape/a/HygRH34x8GvLhTYSjHQmgSf/?lang=pt>>

WHITAKER, Chico. **Ficha Limpa - Uma lei a defender?** Revista Estudos Avançados, São Paulo, v. 30, set - dez, 2016.

Referências das legislações ou projetos legislativos utilizados

BRASIL, 2016a. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2019**. Altera os §§ 1º, 2º e 3º, do art. 17 da Constituição Federal e a ele acrescenta os §§ 5º, 6º, 7º e 8º, para autorizar distinções entre partidos políticos, para fins de funcionamento parlamentar, com base no seu desempenho eleitoral.. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4091642&ts=1593933799749&disposition=inline>>

BRASIL, 2017a. Câmara dos Deputados. **Relatório da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Deputado Betinho Gomes**. Brasília, DF, Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1541803&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PEC+282/2016>

BRASIL, 2015. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm>

BRASIL, 2017b. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial da Reforma Política. 18ª Reunião**. Brasília, DF. 16 maio 2017. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-politica/documentos/notas-taquigraficas/NT160517.pdf>>

BRASIL, 2017c. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial da Reforma Política. 26ª Reunião**. Brasília, DF. 22 de ago 2017. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-politica/documentos/notas-taquigraficas/NT220817.pdf>>

BRASIL, 1932. **Código Eleitoral. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>>

BRASIL, 2016b. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial da Reforma Política. 4ª Reunião**. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-politica/documentos/notas-taquigraficas/NT291116.pdf>>

BRASIL, 2016a. **Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2019.** Altera os §§ 1º, 2º e 3º, do art. 17 da Constituição Federal e a ele acrescenta os §§ 5º, 6º, 7º e 8º, para autorizar distinções entre partidos políticos, para fins de funcionamento parlamentar, com base no seu desempenho eleitoral.. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em:<<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4091642&ts=1593933799749&disposition=inline>>

BRASIL, 2016c. Senado Federal. **Relatório da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.** Senador Aloysio Nunes Ferreira. Brasília, DF. 19 ago 2016. Disponível em:<<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4091651&ts=1593933799825&disposition=inline>>

BRASIL, 2016d; Senado Federal. **Emenda Substitutiva nº 2 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.** Senador Aloysio Nunes Ferreira. Brasília, DF. 13 set 2016. Disponível em:<<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4091687&ts=1593933800027&disposition=inline>>

BRASIL, 2016e. Senado Federal. **Emenda nº 3 do Plenário ao Projeto de Emenda à Constituição nº 36, de 2016.** Senadora Vanessa Grazziotin. Brasília, DF. 19 set 2016. Disponível em:<<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4091737&ts=1593933800212&disposition=inline>>

BRASIL, 2016f. Senado Federal. **Emenda nº 4 do Plenário ao Projeto de Emenda à Constituição nº 36, de 2016.** Senadora Vanessa Grazziotin. Brasília, DF. 4 out 2016. Disponível em:<<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4091753&ts=1593933800254&disposition=inline>>

BRASIL, 2016g. Senado Federal. **Emenda nº 5 do Plenário ao Projeto de Emenda à Constituição nº 36, de 2016.** Senadora Vanessa Grazziotin. Brasília, DF. 4 out 2016. Disponível em:<<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4091769&ts=1593933800303&disposition=inline>>

BRASIL, 2017d. Câmara dos Deputados. **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Voto em Separado nº 1 ao Projeto de Emenda Constitucional nº 282/2016.** Deputado Ivan Valente e Chico Alencar. Brasília, DF. 10 abr 2017. Disponível em:<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1544395&filename=VTS+1+CCJC+%3D%3E+PEC+282/2016>

BRASIL, 2017d. Câmara dos Deputados. **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Reunião Deliberativa Extraordinária.** Brasília, DF. 11 abr 2017. Disponível em:<<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0260/17>>

BRASIL, 2017f. Câmara dos Deputados. **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Reunião Deliberativa Extraordinária.** Brasília, DF. 19 abr 2017. Disponível em: <encurtador.com.br/brwIP>

BRASIL, 2017g. Câmara dos Deputados. **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Reunião Deliberativa Extraordinária.** Brasília, DF. 3 mai 2017. Disponível em:
<<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0402/17>>

BRASIL, 2017h. Câmara dos Deputados. **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Reunião Deliberativa Extraordinária.** Brasília, DF. 24 abr 2017. Disponível em:
<<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0337/17>>

BRASIL, 2017i. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial da Reforma Política. Parecer nº 2 da Deputada Shéridan para o Projeto de Emenda Constitucional nº 282/2016.** 22 ago 2017. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1589860&filename=PRL+2+PEC28216+%3D%3E+PEC+282/2016>

BRASIL, 2017j. Câmara dos Deputados. Plenário. **Sessão Deliberativa Extraordinária. Matutina. Projeto de Emenda Constitucional nº 282, de 2016.** Brasília, DF. 05 set 2017. Disponível em:
<<https://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/2017/9/EM0509170933.pdf>>

