

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

GUILHERME JOSÉ SANCHES MILITÃO
Mestrando do Departamento de Ciência Política/USP

A reforma eleitoral da Emenda Constitucional 97: estudo de caso sobre o fim das coligações em eleições proporcionais e a constitucionalização da cláusula de desempenho no Brasil.

Trabalho preparado para apresentação no XIII Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 25 a 29 de setembro de 2023.

São Paulo
2023

1 Resumo

A presença das coligações partidárias em eleições proporcionais em conjunto com a ausência de uma cláusula de desempenho foram fatores que incentivaram a fragmentação partidária no Brasil, que, na década de 2010, estava entre as maiores do mundo. Apesar desse contexto, em 2017, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 97, que estabeleceu a vedação de coligações em eleições proporcionais e uma cláusula com um desempenho eleitoral mínimo para o acesso de partidos políticos a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, dispositivos que teriam a consequência direta de restringir o acesso a recursos por parte de partidos com votações menos expressivas, o que teria como consequência a redução da fragmentação. A aprovação da emenda representou um puzzle pela existência de incentivos para a continuidade do status quo anterior, tanto do ponto de vista histórico, por serem regras já com tradição relativamente longa no país, quanto pelas evidências de uso estratégico das coligações por partidos grandes e pequenos. A pesquisa de que trata o trabalho será um estudo de caso com o objetivo de identificar as causas da implementação da EC 97 e os mecanismos pelos quais a sua aprovação foi possível. A pesquisa está em andamento, em fase de coleta e avaliação de dados empíricos. A metodologia que está sendo utilizada é o *process-tracing* na vertente *explaining-outcome*, de acordo com o que é proposto por Beach e Pedersen (2013). Neste artigo, são expostas as teorias e a metodologia utilizadas, bem como resultados preliminares sobre o histórico de matérias sobre fim das coligações e cláusula de desempenho no Congresso Nacional pós-1988.

2 Introdução

Permitidas no Brasil até as eleições gerais de 2018, as coligações partidárias em eleições proporcionais estavam em vigência, em períodos democráticos, ao menos desde 1946 (NICOLAU, 2017; SANSON; TORRES, 2017; SOUZA, 1976), sendo proibidas apenas durante o regime militar (NICOLAU, 2017; SANSON; TORRES, 2017). No período democrático após 1988, havia evidências de que as coligações beneficiavam principalmente partidos pequenos para o aumento de cadeiras no Legislativo (FREITAS; MESQUITA, 2010; NICOLAU, 2017), mas também eram utilizadas de modo estratégico por partidos grandes, que as utilizavam, por exemplo, para maximizar tempo de propaganda eleitoral na TV, ou para obterem vantagens em eleições locais (CALVO; GUARNIERI; LIMONGI, 2015; NICOLAU, 2017).

Por outro lado, a legislação eleitoral pós-1988 foi marcada pela falta de regras que estabelecessem a um partido limitações de recursos de acordo com seu desempenho eleitoral. A cláusula de desempenho aprovada em 1995 no artigo 13 da Lei nº 9.096, que visava estabelecer tais limitações (BRASIL, 1995), foi invalidada judicialmente em 2006, antes de entrar em vigor, após ações diretas de inconstitucionalidade solicitadas por partidos políticos (LORENCINI, 2017; FISCH; MESQUITA, 2022). Isso fez com que permanecesse um contexto institucional que não punia partidos políticos com baixo desempenho eleitoral. A presença das coligações em conjunto com a ausência de uma cláusula de desempenho foram fatores que incentivaram a fragmentação partidária no Brasil, que, na década de 2010, estava entre as maiores do mundo (NICOLAU, 2017).

Mudanças nessas duas regras foram frequentemente discutidas no Congresso Nacional antes de 2017, mas não foram aprovadas. A literatura identificou uma característica de poucas aprovações pelo Legislativo de alterações que impactavam a fórmula eleitoral entre a década de 2000 e início da de 2010 (NICOLAU, 2017, FISCH; MESQUITA, 2022; ROCHA; SILVA, 2015). A efetividade de propostas do Legislativo que versavam sobre regras do jogo político era especialmente baixa quando se tratava de Propostas de emenda à Constituição (PEC), como demonstraram Rocha e Silva (2015). Porém, como identificado por Fisch e Mesquita (2022), a partir de 2015 há uma mudança nesse padrão, com maior frequência de aprovação de mudanças nas regras eleitorais, incluindo a aprovação do fim das coligações em eleições proporcionais e de uma cláusula de desempenho, por meio da aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 97,

a mudança mais marcante no que diz respeito à legislação que impacta a distribuição de cadeiras nas casas legislativas.

