

Adriana Campos Silva - Universidade Federal de Minas Gerais
E-mail: adrilaw100@gmail.com

Paulo Henrique de Mattos Studart - Universidade Federal de Minas Gerais
Email: paulo.henrique.studart@gmail.com

Polianna Pereira dos Santos - Universidade Federal de Minas Gerais
E-mail: poliannasantos@gmail.com

**PARTIDOS POLÍTICOS, COLIGAÇÕES E BLOCOS DE
ATUAÇÃO NAS CASAS LEGISLATIVAS: O CONGRESSO
NACIONAL BRASILEIRO**

Trabajo preparado para su presentación en el
VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia
Política, organizado por la Asociación
Latinoamericana de Ciencia Política
(ALACIP).

ÁREA TEMÁTICA: Política Comparada

Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima,
22 al 24 de julio de 2015.

PARTIDOS POLÍTICOS, COLIGAÇÕES E BLOCOS DE ATUAÇÃO NAS CASAS LEGISLATIVAS: O CONGRESSO NACIONAL BRASILEIRO

Adriana Campos Silva¹
Paulo Henrique de Mattos Studart²
Polianna Pereira dos Santos³

RESUMO: O partido político é elemento indissociável do princípio democrático na acepção contemporânea, notadamente quando se trata de democracia representativa. A doutrina a respeito desse tema associa a existência e desenvolvimento de partidos políticos à democracia, e apresenta como elemento integrante – e fundamental – a noção de ideologia partidária. Verifica-se, contudo, uma nova leitura sobre o papel e a atuação do partido político, questionado pelos doutrinadores, e acompanhada de uma visão negativa que a população tem com relação aos partidos políticos – caso especialmente verificado nas manifestações populares de junho de 2013 no Brasil. Há atualmente 32 partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral. Destes, 28 possuem representantes no Congresso Nacional. No Senado, os 81 membros representam 15 partidos, enquanto na Câmara dos Deputados, os parlamentares representam 28 partidos. Interessa notar que a maioria destes partidos não disputou isoladamente as eleições; formaram coligações. Uma vez eleitos, os parlamentares também tendem a formar blocos de atuação, que não necessariamente correspondem às coligações formadas anteriormente. Nesse contexto, e considerando o elevado número de partidos registrados no Brasil, esse breve estudo se propõe a analisar eventuais relações entre as coligações formadas e os blocos de atuação no Congresso Nacional brasileiro, considerando-se as duas casas legislativas que o compõem. Questiona-se, por fim, a finalidade/utilidade das coligações e o número de partidos registrados no Brasil, considerando-se, inclusive, decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (ADINS

¹ Doutora em Direito Constitucional com ênfase e Direito Eleitoral. Mestre em Direito Econômico. Professora Decana da Área de Direito Constitucional. Professora da Pós-Graduação e da Graduação da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8283209959095168>.

² Mestrando em Direito Político pela Universidade Federal de Minas Gerais. Advogado. Membro da Comissão de Direito Eleitoral da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção Minas Gerais. Email: paulo.henrique.studart@gmail.com. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/139049855368552>

³ Mestranda em Direito Político pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Especialista (Pós-Graduação lato sensu) em Ciências Penais pelo Instituto de Educação Continuada na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (IEC PUC MINAS). Assessora da Procuradoria Regional Eleitoral em Minas Gerais (PREMG). Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral – ABRADep. Professora na Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC de Itabirito. E-mail: poliannasantos@gmail.com. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/4179420034009072>.

1351, 1354 e 4430) relacionadas a cláusula de barreira, distribuição do fundo partidário e de tempo de propaganda em rádio e televisão.

Palavras Chave: Partido Político. Coligação. Democracia.

INTRODUÇÃO

Há consenso razoável quanto à essencialidade dos partidos políticos na democracia representativa, ainda que se discuta qual o papel dessa instituição política ao longo do tempo. A ideologia partidária que, a rigor aparece como elemento identificador do partido político, supostamente orienta a filiação e o voto dos eleitores.

No Brasil, o reconhecimento da autonomia partidária em diversos aspectos representa – ou representou, em alguma medida – uma forma de fortalecimento da democracia que ressurgiu no país após o período ditatorial mais recente. A Constituição da República de 1988 vincula a autonomia partidária à soberania nacional, ao regime democrático, ao pluripartidarismo, e aos direitos fundamentais da pessoa humana. A formação das Coligações no Brasil acontece sob esse preceito da autonomia partidária.

O presente estudo pretende analisar a composição da Câmara dos Deputados e do Senado Nacional no Brasil após as eleições de 2014, com o fim de comparar os partidos com representação na Casa Legislativa, e as relações estabelecidas entre eles antes das eleições (por meio das coligações) e após as eleições, no curso da legislatura (eventual formação de blocos de atuação).

Na primeira parte do estudo serão analisados os principais aspectos da democracia representativa. Em seguida serão desenvolvidos a origem, o papel e a ideologia dos partidos políticos no contexto da democracia representativa, das Coligações, e do impacto dessas últimas em regulamentações específicas, tais como direito de antena. Na terceira parte serão apresentados os dados levantados sobre a formação das Casas Legislativas, culminando na percepção desses resultados e na conclusão.

1. Democracia e Partidos Políticos

DAHL (2001) procura delimitar o que é democracia a partir da identificação de critérios de um processo democrático, observando que ao longo da história o conceito e os elementos necessários para a caracterização da democracia variaram largamente.

Pensando, portanto, em uma “democracia ideal”, o autor aponta cinco “*critérios a que um processo para o governo de uma associação teria que corresponder, para satisfazer a exigência de que todos os membros estejam igualmente⁴ capacitados a participar nas decisões da associação sobre sua política*”: participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle do programa de planejamento e inclusão dos adultos (DAHL, 2001, p. 49-50). O autor aponta, ainda, os partidos políticos como “*uma das instituições políticas mais fundamentais e características da democracia moderna*” (DAHL 2001, p. 102).

Paulo Bonavides define partido político como organização de pessoas que inspiradas ou movidas por ideias ou por interesses, buscam tomar o poder normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para manutenção dos fins impugnados (BONAVIDES, 2012, p. 327). O autor continua, apontando elementos indispensáveis em sua composição:

a) um grupo social; b) um princípio de organização; c) um acervo de ideias e princípios, que inspiram a ação do partido; d) um interesse básico em vista: a tomada do poder; e e) um sentimento de conservação desse mesmo poder ou de domínio do aparelho governativo quando este lhes chega às mãos (BONAVIDES 2012, p. 372).

O partido é formado, portanto, por um agrupamento de pessoas com projetos, visões ou compreensão de mundo de forma afim. O instituto surge como um instrumento para a despersonalização na disputa eleitoral, renegando, na origem, o carisma pessoal de seus filiados como elemento da representação política⁵.

Segundo esclarece Duverger (1980, p. 20) “*em seu conjunto, o desenvolvimento dos partidos parece associado ao da democracia, isto é, a extensão do sufrágio popular e das prerrogativas parlamentares.*” Bernard Manin (1995, p. 5-6) aponta que entre as importantes modificações pelas quais passou o governo representativo no século XIX situam-se, de um lado, a ampliação do direito ao sufrágio, e paralelamente, a emergência dos partidos de massa⁶.

Os partidos podem ser entendidos como instrumentos de canalização da vontade

⁴ DAHL (2001, P. 75-94) trabalha com a essencialidade do reconhecimento da igualdade política dos cidadãos para a compreensão da democracia. Afirma, inclusive, que a razão para “*os direitos necessários a um processo de governo democrático*” ser, necessariamente, “*igualmente estendidos aos cidadãos*” não é evidente, mas é “*decisiva para a fê na democracia*” (DAHL, 2001, P. 75).

⁵ O destaque para o carisma pessoal dos líderes políticos aproxima a sociedade de uma ditadura e não de uma democracia.

⁶ Segundo Bonavides (2012, p. 387) “*os partidos de massas (...) assinalam o momento de intervenção política de consideráveis parcelas do povo, dantes excluídas de qualquer ingerência na vida pública*”.

popular, essenciais, pois, à democracia. A respeito, esclarece José Miguel Garcia Medina:

Por canalizar a vontade popular, a existência de partidos políticos que representem adequadamente os anseios do povo é essencial para o bom funcionamento da democracia. Afirma-se, nesse caso, haver democracia representativa, na medida em que a maior gama possível de interesses sociais esteja prevista nos programas de governo dos partidos políticos (MEDINA, 2012, p. 17).

A importância deste instituto e seu papel na atualidade começam, contudo, a ser questionados pela população e pelos estudiosos do tema. Peter Mair (2003, p. 277) aponta existir entre os comentaristas das democracias estabelecidas certo entendimento sobre o declínio pelo qual os Partidos Políticos estariam passando na atualidade. Questiona, todavia, esse entendimento, destacando que o tempo do partido de massas acabou, e fazendo uma distinção entre organizações partidárias e partidos políticos, além de destacar as funções do instituto ao longo do tempo, evidenciando funções representativas e funções processuais. Segundo o autor

A época do partido de massas acabou e, tanto quanto podemos prever, dificilmente poderá ser recuperada. Ao mesmo tempo, contudo, os partidos desempenham de fato um papel de importância – e talvez de crescente importância – na gestão da democracia. Assim, se bem que o papel representativo dos partidos possa estar em declínio, seu papel procedimental continua a ser tão essencial como antes (MAIR, 2003, p. 278).