BRASIL, 2017k. Câmara dos Deputados. Plenário. **Sessão Deliberativa Extraordinária. Vespertina. Projeto de Emenda Constitucional nº 282, de 2016.** Brasília, DF. 05 set 2017. Disponível em:
<<https://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/2017/9/EV0509171648.pdf>>

BRASIL, 2017l. Câmara dos Deputados. Plenário. **Sessão Deliberativa Extraordinária. Noturna. Projeto de Emenda Constitucional nº 282, de 2016.** Brasília, DF. 19 set 2017. Disponível em:
<<https://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/2017/9/EN1909172301.pdf>>

BRASIL, 2017m. Câmara dos Deputados. Plenário. **Sessão Deliberativa Extraordinária. Vespertina. Projeto de Emenda Constitucional nº 282, de 2016.** Brasília, DF. 20 set 2017. Disponível em:
<<https://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/2017/9/EV2009171735.pdf>>

BRASIL, 2016h. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à reforma política.** Brasília, DF. 8 nov 2016. Disponível em:
<<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especial/s/55a-legislatura/reforma-politica/documentos/notas-taquigraficas/nt-8-11.16>>

BRASIL, 2017n. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à reforma política.** Brasília, DF. 4 de maio de

2017. Disponível em:
 <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-politica/documentos/notas-taquigraficas/NT040517.pdf>>

BRASIL, 2016j. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à reforma política.** Brasília, DF. 1 dez 2016. Disponível em:
 <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-politica/documentos/notas-taquigraficas/NT011216.pdf>>

BRASIL, 2017o. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à reforma política.** Brasília, DF. 22 mar 2017. Disponível em:
 <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-politica/documentos/notas-taquigraficas/NT220317.pdf>>"

BRASIL, 2017p. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à reforma política.** Brasília, DF. 16 mai 2017. Disponível em:
 <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-politica/documentos/notas-taquigraficas/NT160517.pdf>>

BRASIL, 2017q. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à reforma política.** Brasília, DF. 10 mai 2017. Disponível em:
 <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-politica/documentos/notas-taquigraficas/NT100517.pdf>>

BRASIL, 2017r. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à reforma política. Relatório parcial nº 3/17.** Brasília, DF. 8 mai 2017. Disponível em:
 <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-politica/proposicao/pareceres-e-relatorios/RPA3.pdf>>

BRASIL, 2017s. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à reforma política.** Brasília, DF. 4 abr 2017. Disponível em:
 <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-politica/documentos/notas-taquigraficas/Reunio040417.pdf>>

BRASIL, 2017t. Câmara dos Deputados. Plenário. **Sessão Deliberativa Extraordinária. Vespertina. Projeto de Lei nº 8.612, de 2017.** 4 mai 2017. Disponível em:
 <<https://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/2017/10/EV0410171546.pdf>>

BRASIL, 2017u. Câmara dos Deputados. Plenário. **Sessão Deliberativa Extraordinária. Noturna. Projeto de Lei nº 8.612, de 2017.** 4 mai 2017. Disponível em:
 <<https://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/2017/10/EN0410172334.pdf>>

BRASIL, 2017v. Câmara dos Deputados. **Redação final do Projeto de Lei nº 8.612, de 2014.** 4 out 2017. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1606143&filenome=RDF+1+%3D%3E+PL+8612/2017>

BRASIL, 2017w. Presidência da República. **Mensagem nº 380, de 6 de outubro de 2017.** Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/msg/vep-380.htm>

"BRASIL, 2016j. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à reforma política.** Brasília, DF. 8 nov 2016. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-politica/documentos/notas-taquigraficas/nt-8-11.16>>

BRASIL, 2017y. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial para apreciação da PEC 282, de 2016. 10 ago 2017.** Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/48422>>

BRASIL, 2017x. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à reforma política.** Brasília, DF. 18 abr 2017. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-politica/documentos/notas-taquigraficas/Reunio180417.pdf>>

Anexo 1. Partidos que não superaram o quociente eleitoral, mas que garantiriam ao menos uma cadeira de representação com sua própria votação nas simulações eleitorais para deputado estadual em 2014 e 2018.

Percentual do quociente atingido adicionado entre parênteses.