A EC 97, de 2017, alterou o artigo 17 da Constituição Federal de 1988 estabelecendo a vedação de coligações partidárias em eleições proporcionais e a instituição de uma cláusula que estabelece um desempenho eleitoral mínimo para que partidos políticos tenham direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, a cláusula de desempenho (BRASIL, 2017). A emenda também estabeleceu regras de transição para que o fim das coligações em eleições proporcionais passasse a vigorar a partir das eleições municipais de 2020, e que a cláusula de desempenho tivesse cortes intermediários entre 2018 e 2026, com a entrada em vigor das regras definitivas a partir de 2030.

Na votação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 282/2016 na Câmara dos Deputados, projeto que deu origem à EC 97, chama a atenção o amplo apoio à matéria nas votações finais, com apoio de partidos que, sob qualquer ótica, seriam considerados pequenos, e seriam diretamente afetados tanto pelo fim das coligações quanto pela cláusula de desempenho, como PHS, PROS, PTdoB, PEN, PSL, PV e PRP (Tabelas [C](#) e [D](#)). Portanto, a aprovação da emenda representou um *puzzle* pela existência de incentivos para a continuidade do *status quo* anterior, tanto do ponto de vista histórico, por serem regras já com tradição relativamente longa no país, quanto pelas evidências de uso estratégico das coligações por partidos grandes e pequenos. Do ponto de vista institucional, também chamou atenção a escolha pelo emendamento constitucional para efetivação das matérias, meio mais difícil para a implementação de uma legislação no Brasil.

Outro fator que indica a importância dessa aprovação são os efeitos da reforma. De acordo com análises realizadas até o momento, a previsão de diminuição da quantidade de partidos representados nas casas eleitas em eleições proporcionais está se concretizando, tanto em nível municipal (MELO; PESSOA JÚNIOR; SOARES, 2021) quanto na Câmara dos Deputados (BRAGON, 2023; NICOLAU, 2023).

Dessa forma, ainda que de acordo com o conceito de Jacobs e Leyenaar (2011) o fim das coligações e a cláusula de desempenho possam ser consideradas reformas eleitorais técnicas ou menores (FISCH; MESQUITA, 2022), a sua particularidade e seus efeitos para a política brasileira demonstram a relevância de um estudo sobre a sua aprovação. A pesquisa de que trata o presente trabalho será um estudo de caso com o objetivo de identificar as causas da implementação da EC 97 e os mecanismos pelos quais a sua aprovação foi possível.

Do ponto de vista teórico, estudos sobre reformas eleitorais possibilitam a utilização de múltiplas abordagens teóricas, conforme apontam diferentes autores (CELIS; KROOK;

MEIER, 2011; LEYENAAR; HAZAN, 2011; RAHAT, 2011). O estudo buscará manter uma variedade de abordagens teóricas a reformas eleitorais como pano de fundo, de forma a não excluir, a priori, nenhuma explicação.

A metodologia utilizada será o *process-tracing* na vertente *explaining-outcome*, de acordo com o que é proposto por Beach e Pedersen (2013) para pesquisas que têm como objetivo estudar as causas de acontecimentos históricos específicos. Este método, conforme argumentam os autores, também é bem adequado a uma abordagem com múltiplas abordagens teóricas, já que o objetivo do método é chegar a uma explicação que seja minimamente suficiente para o caso estudado, o que, em geral, envolve a resposta a perguntas que podem surgir de diferentes vertentes teóricas.

O objetivo deste trabalho será tratar expor as teorias que guiam o estudo, a metodologia proposta, além de resultados preliminares sobre o histórico dos temas no Congresso Nacional. O trabalho está dividido em mais quatro seções além desta introdução. A próxima seção discutirá brevemente o debate teórico na Ciência Política sobre reformas eleitorais internacionalmente e no Brasil, de forma a justificar as hipóteses e a metodologia proposta para o estudo. Em seguida, serão expostas questões metodológicas do estudo e hipóteses iniciais levantadas. Na quarta seção, está presente um histórico das coligações e sobre a cláusula de barreira no Brasil, e, em especial, nas discussões no Congresso Nacional brasileiro. Por fim, serão expostos os próximos passos da pesquisa.

3 Debate teórico

De acordo com Souza (2023), há uma diversidade grande de explicações teóricas para as reformas eleitorais, tanto do ponto de vista de estímulos a reformas quanto das barreiras a elas. Em razão dessa diversidade e da relevância de diferentes tipos de explicação, alguns autores indicam que a utilização de abordagens que utilizam múltiplas perspectivas teóricas como referência é adequada ao objeto (CELIS; KROOK; MEIER, 2011; LEYENAAR; HAZAN, 2011; RAHAT, 2011). Nesta seção serão expostas algumas explicações para reformas eleitorais, além do debate da Ciência Política brasileira sobre reformas eleitorais no Brasil. Esses temas ajudarão a compreensão das hipóteses levantadas e da metodologia proposta para sua avaliação.