De toda forma, é possível afirmar que partido político é formado com o intuito de, com apoio da vontade popular – vedado, dessa forma, o uso de organização paramilitar⁷, realizar seu programa de governo (MEDINA, 2012, p. 17). Esse agrupamento de pessoas imbuídas de uma ideologia comum buscaria alcançar e manter o poder⁸.

Atente-se que a definição de partido político vem acompanhada da noção de ideologia partidária. Esse interesse básico em vista, a ideologia que une os membros da

⁷ Art. 17, § 4º da Constituição Federal.

⁸ Uma leitura de partido político diversa da acima apontada pode caracterizar um desvirtuamento do instituto, que não é ontologicamente mau, ou ruim. Importante fazer esse apontamento após as manifestações populares havidas no ano de 2013 no Brasil. Em diversos momentos palavras de ordem como “sem partido” eram proferidas, e em muitos momentos tentou-se evitar a participação de membros de agremiações partidárias. É visível que tais manifestações demonstram o atual descrédito da sociedade com relação aos partidos políticos (e com relação aos representantes eleitos). Na verdade, percebeu-se um descrédito geral com relação à política e à forma em que tem sido exercida em nosso país. Nada obstante, é importante ressaltar que o partido político por si só não contém essa característica negativa. O instituto pode estar sendo desvirtuado, mas não é ontologicamente mau. Ao contrário: é possível apontar sua essencialidade, e a importância de sua existência para a preservação da democracia.

agremiação partidária deve ser mantido e observado pelos mandatários eleitos sob seu manto.

2. Democracia Partidária e Pluripartidarismo

Atualmente no Brasil os Partidos Políticos tem o monopólio da apresentação de candidaturas. É dizer, não existe previsão de candidatura avulsa na atual Constituição, sendo a filiação partidária uma das condições de elegibilidade exigidas dos pretensos candidatos, conforme se extrai do art. 14, §3º, V da Constituição da República⁹. Essa é uma das razões da utilização do termo “Democracia partidária” ou “partidocracia” (GOMES, 2010, p. 29).

Além disso, é livre a “*criação, fusão, incorporação e extinção*” dos partidos políticos, aos quais é “*assegurada a autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais*”, nos termos do §1º do art. 17 da Constituição da República de 1988¹⁰.

Também merece destaque o fato de haver menção no primeiro artigo da Constituição da República, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, ao pluralismo político¹¹.

É comum ocorrer confusão entre essa previsão de pluralismo político¹² e pluripartidarismo. Na verdade, pluralismo partidário é espécie do gênero pluralismo

⁹ § 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei: (...) V - a filiação partidária;

¹⁰ Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I - caráter nacional;II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;III - prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. § 2º - Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral. § 3º - Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei. § 4º - É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

¹¹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) V - o pluralismo político.

¹² Sobre o tema, cumpre RIBEIRO (2000, p. 86-87) esclarece: “O fundamento do pluralismo político assenta-se no sentido de reconstruir a liberdade em seu inicial vigor, reanimando-a com sua pujança originária no contexto da organização democrática contemporânea e com a efetividade das garantias jurídicas, com implementações de reforços defensivos, em conformidade com precisos equipamentos de elevada eficácia, através da estrutura do Estado Democrático de Direito, com suas finalidades

político, “*de larga abrangência com repercussão nos mais diferentes aspectos da sociedade, como modelo oponível à sociedade unidimensional*” (RIBEIRO, 2000, p. 89).

De todo modo, reconhece-se a previsão do pluripartidarismo dentro do fundamento do pluralismo político contido no artigo 1º da Constituição da República. Buscou-se, portanto, prever a possibilidade ampla de manifestação política pelos cidadãos, de forma direta, ou por meio dos partidos políticos, que conforme prevê o art. 17 apontado anteriormente, é de livre criação.

A Constituição da República de 1988 cuidou, portanto, de reconhecer a importância dos partidos políticos, não limitou sua criação numérica ou ideologicamente e dispôs sobre a autonomia dos partidos políticos, dando-lhes garantia de isenção para sua criação, modificações e extinção. Essa posição se deve em grande medida ao fato de ter sido promulgada após um longo período de restrição de direitos políticos e civis – a Ditadura Militar. Neste período, como é comum às ditaduras, verificou-se a extinção dos partidos políticos então vigentes, por meio do Ato Institucional nº. 2, de 1965¹³, com o posterior estabelecimento de um sistema de bipartidarismo.

O Brasil experimentou, em sua história recente, os efeitos negativos da limitação do exercício dos direitos políticos, e o controle exercido sobre os partidos políticos. Talvez por essa exata razão a Constituição de 1988 cuidou de tratar do pluralismo político como fundamento do Estado Democrático de Direito logo em seu primeiro artigo.

Verifica-se, hoje, que com as regras existentes para o Registro de Partidos Políticos no Tribunal Superior Eleitoral – requisito indispensável para que o Partido possa apresentar candidatos no pleito eleitoral, dispor de direito de antena e verbas do fundo partidário – e com a liberdade para criação, fusão e extinção dos partidos, contamos, atualmente, com 32 partidos políticos registrados.

renovadoras, reintegrando os valores da igualdade e da liberdade que estavam sendo expungidos da sociedade pelos compulsórios e dissimulados avanços aniquiladores sobre os espaços culturais, sociais, econômicos, políticos, e até mesmo jurídicos, decorrentes dos centralismos imperialistas, embora persistissem esses valores nos enunciados retóricos, mas renegados na prática.

¹³ Art. 18 - Ficam extintos os atuais Partidos Políticos e cancelados os respectivos registros. Parágrafo único - Para a organização dos novos Partidos são mantidas as exigências da Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, e suas modificações.

3. Coligações

Definidas por José Jairo Gomes como “*consórcio de partidos políticos formado com o propósito de atuação conjunta e cooperativa na disputa eleitoral*” (GOMES, 2013. p. 259), as coligações sofreram distintos tratamentos legislativos ao longo do tempo no Brasil.

O Código Eleitoral de 1932, embora não se referisse a coligações, admitia a figura da “aliança de partidos”. Já o Código Eleitoral de 1947, ainda vigente, em sua redação original vedava a “aliança de partidos” para as eleições pelo sistema de representação proporcional. Tal redação perdurou até a edição da Lei n. 7.454/1985 que, promovendo reformas no Código Eleitoral de 1947, estabeleceu a possibilidade de 2 (dois) ou mais Partidos coligarem-se para o registro de candidatos comuns a deputado federal, deputado estadual e vereador.

A Lei 9.100/1995, editada para regular as eleições municipais de 3 de outubro de 1996, admitiu as coligações se celebradas conjuntamente para as eleições majoritárias e proporcional, e integradas pelos mesmos partidos, ou se celebradas apenas para as eleições majoritárias.

A matéria, atualmente, encontra tratamento na Lei n. 9.504/1997, conhecida como Lei das Eleições, bem como no texto da Constituição do Brasil de 1988.

A Lei n. 9.504/1997 admite aos partidos dentro da mesma circunscrição celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.

Já no que toca à constitucionalização da questão, cumpre dizer que, originalmente, a matéria não foi tratada no texto da Constituição, mas apenas mencionada no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, quando se previu eleições para o recém criado Estado de Tocantins. Somente a partir de 2006, por força da Emenda Constitucional n. 52, as coligações foram disciplinadas no texto da Constituição do Brasil, e dentro de um contexto específico.

Isso porque a iniciativa de reforma do texto constitucional objetivou superar episódio de ativismo judicial do Tribunal Superior Eleitoral que, a pretexto de responder consulta (Consulta n° 715, de 26 de fevereiro de 2002), fixou interpretação normativa editando resolução (Resolução n° 20.993/2002) para estabelecer regras de “verticalização” para as coligações partidárias. Entendeu o órgão judiciário brasileiro

que:

os partidos políticos que ajustarem coligação para eleição de presidente da República não poderão formar coligações para eleição de governador de estado ou do Distrito Federal, senador, deputado federal e deputado estadual ou distrital com outros partidos políticos que tenham, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato à eleição presidencial.” (BRASIL, 2002, p. 192).

Assim, com a Emenda Constitucional n. 52/2006, buscou-se garantir aos partidos a possibilidade de se coligarem sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal.

Dentro desse contexto normativo, no desenho institucional que as coligações possuem atualmente no Brasil, destacam-se como suas características mais marcantes: (a) sempre facultativa; (b) constituem-se por mero ato de vontade de agremiações partidárias, que confluem no sentido de se associarem; (c) objetivam, sempre, e exclusivamente, a disputa eleitoral, tendo sua existência condicionada a esse específico objetivo; (d) têm existência temporalmente limitada, vigorando das convenções partidárias à diplomação dos candidatos eleitos; (e) não adquirem personalidade jurídica própria; (f) possuem capacidade judiciária; (g) gozam das prerrogativas e obrigações de partido político no que se refere ao processo eleitoral, e devendo funcionar como um só partido no relacionamento com a Justiça Eleitoral e no trato dos interesses interpartidários; (h) podem ser constituídas para eleições majoritárias e proporcionais.