UF	2014	2018
AC	PR (0,74), PEN (0,78), PSDC (0,96)	DEM (0,7); PCdoB (0,9); PHS (0,9); PRB (0,7); PROS (0,73); PRP (0,69); PSL (0,8);
AL	PP (0,99), PTB (0,8)	AVANTE (0,6); PDT (0,9); PRB (0,6); PSL (0,8); PT (0,8); SD (0,7)
AM	PPS (0,9); PDT (0,8); PR (0,8);	AVANTE (0,9); PSDB (0,9); PRB (0,8); MDB (0,7); SD (0,7); PSL (0,9); PT (0,9);
AP	DEM (0,9); PSD (0,7); PP (0,7); PR (0,9); PHS (0,7); PSDC (0,8); PT (0,8)	PRP (0,9); PTB (0,9); PMB (0,6); PV (0,6); PSOL (0,6);
BA	PRP (0,9)	SD (0,8)
CE	PSDB (0,8); PSOL (0,96); PPS (0,8);	PR (0,8); PSB (0,8);
DF	PEN (0,9); PPS (0,9); PR (0,7); PTB (0,7); PRB (0,9); PRP (0,7); PSDB (0,9); PP (0,7); PHS (0,9)	NOVO (0,9); REDE (0,7); PSOL (0,7); PHS (0,7); PTC (0,8); PSD (0,7); PODE (0,7); PPS (0,6); PRP (0,9); PSC (0,9); PTB (0,9);
ES	PR (0,8); PV (0,9); PSD (0,9); PP (0,9);	DEM (0,6); PSD (0,9); PODE (0,6); REDE (0,9); PCdoB (0,7); PV (0,9); SD (0,7); PSC (0,9);
GO	PMN (0,8);	PHS (0,7); PODE (0,9);
MA	PHS (0,8); PP (0,8); PPS (0,8); PRP (0,9); PSB (0,8)	-
MG	PHS (0,9); PSL (0,9)	PSOL (0,9); PRP (0,9);
MS	-	PATRI (0,7); PRB (0,7); SD (0,7); PTB (0,8);
MT	DEM (0,9); PP (0,9); PV (0,9);	DC (0,9); PRB (0,8); PP (0,9);
PA	PRB (0,9); PSOL (0,8)	PSL (0,9)
PB	PTB (0,8); PRB (0,8)	PSD (0,8); PSC (0,9);
PE	PSL (0,7); SD (0,8);	AVANTE (0,8); PATRI (0,8); PRTB (0,9);
PI	PP (0,8);	PDT (0,9); PRTB (0,7);
PR	PMN (0,8); PR (0,8);	PRTB (0,8); PRP (0,8);
RJ	PEN (0,9); PROS (0,9); PRTB (0,8); PTC (0,9); PPS (0,8);	PODE (0,9); PTB (0,9)
RN	PDT (0,7); SD (0,9);	PHS (0,6); PMB (0,6); PTC (0,8); PSOL (0,9)
RO	PSB (0,7); PEN (0,9); SD (0,7); PV (0,7); DEM (0,7);	PSD (0,8); PATRI (0,7); PMN (0,7); PDT (0,8); PHS (0,7); PT (0,8);

RR	PRTB (0,8); PROS (0,7); PEN (0,7); PSL (0,9); PTdoB (0,8); PT (0,6); PV (0,8);	PSB (0,9); PATRI (0,8); PPL (0,6); PP (0,9); PODE (0,7); PSD (0,7);
RS	-	PCdoB (0,8);
SC	PSOL (0,8)	DEM (0,8);
SE	PRB (0,6)	PSDB (0,8); PRB (0,9);
SP	PTN (0,8)	AVANTE (0,9);
TO	DEM (0,9); PPS (0,9)	PROS (0,9); PP (0,6); DEM (0,7); PTC (0,7); PV (0,8); PSL (0,6); PRTB (0,6);

Fonte: Resultados eleitorais obtidos no Repositório do TSE. Simulações construídas pela autora.

Anexo 2. Número de participações em disputa proporcionais estaduais no pleito de 2018 analisadas.

Partido	Número de participações em pleitos estaduais (2018)
DEM	27
PCdoB	27
PDT	27
PMDB/MDB	27
PP	27
PR/PL	27
PRB	27
PROS	27
PRP	27
PSB	27
PSC	27
PSD	27
PSDB	27
PSDC/DC	27
PSOL	27
PT	27
PTB	27
PTC	27
PV	27
SD	27
PSL	26
PPS/CID	26
PMN	26
PTdoB/AVA	26

PEN/PATRI	25
PHS	25
PPL	24
PSTU	24
PTN/PODE	24
PRTB	23
PCB	16
PCO	4

Fonte: Resultados eleitorais obtidos no Repositório do TSE. Simulações construídas pela autora.

Anexo 3. Apresentação da correspondência entre os perfis comportamentais e o código em cada variável.

Comportamentos	Ganhou cadeira no cenário real em 2014?	Simulação 1: Ganhou, perdeu ou se manteve sem ganhos	Celebrou coligações em 2018?	Ganhou cadeira no cenário real em 2018?	Simulação 2: Ganha cadeira só com a sua votação?*
Perfil A					
1	1	1	1	0	-
2	0	0	0	0	0
3	0	1	1	0	-
4	1	-1	0	0	0
Perfil B					
5	0	0	1	1	-
6	1	1	0	1/0	-
7	1	-1	1	1	-
8	0	1	0	1/0	1
Perfil C					
9	1	1	1	1	1
10	1	1	1	1	0
11	0	0	0	1	1
12	0	1	1	1	-
13	1	-1	0	1	1
Perfil D					
14	0	0	1	0	0
15	0	0	1	0	1
16	1	-1	1	0	-

* As observações que estão sem preenchimento não representam uma informação necessária para traçar o perfil.

Fonte: Resultados eleitorais obtidos no Repositório do TSE. Simulações construídas pela autora.