2.1 Explicações para as reformas eleitorais

Nesta seção serão expostas algumas das explicações teóricas para reformas eleitorais abordadas pela literatura. As explicações serão expostas em três categorias gerais. Em primeiro lugar, as explicações que se baseiam na motivação dos atores. Em segundo lugar, teorias sobre efeitos das características institucionais como facilitadoras ou inibidoras de reformas eleitorais. Em geral, esses fatores estão relacionados tanto em casos empíricos quanto na construção dos argumentos dos autores analisados, mas serão expostos separadamente pelo fato de, na prática, poderem ser operacionalizados como partes diferentes de um mesmo mecanismo causal, e gerarem questões e hipóteses diferentes para a avaliação no decorrer do estudo. Por fim, também serão explorados elementos mistos, que necessariamente envolvem tanto a motivação dos atores, quanto questões institucionais.

Os atores envolvidos em reformas eleitorais são variados, sendo os mais importantes, como argumenta (RENEWICK, 2010, p. 27), os políticos, tanto eleitos quanto aqueles que buscam ser eleitos, e cidadãos, como lideranças de grupos de interesse e mesmo cidadãos comuns, além de membros do Judiciário. Quando se trata da motivação dos atores para implementar reformas, a literatura geralmente tem foco nas motivações dos atores que efetivamente podem alterar a legislação eleitoral, sobretudo políticos e membros do Poder Judiciário.

Uma explicação influente para as reformas eleitorais é aquela baseada na lógica de maximização de poder, fundamentada na teoria da escolha racional. O argumento geral é o de que as reformas eleitorais tenderiam a acontecer quando há benefícios a grupos políticos determinados que se mobilizam por reformas por observarem chances de aumentar seu acesso a cadeiras ou aumentar a chance de reeleição em um novo modelo, ou por identificarem chances de perder cadeiras ou reduzir chance de reeleição com a manutenção do modelo em vigor. Este tipo de argumento está presente em uma variedade de estudos sobre sistemas eleitorais e reformas eleitorais (BENOIT, 2004; BOIX, 1999; CALVO; NEGRETTO, 2020, p. 44). Renwick (2010), por exemplo, utiliza esse argumento com a noção de motivações do tipo *power-seeking*, que passam pela maximização de cadeiras, mas não se limitam a isso. O autor chama atenção de que esta motivação não pode ser confundida meramente com motivações egoístas: a resposta a anseios do eleitorado para implementação de reformas ou para barrar reformas vistas como ilegítimas, por exemplo, também poderiam motivar a ação de partidos e políticos diante de uma reforma, uma vez que eles poderiam garantir votos atendendo aos desejos dos eleitores. Esse tipo de interpretação mostra a força do argumento da teoria da

escolha racional para reformas eleitorais, uma vez que, à luz desse argumento, pode-se explicar ações que a princípio possam parecer contrárias ao interesse direto dos atores, mas que os beneficiam por levarem à obtenção de mais votos.

É o caso, por exemplo, da motivação para reformas eleitorais oriunda de pressão popular, que pode ocorrer em situações de crise econômica ou política, em que políticos podem tender a aprovar medidas que aumentem o controle dos cidadãos sobre os representantes (CALVO; NEGRETTO, 2020) ou como consequência de contextos de baixa confiança da opinião pública nas instituições políticas (KATZ, 2005; NORRIS, 2011), posições que, no limite, seriam tentativas de garantir a permanência do apoio de seu eleitorado mesmo que, para isso, fosse necessário perda de uma parte do seu poder. A literatura também identifica a motivação por reformas relacionadas a fatores extraparlamentares, como a ação do Poder Judiciário (SOUZA, 2023, p. 8).

Outra linha de explicações considera os valores ou questões ideológicas dos atores como determinantes da motivação para implementação de reformas. Foi a situação observada, por exemplo, por Katz (2005) em sua análise sobre 14 grandes reformas eleitorais ocorridas em democracias estabelecidas no período de 1950 até o final do século XX, em que concluiu que valores democráticos se mostraram relevantes. Para ele, a motivação para determinadas reformas pode ter sido o próprio aprimoramento da democracia, com um peso, no mínimo, tão relevante quanto a racionalização para maximização de cadeiras. Renwick (2010, p. 37) também sistematiza sete valores que podem motivar os atores a implementarem reformas eleitorais, desde valores democráticos, que passam por ideais de distribuição justa de cadeiras ou de representação da sociedade, até ideais de praticidade que passam pela tentativa de simplificação da administração do sistema político.