Coligações são formadas para disputar eleições. Trata-se, essencialmente, de união de forças. Nada mais lógico, portanto, que os partidos unam também os instrumentos, os meios, que têm à disposição para que desenvolvam suas atividades.

E nesse tocante, um dos principais fatores que levam os partidos políticos a se coligarem no Brasil se relaciona ao modelo legal de repartição do tempo de propaganda eleitoral de rádio e televisão; o direito de antena.

De acordo com o quadro normativo brasileiro, em linhas gerais, a totalidade do tempo de propaganda é dividida em duas partes, uma menor, e outra maior. A menor parte é dividida entre todos os Partidos Políticos, igualitariamente. Já a maior parte é repartida proporcionalmente ao desempenho eleitoral obtido pelos partidos nas eleições para a Câmara dos Deputados.

O mesmo modelo é adotado, com algumas diferenças, também para o financiamento dos Partidos Políticos pelo fundo partidário. A diferença é que, para o

fundo, é adotado o número de votos atribuídos por cada uma das legendas, ao passo que para o direito de antena se leva em consideração o número de representantes do partido naquela casa legislativa.

Da fórmula adotada pelo legislador se extrai que o regime de distribuição se estruturou a partir de 3 (três) critérios básicos. O primeiro deles, leva em consideração a só existência do Partido Político, desde a sua criação.

De acordo com esse critério, uma vez observados os requisitos legais, a partir do momento em que o partido é criado e devidamente registrado no Tribunal Superior Eleitoral, tem ele o direito de participar do recebimento de verbas do fundo partidário, independentemente de sua expressão no contexto de pluralidade de forças políticas. O mesmo ocorre com o direito ao horário gratuito no rádio e na televisão: num primeiro momento, todos os partidos políticos participam de forma igualitária na distribuição de uma parcela do direito de antena. O primeiro critério se aplica à menor parte do fundo partidário e do direito de antena.

Já de acordo com o segundo critério, todo o restante do fundo partidário e do horário eleitoral gratuito deve ser distribuído com base na representatividade de cada partido, a qual é aferida segundo o número de votos obtidos para as eleições da Câmara dos Deputados (no caso do fundo partidário), ou o número dos representantes naquela casa legislativa (no caso do direito de antena).

Considerando a fórmula adotada pelo legislador brasileiro, podemos dizer que tem ela como pressuposto uma tentativa de aquilatar as forças políticas existentes segundo sua parcela de representatividade ou expressão política, repartindo o restante do fundo partidário e do acesso à rádio e televisão segundo o desempenho eleitoral obtido nas urnas.

De resto, e como terceiro critério norteador do regime legal de repartição do fundo partidário e do direito de antena, insere-se a eleição, elemento não apenas definidor, mas também modificativo do panorama de participação dos partidos políticos nesses instrumentos.

As eleições, na medida em que periódicas, permitem a alteração e a renovação do quadro partidário, com repercussão, portanto, na repartição do fundo partidário e do direito de antena, que se modificará sempre e sempre, a cada pleito eleitoral.

Merece destaque também relativamente a essa questão a hipótese de migração partidária no curso do mandato.

É que desde o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4430 pelo

Supremo Tribunal Federal, foi introduzido na repartição do fundo partidário e do direito de antena um novo elemento, apto a alterar a sistemática de distribuição entre os partidos.

Em referido julgamento o Supremo Tribunal Federal compreendeu que no caso de criação de novos partidos durante o curso da legislatura, a nova agremiação pode participar também do rateio do direito de antena proporcionalmente ao número de deputados que possuir em seus quadros desde sua criação.

Desde referido julgamento, portanto, a migração partidária – desfiliação de parlamentares de uma determinada agremiação, e a filiação a outra –, quando fundada na criação de novos partidos, repercute imediatamente na repartição do tempo de rádio e televisão, rompendo com o paradigma anterior, no sentido de que apenas o desempenho eleitoral do próprio partido nas urnas seria definidor da parcela de participação da agremiação.

Ressalte-se que tal critério foi aplicado nas últimas eleições brasileiras.

No entanto, no final de 2013 o Congresso Nacional do Brasil editou a Lei n. 12.875/2013, que busca neutralizar a influência que migração partidária (notadamente quando fundada na criação de novos partidos) pode exercer sobre a repartição dos recursos do fundo partidário e do tempo de rádio e televisão desde referido julgamento pelo Supremo Tribunal Federal.

De acordo com a Lei n. 12.875/2013, excetuada a fusão ou incorporação de partidos, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária ocorridas durante o curso da legislatura para o cálculo da distribuição do fundo partidário e do direito de antena, impedindo, portanto, que a migração que tenha como fundamento a criação de novos partidos repercute na repartição desses institutos.

De todo modo, e a despeito da celeuma criada pelo Supremo Tribunal Federal e pelas sucessivas modificações legislativas relativas à matéria, fato é que os horários reservados à propaganda de cada eleição são, no Brasil, distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato.

E na medida em que o critério de maior peso para a repartição é justamente o número de representantes na Câmara dos Deputados, estando estabelecido, nestes casos, que havendo coligação deverão ser somados para o cálculo do tempo o número de representantes de todos os partidos que a integram, parece inegável ser esse um dos principais fatores que levam as agremiações a se unirem para disputar eleições.

4. Arranjos institucionais vigentes

O Brasil possui, atualmente, um quadro institucional interessante. Há liberdade e autonomia para criação, fusão e extinção de partidos, bem assim, há autonomia para formação de coligações. Estas, todavia, possuem existência limitada ao curso das eleições, período em que são tratadas como um grande partido, ou “partidão”.

Alguns pontos devem ser destacados: não existe verticalização das coligações, de modo que além de não ser necessário observar, em Estados, Distrito Federal e Municípios, as Coligações formadas no ente superior, há liberdade para os partidos se organizarem na formação de coligações nos diferentes Estados. Ademais, não há regras de Federação Partidária no Brasil, de modo que após as eleições, os partidos que se uniram para concorrer em determinada eleição podem desfazer esse vínculo logo após o pleito eleitoral.

Após as eleições, os partidos normalmente se organizam em Blocos de Atuação, para pautar sua atuação no curso da legislatura. Não havendo Federação Partidária – nem verticalização das coligações – não há nenhuma limitação à formação dos Blocos pelos Partidos representados nas Casas Legislativas.

Acresce-se ao cenário a questão referente ao cálculo do quociente eleitoral no âmbito da Coligação, e a ausência de cálculo de quociente coligacional¹⁴.

No modelo de sistema proporcional adotado no Brasil para a maioria dos cargos do Poder Legislativo o eleitor escolhe seu candidato entre aqueles apresentados em lista não ordenada por um Partido Político ou uma Coligação. Os eleitores no Brasil podem optar por votar nominalmente em seu candidato¹⁵, ou somente na legenda partidária.

As coligações formadas apresentam lista conjunta de candidatos, e o cálculo do quociente eleitoral é feito com base nos votos obtidos pela coligação¹⁶. Uma vez definidas as cadeiras, é observada a ordem de candidatos mais votados dentro da Coligação. A contabilização dos votos no sistema proporcional adotado pelo Brasil e

¹⁴ Sobre o tema: “Quociente Coligacional é uma fórmula utilizada após a distribuição completa das vagas disponíveis entre os Partidos ou Coligações no Sistema Proporcional, a fim de garantir, dentro da Coligação, a proporcionalidade das vagas obtidas e dos votos recebidos por cada Partido integrante da Coligação”. (CAMPOS; SANTOS, 2014, p.357-377)

¹⁵ Os eleitores votam em um candidato apenas, por isso a denominação lista aberta uninominal.

¹⁶ Somando-se aqueles obtidos por todos os seus candidatos e aqueles obtidos pelos partidos, considerando a possibilidade de voto em legenda. Importa ressaltar que a formação de legenda não implica na criação de uma nova legenda para a Coligação, com um número próprio. O eleitor pode escolher votar na legenda de um dos partidos que compõem a Coligação, e seu voto será somado aos demais para definição do quociente eleitoral e partidário.

sua transformação em vagas nas Casas Legislativas ocorre em etapas. Calcula-se, primeiramente, o quociente eleitoral (art. 106, do Código Eleitoral¹⁷), na sequência, o quociente partidário (art. 107, do Código Eleitoral¹⁸) e faz-se, conforme seja necessária, a repartição dos restos eleitorais (art. 109, Código Eleitoral¹⁹).

A Coligação formada não possui legenda própria, de modo que o eleitor poderá votar na legenda de determinado partido coligado e ser responsável pela eleição de candidato de outro partido coligado, mesmo que com ele não possua nenhuma afinidade – a autonomia para formação de coligações não exige, a rigor, que sejam consideradas questões afetas à ideologia dos partidos coligados.

5. O Congresso Nacional Brasileiro

O Congresso Nacional no Brasil é composto por duas Casas Legislativas no âmbito federal, que, em determinadas circunstâncias, devem se reunir conjuntamente. A tradição do bicameralismo surge com a primeira Constituição Brasileira, de 1824. A Câmara dos Deputados é composta por 513 representantes do povo, eleitos em cada estado, território e no Distrito Federal pelo Sistema Proporcional de lista aberta. O número de representantes varia, por Estado, em razão da população, com o mínimo de oito e máximo de setenta deputados por Estado.