Ainda no campo das motivações teóricas dos atores, há ainda aquelas que estimulam os atores a não implementarem reformas. A incerteza sobre as consequências das reformas é um desses fatores (JACOBS; LEYENAAR, 2011; KATZ, 2005), assim como a tradição que estimula a manutenção do sistema vigente (SOUZA, 2023, p. 12), ou seja, a lógica de *path dependence*. Outro fator que pode levar à estabilidade das regras eleitorais é a aderência dessas à estrutura de uma sociedade: em sociedades homogêneas, pode haver estímulo para estabilidade de regras que levam à menor divisão de poder, enquanto em sociedades heterogêneas regras associadas ao maior compartilhamento do poder podem estimular os atores à manutenção dessas instituições (RAHAT; HAZAN, 2011).

Por outro lado, em relação aos fatores institucionais que podem explicar reformas eleitorais, a literatura identifica que há incentivos a reformas eleitorais quando as regras

vigentes levam a efeitos perversos (LEYENAAR; HAZAN, 2011, p. 443) como alta fragmentação partidária ou excessiva concentração de poder (RENEWICK, 2010), ou quando as regras não entregam resultados esperados aos atores, como governabilidade ou representatividade (SOUZA, 2023). Por outro lado, características institucionais que barram reformas eleitorais são os próprios procedimentos necessários para sua aprovação no contexto de regimes democráticos em que prevalece o *rule of law* (RAHAT; HAZAN, 2011), barreira que se intensifica em casos de regras eleitorais constitucionalizadas, sobretudo em situações em que o emendamento constitucional é mais difícil (CALVO; NEGRETTO, 2020).

Finalmente, a junção da motivação dos atores com elementos institucionais traz outros fatores que podem servir como barreiras ou facilitadores de reformas eleitorais: as divergências existentes dentro de uma coalizão ou de um partido sobre conteúdo das propostas, assim como a própria necessidade de coalizões para governar. De um lado, a necessidade de coalizões para governar ou necessidade de maiorias qualificadas pode pressionar partidos no governo a se comprometerem com a oposição a favor de reformas (KATZ, 2005). De outro, essa organização pode impedir a aprovação de reformas se membros da coalizão tiverem posições divergentes e não encontrarem acordo sobre as medidas discutidas (RAHAT; HAZAN, 2011).

2.2 Reforma eleitoral na Ciência Política brasileira.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, temas relacionados a reformas eleitorais foram constantes no cenário político brasileiro, com propostas e reformas promovidas ou apoiadas pelos três poderes (FISCH; MESQUITA, 2022; NICOLAU, 2017; RENNÓ, 2008; ROCHA; SILVA, 2015). Sobre o papel do Poder Legislativo, há certo consenso na literatura de que, ao menos até meados da década de 2010, este era um campo profícuo de proposições e discussões desse tipo de matéria, mas com um padrão de não aprovação da maioria delas ou aprovação de mudanças de pouco impacto, com poucas exceções, como a Lei das Eleições (Lei n.9.504 de 30 de setembro de 1997), que regulamentou as eleições de forma definitiva, e a Lei dos Partidos (Lei n.9.086 de 19 de setembro de 1995), que estabeleceu uma primeira cláusula de desempenho (FISCH; MESQUITA, 2022; NICOLAU, 2017; RENNÓ, 2008; ROCHA; SILVA, 2015). Este cenário foi interpretado de diferentes formas, inclusive com a utilização de argumentos já mencionados na seção anterior.

Rennó (2008), por exemplo, argumenta que um dilema que dificultaria a implementação de reformas eleitorais pelo Legislativo seria a imprevisibilidade das suas consequências, o que levaria à precaução por parte dos possíveis reformadores. Além disso, em sua análise sobre

casos empíricos de reformas, o autor identifica que uma das características comuns entre elas seria que, até aquele momento, as reformas significativas do sistema político brasileiro haviam sido realizadas por iniciativa do Executivo e do Judiciário, que se mostraram poderes com menos custos de coordenação para mudanças no sistema político, enquanto as mudanças implementadas pelo Legislativo tinham se mostrado menos frequentes e menos relevantes.

A avaliação de que o Legislativo tinha mais custos para aprovação de reformas políticas foi compartilhada por Rocha e Silva (2015). Ao analisarem todas as PECs relacionadas ao jogo político apresentadas na Câmara dos Deputados no período de 1988 a 2010, as autoras identificaram que apesar de muito frequentes (661 PECs, contendo 808 propostas de regras do jogo), pouquíssimas chegaram a ser votadas em plenário em primeiro turno (11), e 5 foram aprovadas. Para as autoras, o baixo nível de sucesso das PECs analisadas estaria relacionado com o poder de agenda do Poder Executivo frente ao Legislativo, que funcionaria como um obstáculo para agendas do último, entre as quais estariam incluídas as reformas nas regras do jogo da política. Rocha e Silva (2015) ainda argumentam que as dificuldades para aprovação de PECs teriam levado o Legislativo a deixar de lado a estratégia de mudanças constitucionais, passando a propor reformas no jogo político por meio de projetos de lei, com trâmite de aprovação menos exigente.

Em análise sobre a história do tema da reforma política no Brasil pós-88, Nicolau (2017) mantém o diagnóstico de que o Legislativo não havia sido a fonte de mudanças importantes em legislações eleitoral ou partidária, sobretudo a partir de 2002, período em que, segundo o autor, apenas duas mudanças de impacto nessas legislações foram aprovadas pelo Congresso: a Lei da Ficha Limpa (que, apesar de aprovada, teve origem em projeto de iniciativa popular) e a emenda constitucional da janela partidária, que possibilitava a livre troca de partidos durante um mês em 2016.

Mais recentemente, Fisch e Mesquita (2022) também analisaram as reformas no período pós-Constituição de 1988, e observaram um novo padrão no Poder Legislativo a partir de 2015, quando, de acordo com os autores, a elite política brasileira teria voltado a se preocupar com a fragmentação partidária, com a aprovação de medidas que visavam mitigar a ação de partidos pequenos, sendo a EC 97 a mudança de maior impacto. Na interpretação das autoras, a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) para as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 1.351 e 1.354, em 2006, que considerou inconstitucional a cláusula de desempenho do artigo 13 da Lei nº 9.096, foi determinante para essas mudanças. Com essa decisão, para os atores teria sido “necessário entender como o sistema operaria sobre as novas condições e então apresentar as respostas necessárias para mitigar a excessiva fragmentação estimulada por uma

legislação idealizada para operar em outro contexto” (FISCH; MESQUITA, 2022, p. 50), o que explicaria a relativa estabilidade na fórmula eleitoral nos anos 2000 até 2015 e a mudança de postura a partir da segunda metade dos anos 2010.

Por fim, para complementar o debate brasileiro, é importante trazer argumentos sobre o uso da estratégia de emendamento constitucional por parte do Congresso Nacional no Brasil, ainda que a literatura não verse exclusivamente sobre reformas eleitorais. Conforme argumentam Arantes e Couto (2020), a estratégia de legislação por emendamento caracteriza-se como uma maneira de o Congresso Nacional resguardar a regra aprovada da ação de outros atores, sobretudo o presidente da República, que não tem poder de veto sobre PECs, e o Supremo Tribunal Federal, uma vez que a constitucionalização de uma matéria reduz a possibilidade do cancelamento da sua validade por meio de *judicial review*. De acordo com os autores, essa estratégia, em conjunto com outras características institucionais, como regra de emendamento relativamente mais fácil e uma constituição *policy-oriented*, ajudariam a explicar o alto emendamento constitucional no Brasil. Essa teoria pode ajudar a elaborar hipóteses sobre a escolha de efetivação do fim das coligações e da cláusula de desempenho via emenda constitucional.

2.3 Diagnóstico da situação anterior à EC 97

A cláusula de desempenho para acesso ao fundo partidário e ao acesso gratuito ao rádio e televisão é uma regra que tem potencial intrínseco de impactar a quantidade de recursos para partidos políticos pequenos, afetando a viabilidade de suas candidaturas. As coligações partidárias em eleições proporcionais, por outro lado, representavam uma maneira de os partidos modelarem a estrutura partidária a cada eleição para que tivessem mais chances de, em conjunto, ultrapassar o quociente eleitoral, número mínimo de votos que um partido ou coligação deveria ter para conseguir cadeiras nas instituições representativas com eleições proporcionais. Considerando essas características, é importante trazer alguns diagnósticos da Ciência Política brasileira em relação ao número de partidos no país e à utilização das coligações pelos partidos políticos brasileiros.

Em uma comparação entre os anos no período entre 1995 e 2016, Nicolau (2017) revela que a fragmentação partidária na Câmara dos Deputados alcançou seu ápice na legislatura eleita em 2014, tendo alcançado um número efetivo de partidos de 13,4 em 2016 frente a um mínimo de 6,4 observado entre os anos de 1997 e 1999 (ibidem, p. 94). Ao realizar a comparação de 1.157 eleições para Câmara dos Deputados em diferentes países entre 1919 e 2015, Nicolau

(2017) também revela que as eleições brasileiras de 2006, 2010 e 2014 estão entre as quatro que resultaram em maior fragmentação partidária no parlamento, resultado que comprova que, comparativamente, a fragmentação partidária brasileira no Legislativo era bastante alta.