O Senado Federal é formado de três representantes eleitos pelo sistema majoritário por Estado e Distrito Federal, com mandato de oito anos, renovados de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços. A composição do Senado Federal é de 81 Senadores. Em 2014 houve renovação de um terço do Senado, de modo que cada Estado e o Distrito Federal elegeram (ou eventualmente reelegeram) um novo representante.

¹⁷Art. 106. Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior.

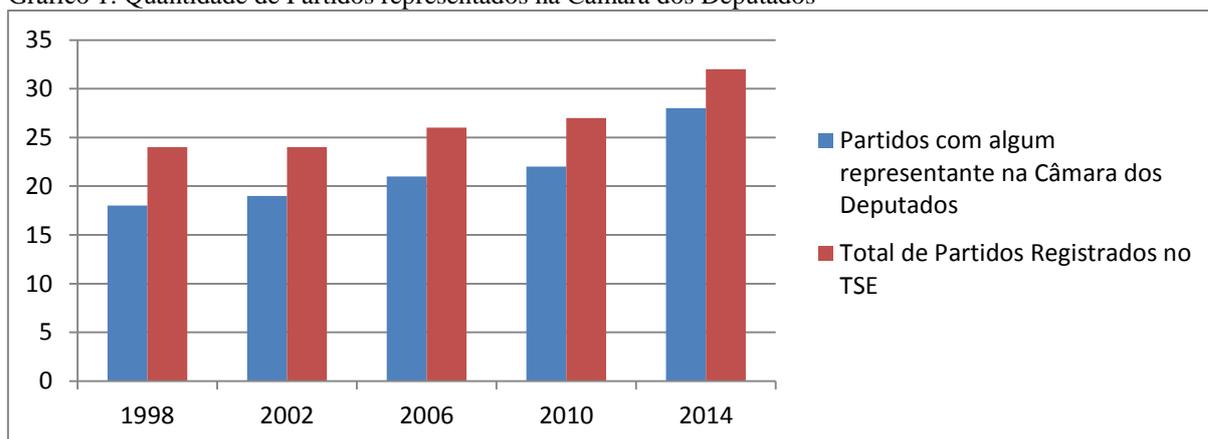
¹⁸Art. 107 - Determina-se para cada Partido ou coligação o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração.

¹⁹ Art. 109 - Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras: I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido ou coligação de Partidos pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao Partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher; II - repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.

a. Câmara dos Deputados

Conforme os dados extraídos do site da Câmara dos Deputados, é possível identificar nas últimas eleições um grande número de partidos com alguma representação na Casa Legislativa, e essa trajetória é ascendente:

Gráfico 1: Quantidade de Partidos representados na Câmara dos Deputados



Nas cinco últimas eleições há quantidade considerável de partidos políticos com baixa representação (entre um e cinco representantes eleitos): oito partidos em 1998²⁰; sete em 2002²¹; oito em 2006²²; oito em 2010²³; e onze em 2014²⁴.

Estes partidos com baixo número de representantes de modo geral não concorreram isoladamente; coligaram-se com outros partidos. Uma vez eleitos, eles precisam atuar. A atuação isolada de um Parlamentar é inviável, pois é sempre necessária a formação de um quórum mínimo de apoio para qualquer ação: apresentação de propostas, instalação de Comissões de inquérito, votação de projetos de leis e emendas, etc. Desse modo, faz-se necessário um novo arranjo, uma vez que a Coligação não assegura a manutenção do vínculo com os partidos que disputaram em conjunto a eleição. Esse novo arranjo normalmente acontece por meio de formação de Blocos de Atuação.

²⁰ PV, PST, PSL e PRONA, com apenas um representante cada; PSC e PMN com dois e PSD e PPS com três.

²¹ PSL, PSDC, PSC e PMN, com apenas um representante cada; PST com três, PSD com quatro e PV com cinco.

²² PTdoB, PRB e PAN, com apenas um representante cada; PRONA e PHS com dois; e PTC, PSOL e PMN com três.

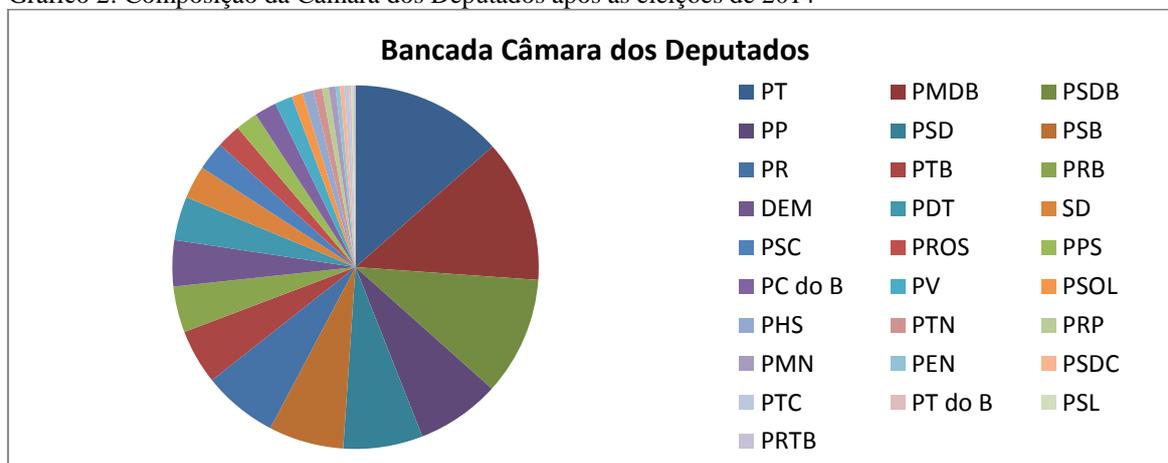
²³ PSL e PTC, com apenas um representante cada; PRP, PRTB, PHS com dois; PTdoB e PSOL com três; e PMN com quatro.

²⁴ PRTB, PSL, PTdoB, com apenas um representante cada; PTC, PSDC e PEN com dois; PMN e PRP com três; PTN com quatro; PHS e PSOL com cinco.

Vejam os dados referentes à eleição de 2014.

A Câmara dos Deputados é composta por 513 membros, que nesta 55ª legislatura (2015-2019) representam 28 partidos distintos²⁵.

Gráfico 2: Composição da Câmara dos Deputados após as eleições de 2014



Entre os 28 partidos que obtiveram assento na Câmara dos Deputados há partidos com poucos representantes, como apontado anteriormente, e partidos com uma bancada considerável. Os partidos com maior número de mandatários eleitos em 2014 são PT, PMDB e PSDB.

Esses três partidos com maior número de representantes eleitos na Câmara dos Deputados disputaram as Eleições em 2014 em cada Estado da Federação de forma diferente. Em alguns casos, coligaram-se entre si, em outros, disputaram as eleições isoladamente, ou, ainda, coligados a outros partidos. Interessa notar que em nenhum Estado, no pleito de 2014, PT e PSDB coligaram-se para concorrer a vagas de Deputado Federal²⁶. Identificou-se, portanto, que entre os 27 diferentes estados da Federação, PSDB e PMDB compuseram a mesma coligação oito vezes, enquanto PT e PMDB se coligaram em seis diferentes Estados. Em treze deles, os três partidos disputaram isoladamente, ou formaram coligações independentes.

²⁵ Importa destacar que esse número pode variar, no curso da legislatura, por várias razões, entre as quais, migração partidária com justa causa, vacância no curso da legislatura que pode ser preenchida, em alguns casos, por representante de outro partido político que disputou coligado com o partido do titular original do cargo.

²⁶ Sobre este aspecto indica-se a leitura de CARREIRÃO (2006, P. 136-163), que questiona se “o posicionamento ideológico dos partidos entra no cálculo de custos e benefícios eleitorais como um custo relevante, que poderia inibir a participação em coligações ideologicamente inconsistentes”. O autor destaca haver “graus diferenciados de “nitidez ideológica” das imagens partidárias formadas pelos eleitores, o que faria com que os custos de uma eventual coligação com um partido de outro campo ideológico sejam variáveis para diferentes partidos” (p. 141-141).

Tabela 1: Relações entre as coligações formadas pelos Partidos com maior número de representantes na Câmara dos Deputados em 2014:

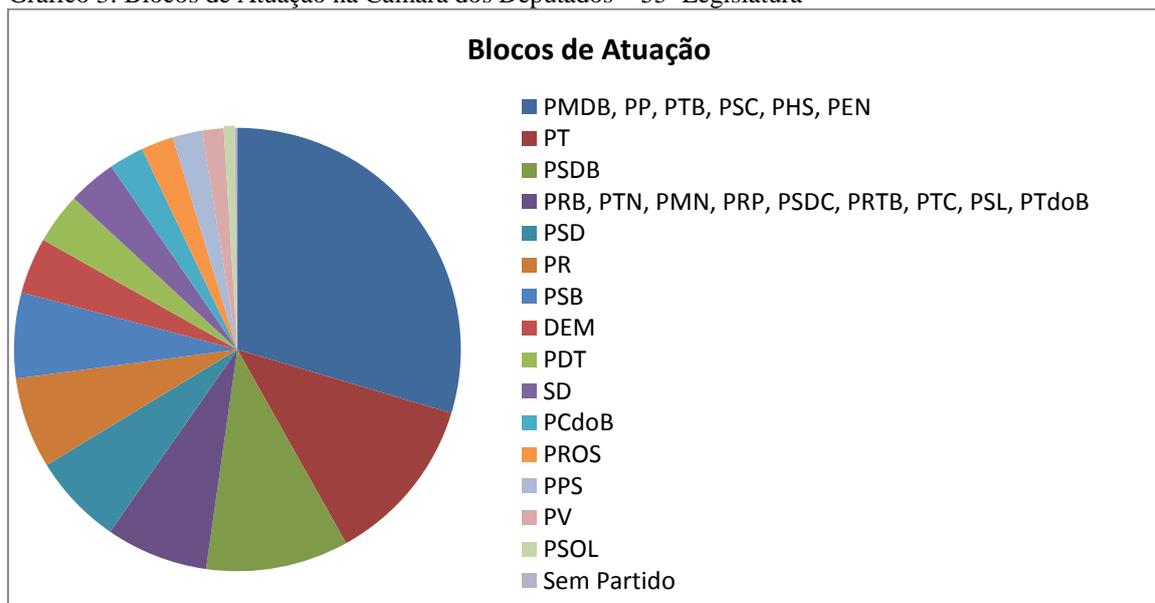
Estados - n.º de Deputados	PMDB	PT	PSDB	Relação
Acre (8)	PP/PMDB/PSC/ PR/PPS/PTC/ PSDB/PSD/PTdoB/ SD	PT/PEN/PROS/ PDT/PTB/PSL/ PTN/PSDC/PHS/ PSB/PRP/PPL/ PRB/PCdoB	PP/PMDB/PSC/ PR/PPS/PTC/ PSDB/PSD/PTdoB/ SD	PSDB+PMDB
Alagoas (9)	PDT/PSC/PMDB/ PV/PTB/PSD/PTdo B/PROS/PCdoB/PT/ PHS	PDT/PSC/PMDB/ PV/PTB/PSD/PTdoB/ PROS/PCdoB/PT/PH S	PSDB/PRB	Não coligaram entre si
Amazonas (8)	PMDB/PP/PT/PDT/ PTB/PPS/PRB/PSD C/ PPL/PCdoB	PMDB/PP/PT/PDT/ PTB/PPS/PRB/PSDC/ PPL/PCdoB	PROS/DEM/PSDB/ PR/PTN/PSC/PTdoB / PTC/PRTB/PEN/ PV/PHS/PSL/PSD/ SD	PT+PMDB
Amapá (8)	PP/PDT/PMDB	PSB/PT/PSOL/PCdo B	DEM/PSDB/SD/ PSD	Não coligaram entre si
Bahia (39)	DEM/PMDB/PSDB/ PTN/SD/PROS/PRB / PSC	PP/PDT/PT/PTB/PR/ PSD/PCdoB	DEM/PMDB/PSDB / PTN/SD/PROS/PRB /PSC	PSDB+PMDB
Ceará (22)	PMDB/PSC/PR/PRP /PSDB	PRB/PP/PDT/PT/ PTB/PSL/PHS/PSD/ PCdoB/SD/PROS	PMDB/PSC/PR/PRP /PSDB	PSDB+PMDB
Distrito Federal (8)	PMDB/PTdoB/PRP/ PHS/PEN/PV/PTN/ PPL/PSL/PTC	PT/PRB/PCdoB/PP/ PSC/PROS	PSDB/PPS/PSDC	Não coligaram entre si
Espírito Santo (10)	PMDB/DEM/PSDB/ SD/PROS	PDT/PT	PMDB/DEM/PSDB/ SD/PROS	PSDB+PMDB
Goiás (17)	PMDB/DEM/SD/ PCdoB/PRTB/PTN/ PPL	PT	PSDB/PP/PR/PSD/ PTB/PDT/PPS/ PROS/PRB	Não coligaram entre si
Maranhão (18)	PMDB/DEM/PTB/ PV/PRB/PR	PT/PSD	SD/PP/PCdoB/PPS/ PSDB/PSB	Não coligaram entre si
Minas Gerais (53)	PT/PMDB/PCdoB/ PROS/PRB	PT/PMDB/PCdoB/ PROS/PRB	DEM/PSDB/PP/PR/ PSD/SD	PT+PMDB
Mato Grosso do Sul (8)	PMDB/PSB/PRB/ PTN/PEN/PSC	PT/PR/PDT/PROS/ PTC/PCdoB/PTB/ PSDC	PSDB/DEM/PSD/ SD/PPS/PMN	Não coligaram entre si
Mato Grosso (8)	PT/PMDB/PROS/ PR	PT/PMDB/PROS/PR	PDT/PP/DEM/PSDB /PSB/PPS/PTB/PSC/ PSL/PRB	PT+PMDB
Pará (17)	PMDB/PT/DEM/ PCdoB/PHS/PSL/ PROS/PDT/PPL/ PTN/PR	PMDB/PT/DEM/ PCdoB/PHS/PSL/ PROS/PDT/PPL/PTN/ PR	PSDB	PT+PMDB
Paraíba (12)	PMDB	PSB/DEM/PRTB/ PDT/PRP/PV/PT/ PSL/PCdoB/PHS/ PPL	PSDB/PEN/PR/PTB /PSD/SD/PMN/PPS/ PTdoB/PTN/PRB/ PSDC/PSC/PP	Não coligaram entre si
Pernambuco (25)	PSB/PMDB/PCdoB/ PV/PR/PSD/PPS/ PSDB/SD/PPL/DEM /PROS/PP/PEN/PTC	PTB/PT/PSC/PDT/ PRB/PTdoB	PSB/PMDB/PCdoB /PV/PR/PSD/PPS/ PSDB/SD/PPL/DEM /PROS/PP/PEN/PTC	PSDB+PMDB

Piauí (10)	PMDB/PTN/PTC/ PDT/PSB/PSD/PRB /DEM/PSDC/PTdoB /PCdoB/PPS/PSDB	PT/PP/PTB/PHS/PR/ PROS/PRP/SD	PMDB/PTN/PTC/ PDT/PSB/PSD/PRB /DEM/PSDC/PTdoB /PCdoB/PPS/PSDB	PSDB+PMDB
Paraná (30)	PMDB	PT/PDT/PRB/PTN/ PCdoB	PSDB/DEM/PR/ PSC/PTdoB/PP/SD/ PSD/PPS	Não coligaram entre si
Rio de Janeiro (46)	PMDB/PP/PSC/ PSD/PTB	PT/PSB/ PCdoB	PSDB/PPS/DEM	Não coligaram entre si
Rio Grande do Norte (8)	PMDB/PR/PSB/ PROS/PDT/SD/PSC /DEM/PV/PMN/PRP /PSDB/PSDC/PRB	PSD/PT/PCdoB/ PTdoB/PP/PEN	PMDB/PR/PSB/ PROS/PDT/SD/PSC /DEM/PV/PMN/PRP /PSDB/PSDC/PRB	PSDB+PMDB
Rondônia (8)	PMDB/PRTB/ PCdoB/PDT/PRP/ PSB/PTB/PSL/PTN	PT	PSDB/PSDC/PSD/ PEN/SD/PHS/PSC/ PMN/PTdoB/PRB/ DEM	Não coligaram entre si
Roraima (8)	PSDB/PR/PRB/PSD /SD/PROS/PRP/ PMDB/ PSB/PTN	PT/PDT/PV/PTC/ PCdoB	PSDB/PR/PRB/PSD /SD/PROS/PRP/ PMDB/PSB/PTN	PSDB+PMDB
Rio Grande do Sul (31)	PMDB	PT	PP / PRB / SD / PSDB	Não coligaram entre si
Santa Catarina (16)	PSD/ PCdoB/PV/ PMDB/PR/PTB/ PSC/PSDC/PROS/ PRB/PDT/DEM	PT	PP/PPS/PRTB/PHS/ PSDB/PEN/SD/PTC /PSB	Não coligaram entre si
Sergipe (8)	PT/PDT/PSB/PMDB /PCdoB/PRP/PROS/ PSD/PRB/PSDC	PT/PDT/PSB/PMDB/ PCdoB/PRP/PROS/ PSD/PRB/PSDC	PP/PTB/PSL/PSC/ PR/PPS/DEM/PHS/ PTC/PV/PSDB/PEN /PTdoB/SD	PT+PMDB
São Paulo (70)	PMDB/PROS/PP/ PSD	PT/ PCdoB	PSDB/DEM/PPS	Não coligaram entre si
Tocantins (8)	PMDB/PV/PT/PSD	PMDB/PV/PT/PSD	PRB/PP/PDT/PTB/ PSL/PSC/PR/PPS/ DEM/PRTB/PHS/ PTC/PSB/PRP/ PSDB/PEN/SD	PT+PMDB

Cabe destacar que em quatro dos Estados com maior número de vagas em disputa estes partidos não coligaram entre si: São Paulo (70), Rio de Janeiro (46), Rio Grande do Sul (31) e Paraná (30). Em Minas Gerais, que elegeu 53 Deputados Federais, PT integrou coligação com o PMDB e outros partidos, enquanto na Bahia, que dispunha de 39 vagas, foi formada coligação entre PSDB e PMDB. Passadas as eleições, no curso da legislatura, PT, PSDB e PMDB não formaram Blocos de Atuação em conjunto.