No que se refere às coligações partidárias em eleições proporcionais, Nicolau (2017) identifica que, nas eleições de 2014, houve uso generalizado desse dispositivo pela maioria dos partidos na maioria dos estados (p. 53). A motivação para os partidos se coligarem variava de acordo com o tamanho dos partidos. A literatura vem demonstrando que as coligações eram, em geral, benéficas aos pequenos partidos em detrimento dos partidos grandes em termos de número de cadeiras obtidas na Câmara dos Deputados (CALVO et al., 2015; MACHADO, 2019; NICOLAU, 2017). Porém, também demonstra que esse resultado não impedia que a participação em coligações por partidos grandes fosse resultado de um cálculo racional, pois a perda de cadeiras viria em contrapartida à obtenção de outros ganhos, como apoios posteriores à eleição, apoio em eleições majoritárias subnacionais, apoio organizacional ou tempo maior de exposição no horário gratuito de propaganda eleitoral (LIMONGI et al., 2016; MACHADO, 2019) e que, em alguns casos, beneficiava partidos grandes mesmo em termos de número de cadeiras, por ajuda-los em estados em que obtinham votações menores (FREITAS; MESQUITA, 2010). Portanto, pode-se afirmar que a existência das coligações em eleições proporcionais não representava exatamente uma situação institucional totalmente desconfortável a partidos grandes ou pequenos.

A literatura abordada nessa seção possibilita a elaboração de algumas hipóteses iniciais para o estudo. Essas hipóteses, assim como a metodologia para a pesquisa, serão expostas na próxima seção.

4 Metodologia e hipóteses

A pesquisa visará identificar os mecanismos causais que levaram à aprovação e implementação da cláusula de desempenho e do fim das coligações. Como mecanismos causais, entende-se os processos pelos quais a causa é transmitida para um resultado através de uma série de partes interlocutoras (BEACH; PEDERSEN, 2013, p. 25). Segundo Beach e Pedersen (2013), cada mecanismo causal de um determinado resultado de interesse é formado por partes interlocutoras compostas por entidades que promovem ações. A avaliação desses mecanismos, portanto, passa pela identificação das entidades ou sujeitos que podem produzir mudanças, e das suas ações, os elementos que de fato produzem as mudanças.

Para a identificação desses mecanismos, será utilizado o método *process-tracing* na variante apresentada por Beach e Pedersen (ibid.) como *explainig-outcome*. Nessa variante, que, de acordo com os autores, seria a mais comum nos estudos de caso em Ciências Sociais o objetivo é identificar a explicação “minimamente suficiente para um determinado resultado” (ibid., p. 35, tradução própria). Essa variante se diferencia das duas outras apresentadas pelos autores, o *theory-testing* e o *theory-building*, por ter como foco principal a identificação da melhor explicação para um resultado, ao invés do teste de uma teoria ou da elaboração de teorias para processos ainda pouco explorados pelo campo. Isso não significa, contudo, que teorias não têm papel: elas têm importância para a elaboração de mecanismos hipotéticos a serem avaliados, e, geralmente, estão relacionadas com objetivos de generalização de ao menos parte dos resultados do estudo. As teorias são usadas, nessa vertente, de modo mais pragmático, como “instrumentos heurísticos que têm utilidade para trazer a melhor explicação possível para um determinado fenômeno” (BEACH; PEDERSEN, 2013, p. 13, tradução própria). É o que será buscado no estudo atual.

Na vertente *explaining-outcome*, os passos iniciais da pesquisa, de acordo com Beach e Pedersen, podem ser indutivos ou dedutivos. No caminho dedutivo, deve-se realizar os procedimentos que viabilizam o teste de hipóteses de mecanismos causais elaborados a partir de teorias, assim como na vertente *theory-testing*. Isso é feito pela elaboração de uma proposição de mecanismo a partir de uma teoria, e elaboração das partes que teoricamente compõem o mecanismo, com suas entidades e ações. A partir daí, dados empíricos devem ser coletados e avaliados para a posterior rejeição ou confirmação de cada parte do mecanismo. No caminho indutivo, é feita uma análise inicial dos dados empíricos de forma análoga à metodologia histórica, partindo do resultado para a busca de evidências que revelem uma explicação suficiente do objeto (ibid., p. 20). O processo da pesquisa, depois destes primeiros passos, é iterativo, isto é, os passos são refeitos utilizando o caminho indutivo ou dedutivo, até que se encontre uma explicação minimamente suficiente, que consiga explicar, de maneira satisfatória, os aspectos mais importantes do resultado. Como argumentam os autores, essa característica iterativa se dá porque, em geral, a identificação de uma explicação suficiente de um caso não é possível apenas com a avaliação de uma teoria ou apenas um aspecto do resultado. É necessário, ao contrário, a avaliação de um conglomerado de mecanismos causais que, em conjunto, deem conta de todos os aspectos relevantes do fenômeno de modo a explicar o resultado.