Conforme os dados disponibilizados pela Câmara dos Deputados, os 28 partidos representados se dividiram em dois Blocos de Atuação, um formado por PMDB, PP, PTB, PSC, PHS e PEN; outro por PRB, PTN, PMN, PRP, PSDC, PRTB, PTC, PSL e PTdoB. Os demais não se filiaram a estes blocos, nem formaram oficialmente outros.

Gráfico 3: Blocos de Atuação na Câmara dos Deputados – 55ª Legislatura



Interessante notar que entre os dez partidos com maior número de representantes eleitos apenas PMDB e PP formaram Bloco de Atuação. Por outro lado, todos os 10 partidos com menor número de representantes eleitos integram algum Bloco de Atuação.

Tabela 2: Partidos e Blocos de atuação

Partido	Representantes eleitos	Bloco de atuação
PHS	5	PMDB, PP, PTB, PSC, PHS , PEN
PTN	4	PRB, PTN , PMN, PRP, PSDC, PRTB, PTC, PSL, PTdoB
PRP	3	PRB, PTN, PMN, PRP , PSDC, PRTB, PTC, PSL, PTdoB
PMN	3	PRB, PTN, PMN , PRP, PSDC, PRTB, PTC, PSL, PTdoB
PEN	2	PMDB, PP, PTB, PSC, PHS, PEN
PSDC	2	PRB, PTN, PMN, PRP, PSDC , PRTB, PTC, PSL, PTdoB
PTC	2	PRB, PTN, PMN, PRP, PSDC, PRTB, PTC , PSL, PTdoB
PTdoB	1	PRB, PTN, PMN, PRP, PSDC, PRTB, PTC, PSL, PTdoB
PSL	1	PRB, PTN, PMN, PRP, PSDC, PRTB, PTC, PSL , PTdoB
PRTB	1	PRB, PTN, PMN, PRP, PSDC, PRTB , PTC, PSL, PTdoB

Os três partidos com menor número de representantes na Câmara dos Deputados – PRTB, PSL e PTdoB – formaram coligações nos Estados em que obtiveram sucesso.

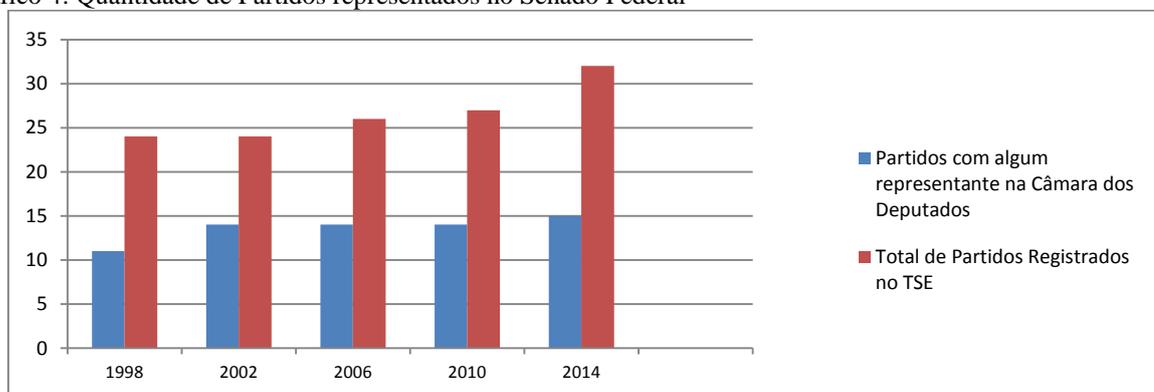
Deste modo, tem-se que em Alagoas²⁷, o PRTB conseguiu uma vaga a partir da Coligação formada com os partidos PPL e PMN. No Ceará²⁸, o PSL obteve sucesso com a Coligação formada entre PRB / PP / PDT / PT / PTB / PHS / PSD / PC do B / SD/ PROS. Em Minas Gerais²⁹, o PTdoB coligou-se com PRP / PHS / PEN. Após as eleições, PRTB se uniu ao PTdoB e outros partidos para formar um Bloco de Atuação, enquanto PSL se uniu a outros partidos, em um Bloco distinto. Interessante que em nenhum dos Estados em que esses partidos venceram estiveram coligados entre si.

b. Senado

O Senado Federal é composto por 81 membros, sendo 3 por Estado e pelo Distrito Federal. Como apontado alhures, a eleição para o cargo de Senador segue o Sistema Majoritário, em que são apresentadas chapas compostas por um titular e dois suplentes. O mandato é de 8 anos, com renovação parcial a cada quatro anos. Em 2014, ocorreu a renovação de 1/3 do Senado.

Do mesmo modo que nas últimas cinco eleições para Câmara dos Deputados, verifica-se um grande número de Partidos com algum representante eleito no Senado³⁰.

Gráfico 4: Quantidade de Partidos representados no Senado Federal



²⁷ Em Alagoas as Coligações para concorrer ao cargo de Deputado Federal foram assim formadas: PDT/ PSC/ PMDB/ PV/ PTB/ PSD/ PTdoB/ PROS/ PCdoB/ PT/ PHS; PP/ PPS; PSDC /PRP /PR /PSL /PSB /SD/DEM; **PRTB** /PPL /PMN; PSDB/ PRB; PSOL/ PSTU; PTC isoladamente.

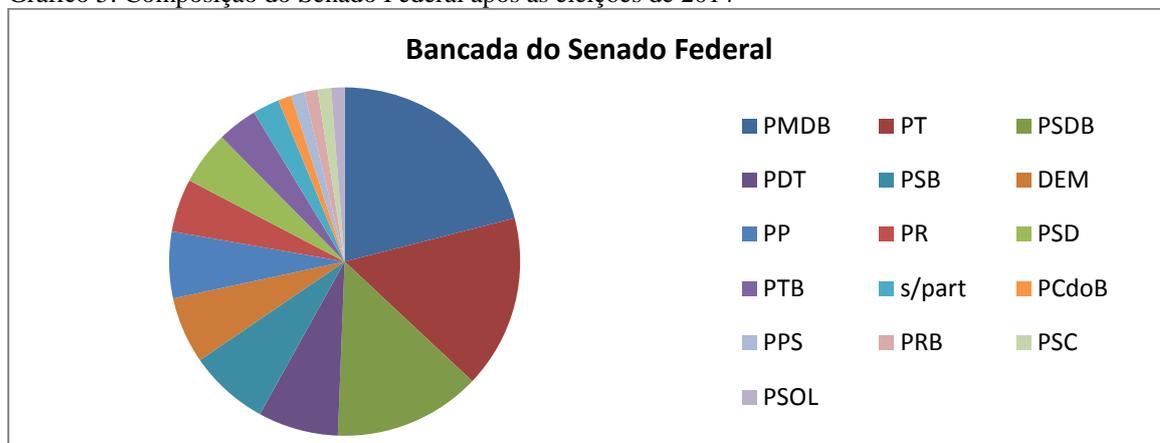
²⁸ No Ceará as Coligações para concorrer ao cargo de Deputado Federal foram assim formadas: DEM / PPS / PSDC / PTN; PMDB / PSC / PR / PRP / PSDB; PRB / PP / PDT / PT / PTB / **PSL** / PHS / PSD / PC do B / SD / PROS; PSB isoladamente; PSTU / PCB / PSOL; PTC / PEN / PT do B / PRTB / PMN / PPL / PV.

²⁹ Em Minas Gerais as Coligações para concorrer ao cargo de Deputado Federal foram assim formadas: DEM / PSDB / PP / PR / PSD / SD; PCB isoladamente; PCO isoladamente; PPS / PV / PDT; PSB / PPL / PRTB; PSC / PTC / PSL; PSTU / PSOL; PT / PMDB / PC do B / PROS / PRB; **PT do B** / PRP / PHS / PEN; PTB / PMN; PTN / PSDC.

³⁰ Esse gráfico foi criado a partir da lista de titulares de cada uma das legislaturas havidas no período apresentado – 51ª à 55ª Legislaturas.

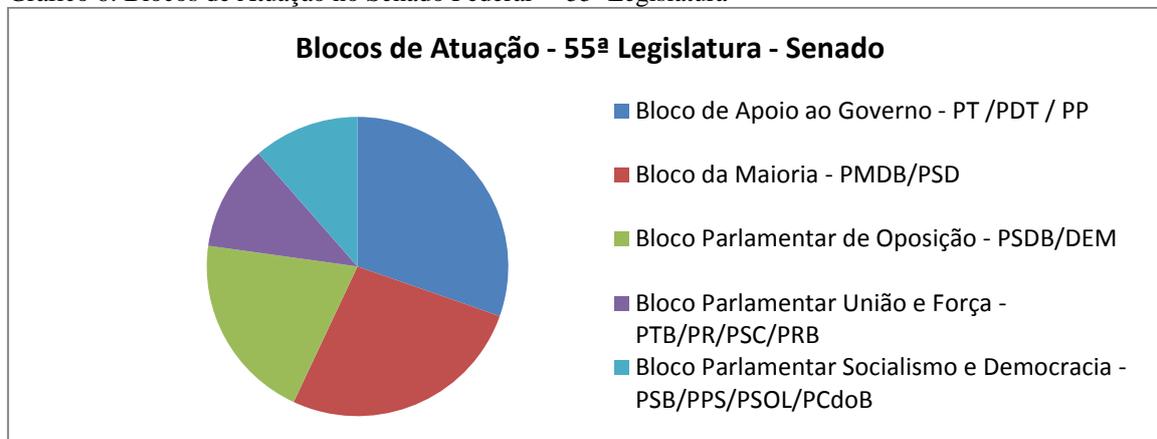
Nas eleições de 2014, com a renovação de 1/3, o Senado passou a ter a seguinte composição:

Gráfico 5: Composição do Senado Federal após as eleições de 2014



Os três partidos com maior número de representantes – novamente PMDB, PT e PSDB – juntos, representam metade do Senado Federal. Cinco dos Partidos possuem apenas um representante eleito – PCdoB, PPS, PRB, PSC e PSOL. Os Partidos se organizaram, nessa casa legislativa, em cinco Blocos de Atuação.

Gráfico 6: Blocos de Atuação no Senado Federal – 55ª Legislatura



Após identificar os partidos representados no Senado nesta 55ª Legislatura e a forma com que eles se dividiram nessa casa legislativa em Blocos de Atuação interessa comparar a vinculação entre os partidos durante o ano eleitoral (coligação), e após a eleição, no curso da legislatura (Blocos de Atuação). Para tanto, serão considerados os senadores eleitos no pleito de 2014.

Tabela 3: Senadores eleitos em 2014: Coligações e Blocos de Atuação

Estado	Candidato eleito	Coligação	Bloco
Minas Gerais	Antônio Anastasia PSDB	PSDB/ PP/ DEM/ PSD/ PTB / PPS/ PV/ PDT/ PR/ PMN/ PSC/ PSL/ PTC / SD	Bloco Parlamentar da Oposição (PSDB e DEM)
São Paulo	José Serra PSDB	PSDB/ DEM/ PEN/ PMN/ PTdoB/ PTC/ PTN/ SD/ PPS/ PRB/ PSB/ PSC/ PSDC/ PSL	Bloco Parlamentar da Oposição (PSDB e DEM)
Distrito Federal	Reguffe PDT	PSB/ SD/ PDT/ PSD	Bloco de Apoio ao Governo (PT, PDT, PP)
Rio de Janeiro	Romário PSB	PT/ PV/ PSB/ PCdoB)	Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia (PSB, PSOL, PPS, PCdoB)
Paraná	Alvaro Dias PSDB	PSDB/ PROS/ DEM/ PSB/ PSD/ PTB/ PP/ PPS/ PSC/ PR/ SD/ PSL/ PSDC/ PMN/ PHS/ PEN/ PTdoB	Bloco Parlamentar da Oposição (PSDB e DEM)
Bahia	Otto Alencar PSD	PT/ PP/ PSD/ PDT/ PR/ PCdoB/ PTB/ PMN	Bloco da Maioria (PMDB e PSD)
Pernambuco	Fernando Bezerra Coelho PSB	PMDB/ PCdoB/ PSB/ PTC/ PRP/ PV/ PTN/ PR/ PSD/ PPS/ PSDB/ SD/ PPL/ DEM/ PHS/ PSDC/ PROS/ PP/ PEN/ PRTB/ PSL	Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia (PSB, PSOL, PPS, PCdoB)
Ceará	Tasso Jereissati PSDB	PMDB/ PSC/ DEM/ PSDC/ PRP/ PSDB/ PR/ PTN/ PPS	Bloco Parlamentar da Oposição (PSDB e DEM)
Rio Grande do Sul	Lasier Martins PDT	PDT/ PSC/ DEM/ PV/ PEN	Bloco de Apoio ao Governo (PT, PDT, PP)
Pará	Paulo Rocha PT	PMDB/ PT/ DEM/ PCdoB/ PHS/ PSL/ PROS/ PDT/ PPL/ PTN/ PR	Bloco de Apoio ao Governo (PT, PDT, PP)
Maranhão	Roberto Rocha PSB	PP/ SD/ PROS/ PSDB/ PCdoB/ PSB/ PDT/ PTC/ PPS	Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia (PSB, PSOL, PPS, PCdoB)
Santa Catarina	Dário PMDB	PSD/ PRB/ PMDB/ PR/ PTB / PSC/ PSDC/ PROS/ PV/ Pcdob/ PDT/ DEM	Bloco da Maioria (PMDB e PSD)
Goiás	Ronaldo Caiado DEM	PMDB/ DEM/ SD/ PCdoB/ PRTB/ PTN/ PPL	Bloco Parlamentar da Oposição (PSDB e DEM)
Piauí	Elmano PTB	PT/ PP/ PTB/ PHS/ PR/ PROS/ PRP/ SD	Bloco Parlamentar União e Força (PTB, PR, PSC, PRB)
Amazonas	Omar Aziz PSD	PROS/ DEM/ PSL/ PTN/	Bloco da Maioria (PMDB e PSD)

		PSC/ PR/ PRTB/ PHS/ PTC/ PV/ PRP/ PSDB/ PEN/ PSD/ SD/ PTdoB	
Rio Grande do Norte	Fátima Bezerra PT	PSD/ PT/ PCdoB/ PTdoB/ PP/ PEN/ PRTB/ PTC	Bloco de Apoio ao Governo (PT, PDT, PP)
Espirito Santo	Rose de Freitas PMDB	PMDB/ PSDB/ DEM/ SD/ PEN/ PROS/ PRP	Bloco da Maioria (PMDB e PSD)
Alagoas	Fernando Collor PTB	PV/ PTdoB/ PMDB/ PROS/ PCdoB/ PSC/ PHS/ PTB/ PSD/ PDT/ PT	Bloco Parlamentar União e Força (PTB, PR, PSC, PRB)
Paraíba	Jose Maranhão PMDB	PMDB	Bloco da Maioria (PMDB e PSD)
Mato Grosso	Wellington Fagundes PR	PT/ PMDB/ PROS/ PR/ PcdoB	Bloco Parlamentar União e Força (PTB, PR, PSC, PRB)
Mato Grosso do Sul	Simone Tebet PMDB	PMDB/ PSB/ PTdoB/ PSC/ PHS/ PRB/ PRTB/ PTN/ PEN	Bloco da Maioria (PMDB e PSD)
Sergipe	Maria do Carmo DEM	DEM/ PSDB/ PP/ PTdoB/ PSC/ PTC/ PSL/ PTB/ SD/ PV/ PPS/ PHS/ PMN/ PR/ PEN	Bloco Parlamentar da Oposição (PSDB e DEM)
Rondônia	Acir Gurgacz PDT	PMDB/ PDT/ PSB/ PTN/ PTB/ PCdoB/ PRTB / PSL/ PRP	Bloco de Apoio ao Governo (PT, PDT, PP)
Tocantins	Katia Abreu PMDB	PMDB/ PT/ PSD/ PV	Bloco da Maioria (PMDB e PSD)
Acre	Gladson Cameli PP	PMDB/ PSDB/ PTdoB/ PSC/ PTC/ PPS/ PR/ SD/ PP/ PSD	Bloco de Apoio ao Governo (PT, PDT, PP)
Amapá	Davi Alcolumbre DEM	DEM/ PSDB/ SD/ PSD	Bloco Parlamentar da Oposição (PSDB e DEM)
Roraima	Telmário Mota PDT	PT/ PDT/ PCdoB/ PV/ PTC	Bloco de Apoio ao Governo (PT, PDT, PP)

Em alguns casos, a adesão do Partido a determinado Bloco de Atuação mantém relação com a Coligação formada para disputar as eleições, mas em outros é possível identificar grande disparidade.

O Estado do Pará apresenta um caso emblemático. O então candidato Paulo Rocha, filiado ao PT disputou as eleições em 2014 por uma coligação que incluía os

Partidos PMDB e DEM, que integram atualmente os Blocos da Maioria e Oposição, respectivamente. O Parlamentar eleito, filiado ao PT, passou a integrar o Bloco de Apoio ao Governo (PT, PDT, PP). Do mesmo modo, no Rio Grande do Sul o candidato Lasier Martins do PDT venceu o pleito se beneficiando de coligação formada com o DEM, que forma o Bloco de Oposição. O parlamentar hoje integra o Bloco de Apoio ao Governo.

6. Conclusão

A Constituição da República de 1988 cuidou de tratar do pluralismo político como fundamento do Estado Democrático de Direito logo em seu primeiro artigo. Deste princípio se extrai o pluripartidarismo, sendo ainda assegurada a autonomia partidária e a liberdade de criação, fusão e extinção dos partidos. O mesmo dispositivo trata sobre a liberdade de formação de coligações partidárias, sem obrigatoriedade de se observar as coligações formadas nos demais entes federativos.

Com base na previsão constitucional e na importância conferida aos partidos políticos (não há possibilidade de candidatura avulsa no Brasil), é possível afirmar que vivemos uma democracia partidária. Nada obstante, o papel dos partidos políticos nas democracias atuais vem sendo questionado, e talvez aquele protagonismo dos partidos de massa esteja sendo substituído por um papel mais formal, de legitimador do processo eleitoral.

A despeito disso, o Brasil possui atualmente 32 partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) aptos a apresentarem candidatos nas eleições, a receber verbas do Fundo Partidário e a se beneficiar do Direito de antena. Muitos destes partidos têm pequenas proporções, e não possuem condições de disputar o pleito de forma isolada. Deste modo, especialmente nas eleições proporcionais, formam coligações com a finalidade de ter maiores chances de obter espaço nas casas legislativas.

Não havendo limitações para a formação de coligações, em alguns momentos é possível verificar partidos com ideologias distintas se coligando. Há que se destacar que há, ainda, algum tipo de restrição sobre quais partidos se coligam, como apontado no estudo de Yan de Souza Carreirão (2006, p. 136-163). Os eleitores identificam as ideologias de alguns partidos de tal forma que a realização de coligações entre eles pode gerar consequências políticas indesejadas. É o que aparentemente acontece entre PT e

PSDB. Basta verificar que no pleito de 2014 esses partidos não se coligaram em nenhum Estado ou no Distrito Federal para concorrer ao cargo de Deputado Federal, nem para o cargo de Senador. Interessa notar que o PSDB se coligou com o PTdoB em São Paulo, e o PT com o DEM no Pará.

Apesar de a contradição ideológica ser possivelmente a mesma, a identificação para o eleitor com os partidos PT e PSDB como opostos possivelmente é considerada por estes na formação de Coligações. Tal questão não afeta o PMDB, que ora se coliga com o PT, ora com o PSDB, e possui uma das maiores bancadas no Congresso Nacional, a indicar que não sofreu impactos negativos pela formação das coligações com estes partidos.

Verificou-se, ademais, que a maioria dos partidos com registro no TSE tem algum representante no Congresso, e na maior parte das vezes conseguiram essa vaga coligando-se a outros partidos. A formação das coligações muitas vezes não tem justificativa ideológica, trata-se na verdade de estratégia política. Tanto é assim que passadas as eleições, os partidos devidamente representados nas casas legislativas formam Blocos de Atuação que não necessariamente coincidem com as Coligações anteriores.

A questão, portanto, diz respeito ao papel democrático das Coligações. Qual a importância e justificativa – além da estratégica – para a formação de Coligações?

Num momento em que o papel dos partidos políticos é questionado nas democracias atuais, é importante considerar também os demais arranjos institucionais que são realizados, e em que medida é dado aos eleitores conhecer ter controle sobre esses arranjos. Trazendo como parâmetro a compreensão de democracia para Dahl, importa repetir os critérios da participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle do programa de planejamento e inclusão dos adultos, para *“satisfazer a exigência de que todos os membros estejam igualmente capacitados a participar nas decisões da associação sobre sua política (2001, p. 49-50).*

Para possibilitar a participação efetiva é necessário que os adultos tenham acesso a informações, claras, completas e corretas, e tenham condições de interferir na formação da pauta de discussões. A formação de coligações dificulta a participação popular já no momento do voto, no sistema proporcional, pois não há possibilidade de o eleitor direcionar minimamente o partido que será beneficiado por seu voto. Qualquer partido coligado poderá ser beneficiado, o que causa estranhamento quando se pensa que o voto de legenda é justificado pela ideologia partidária, e não há nenhuma

exigência, na formação de coligações nesse sentido (importa lembrar os casos mencionados anteriormente: PT coligado com DEM e PSDB com PTdoB).

Além disso, após as eleições os partidos são livres para formar Blocos de Atuação na casa legislativa. Assim, um eleitor pró-governo que direciona seu voto nesse sentido, pode acabar elegendo um representante que formará a bancada de oposição. Certo é que algumas modificações podem eventualmente ocorrer no curso do mandato. O caso que se apresenta, contudo, é extremado. A mudança na representatividade pode ocorrer logo após a diplomação e posse dos eleitos, pela adesão dos partidos aos Blocos de Atuação.

Lembrando que as coligações não precisam observar nenhum alinhamento com outros entes federativos, mesmo que se pretenda manter o perfil da coligação, se em um Estado o partido de filiou de uma forma (PT-PMDB, por exemplo) e em outro, de forma distinta (PSDB-PMDB), dificilmente seria possível manter alguma regularidade nesse formato de representação. O partido tem caráter nacional, mas é dividido em Diretórios Estaduais, Municipais e Distritais. A menos que o Partido adote postura nacional para formação de Coligações – por iniciativa própria – esse controle não poderá ser feito pelo eleitor.

As modificações no posicionamento dos partidos dos mandatários eleitos repercutem negativamente na representatividade. O eleitor não consegue compreender os arranjos institucionais vigentes, e sua manifestação de vontade expressa no ato do voto não se traduz em participação política real. Com isso pode-se ter como resultado um afastamento do eleitorado – que não compreende o sistema de conversão de votos em representação política, e modificações na representação política sem legitimidade, eis que apenas traduzem interesses individuais ou corporativos (dos partidos e/ou de seus caciques).

Referências

AMANTINO, Antônio Kurtz. Democracia: a concepção de Schumpeter. Teor. Evid. Econ., Passo Fundo, v. 5, n. 10, p. 127-140, 1998.

ARAS, Augusto. Fidelidade partidária: a perda do mandato parlamentar. Editora Lumen Juris, 2006.

BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. Malheiros Editores, 2000.

- BONAVIDES, Paulo. Ciência política. São Paulo: Malheiros, 2012.
- CAMPOS, Adriana. Soberania e processo eleitoral; in Soberania: antigos e novos paradigmas. Adrian Sgarbi et al. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.
- CAMPOS, Adriana; SANTOS, Polianna. Democracia, Direitos Políticos E Sistema Proporcional Brasileiro: Reflexões Sobre A Adoção De Cálculo Intracoligacional. In: Jonathan Barros Vita; Jamile Bergamaschini Mata Diz; Narciso Leandro Xavier Baez. (Org.). Direitos Fundamentais e Democracia III. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. III, p. 357-377.
- CAMPOS, Adriana; STUDART, Paulo Henrique de Mattos. Reflexões sobre a criação de novos partidos políticos e a distribuição dos recursos do fundo partidário e do tempo de acesso gratuito ao Rádio e à Televisão. In: RIBEIRO, P. H; COSTA, M. A. M. F; GUERRA, A. M. S.. (Org.). Direito Eleitoral: leituras complementares. 1ed. BELO HORIZONTE: D'PLÁCIDO EDITORA, 2014, v. , p. 99-116.
- CÂNDIDO, Joel J. Direito Eleitoral brasileiro. Bauru, SP: Edipro, 2007.
- CARREIRÃO, Yan de Souza. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. Opinião Pública, v. 12, n. 1, p. 136-163, 2006.
- DAHL, Robert A.: tradução de Beatriz Sidou. Sobre a democracia. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- DUVERGER, Maurice. Os partidos políticos. 2 ed. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1980. p. 20.
- GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. Del' Rey, 4.ed., Belo Horizonte, 2010.
- GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. Atlas, 2013.
- JARDIM, Torquato Lorena. Direito Eleitoral Positivo: conforme a nova lei eleitoral. Brasília Jurídica, 1998.
- MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da Judicialização da Política: Duas Análises. Lua Nova, n. 57, 2002.
- MAIR, Peter; CABRAL, Rui. Os partidos políticos e a democracia. Análise Social. p. 277-293, 2003.
- MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 10, n. 29, p. 5-34, 1995.
- MEDINA, José Miguel Garcia. Constituição Federal Comentada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MELO, Carlos Ranulfo. Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002). Editora UFMG, 2004.

MÜLLER, Friedrich. Quem é o povo. A questão fundamental da democracia, v. 3, 2003.

NICOLAU, Jairo Marconi. Sistemas eleitorais. EDITORA FGV, 2004.

RIBEIRO, Fávila. Direito Eleitoral. 5. Ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000

SCHUMPETER, Joseph A. Capitalism, socialism and democracy. Routledge, 2013.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

TAVARES, José Antônio Giusti. Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.

LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA CONSULTADA

BRASIL. Código Eleitoral. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2013. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm>. Acesso em: 12 set. 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2012. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 08 jan. 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta n. 751. Relator: Ministro Carlos Madeira. DJ - Diário de Justiça, Volume 1, Data 19/04/2002, Página 192)

BRASIL. Congresso Nacional. Parlamentares. Disponível em: <<http://www.congressonacional.leg.br/portal/parlamentar>>. Acesso em 06/07/2015

BRASIL. Senado Federal. Senadores. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senadores/periodos/legisAnt.shtm>>. Acesso em 06/07/2015

BRASIL. Câmara dos Deputados. Lideranças e Bancadas. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas>>. Acesso em 06/07/2015