Outro aspecto que deve ser analisado para a avaliação de mecanismos causais é o contexto no qual esses mecanismos agem, como argumentam Falleti e Lynch (2009). De acordo com as autoras, o contexto de uma situação é definido pelos

[...]aspectos relevantes de uma configuração (analíticos, temporais, espaciais ou institucionais) em que um conjunto de condições iniciais leva (probabilisticamente) a um resultado de um escopo e significado definidos, por meio de um mecanismo causal específico ou conjunto de mecanismos causais. (FALLETI; LYNCH, 2009, p. 1152, tradução própria)

Um contexto, conforme argumentam as autoras, pode ativar, desativar ou alterar os efeitos de mecanismos; ou seja, ainda que estejam presentes, os mecanismos podem ter ação em determinado contexto, mas terem outro ou nenhum efeito em outros contextos (FALLETI; LYNCH, 2009). Por ser um elemento composto de uma diversidade grande de aspectos, as autoras argumentam que, em cada pesquisa, deve ser feita uma seleção de aspectos relevantes do contexto para a análise, e que a fonte para essa seleção pode ser a teoria. Falleti e Lynch apontam, por exemplo, a temporalidade como um desses aspectos do contexto que podem ser relevantes para os estudos de processos sociais, uma vez que eles muito raramente são instantâneos, mas sim resultados de processos históricos. Neste estudo, a partir do debate teórico discutido anteriormente, os aspectos de contexto considerados são a situação política e econômica brasileira, com especial atenção a crises nesses âmbitos; as regras necessárias para a aprovação das medidas; além da temporalidade, isto é, do histórico de reformas eleitorais no país e da discussão das matérias analisadas no Congresso Nacional. Neste artigo, dos aspectos mencionados, apenas a análise da temporalidade será desenvolvida, através da descrição do histórico da discussão do fim das coligações e da cláusula de desempenho no Congresso Nacional.

A partir do debate teórico exposto na seção anterior, as questões que guiam a pesquisa estão organizadas na tabela 1. O levantamento dessas questões buscou dar conta dos aspectos mais relevantes da reforma. Como indicam Beach e Pedersen (2013) sobre a vertente *explaining-outcome*, o objetivo não será responder à exaustão todas as questões para identificar se cada um dos mecanismos associados foi suficiente para a aprovação da matéria. Utilizando esta vertente do *process-tracing*, o objetivo será identificar se os mecanismos associados estão ou não presentes, de modo que o conjunto dos elementos avaliados possa explicar o resultado melhor do que explicações alternativas.

A tabela 1 também traz hipóteses gerais levantadas a partir da literatura e das análises feitas até o momento dos dados empíricos. Nas próximas etapas da pesquisa, essas hipóteses

serão desmembradas e detalhadas em mecanismos causais hipotéticos, com suas partes, entidades e atores. Esse processo fará parte de uma análise sistematizada dos materiais empíricos, ainda não realizada. A avaliação dos materiais empíricos também terá como referência o trabalho de Beach e Pedersen (2013), no que concerne à criação de testes empíricos das hipóteses criadas e inferências a partir dos resultados desses testes.

Tabela 1 – Questões e Hipóteses iniciais da pesquisa:

Questões	Hipóteses
1) Houve motivações auto interessadas ou que visassem aumento de poder para o apoio às medidas? Se sim, quais foram e quais eram os atores?	H1 - Partidos com maiores votações visavam mais cadeiras e menos dispersão de recursos, o que os fez apoiar as novas regras.
2) Os atores agiram em resposta a pressões externas, como pressão popular, crise econômica ou política? Se sim, quais foram essas pressões? Elas tiveram efeito sobre quais atores?	H2 - Contexto de crise econômica e política estavam atrelados a insatisfação difusa dos eleitores com representantes políticos. A percepção dessa insatisfação pressionou para que atores votassem mudanças que visassem melhora da representação.
3) Houve motivações relacionadas a valores ou a ideologia dos atores? Se sim, quais foram elas e quais seus efeitos?	H3 - Atores seguiram o ideal de que era necessário melhorar a representação partidária, eliminando legendas de aluguel sem representação real na sociedade.
4) Qual a avaliação dos atores sobre as regras anteriores (com coligações e sem cláusula de desempenho)? Como essa avaliação afetou a tramitação da matéria?	H4 - Havia a avaliação de que a fragmentação partidária era uma disfunção no sistema partidário e eleitoral brasileiro. As coligações eram vistas como uma das causas da fragmentação, e a cláusula de desempenho como uma regra para reduzi-la.
5) Por que a reforma se deu por emendamento constitucional, o caminho mais difícil para a aprovação da matéria?	H5 - Atores visavam minimizar as chances que a nova regra fosse derrubada pelo STF em pedidos de <i>judicial review</i> posteriores.
6) Quais os procedimentos de tramitação e como os atores lidaram com as regras para gerir a tramitação da PEC?	Até o momento, não há hipóteses. A avaliação desta questão será factual e ajudará a responder as demais questões.
7) Houve divergências superadas para a garantia do quórum e da quantidade mínima de votos para aprovação da matéria?	H7 – As divergências foram minimizadas por mudanças implementadas no decorrer do trâmite da matéria, como as regras de transição além de mudanças no <i>threshold</i> da cláusula de desempenho.
8) O que garantiu o apoio à matéria entre partidos de diferentes tamanhos, tanto entre os	H8 – Congressistas entendiam as consequências das novas regras, mas estavam dispostos a se

Questões	Hipóteses
que seriam mais afetados quanto pelos que seriam menos afetados pela matéria?	redistribuírem em uma estrutura partidária menos fragmentada e, conseqüentemente, com menor dispersão de recursos
9) Havia outras propostas de reforma eleitoral sendo discutidas? A existência de outras propostas afetou o posicionamento dos parlamentares?	Discussão de outras reformas com conseqüências possivelmente piores para partidos pequenos os fizeram apoiar o fim das coligações e a cláusula desempenho, em uma estratégia de redução de danos.

Pela aprovação da EC 97 envolver tanto o Senado quanto a Câmara dos Deputados, a pesquisa visará responder essas questões em ambas as casas, uma vez que pode haver diferenças entre elas.

As fontes das observações empíricas que serão utilizadas na pesquisa serão os dados e documentações disponíveis nos *websites* do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal, com destaque para notas taquigráficas ou transcrições de discussões em comissões ou plenário e dados de votações. Também será buscada a realização de entrevistas em profundidade semiestruturadas, prioritariamente com congressistas com papel central no trâmite das matérias no Senado e na Câmara dos Deputados, que tenham atuado a favor ou contrariamente às propostas. Devido à dificuldade de recrutamento de parlamentares para entrevistas, outros perfis poderão ser buscados, como assessores das comissões em que a PEC foi analisada. Além disso, serão utilizadas matérias, entrevistas jornalísticas ou bibliografia especializada com objetivo de melhor esclarecer o contexto da tramitação da matéria. Para informações de contexto, sobretudo a dimensão de temporalidade das matérias, também será utilizada a literatura sobre reformas eleitorais e os próprios dados disponíveis nos *websites* do Congresso brasileiro.

5 Análise empírica

Nesta seção, serão expostos resultados preliminares da análise de materiais empíricos coletados na pesquisa até o momento. Como já mencionado, essa análise preliminar, em conjunto com o debate teórico, trouxe alguns dos insumos para a elaboração das hipóteses iniciais apresentadas na seção anterior. A análise dos resultados apresentados nesta seção ainda necessita de sistematização e teste das observações. A seção está dividida em duas subseções.

A primeira traz uma visão geral sobre a tramitação das PEC que deram origem à EC 97, apenas para contextualização. Em seguida será apresentada uma análise do histórico das coligações e da cláusula de barreira no Brasil, com atenção especial às discussões sobre esses temas no Congresso.

4.1 Visão geral

Os principais pontos da tramitação das propostas que deram origem à EC 97 estão disponíveis no website do Congresso Nacional (BRASIL, 2023d), principal fonte utilizada para a elaboração desta visão geral sobre a matéria.

A tramitação teve início oficialmente em julho de 2016, quando foi protocolada a Proposta de Emenda à Constituição número 36/2016 no Senado Federal, assinada pelos senadores do PSDB Ricardo Ferraço, do Espírito Santo, e Aécio Neves, de Minas Gerais, que obtiveram apoio de outros 36 senadores (BRASIL, 2016). Neste texto inicial, a proposta já continha a vedação de coligações em eleições proporcionais e cláusulas de barreira a recursos, e tinha a ementa:

"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.”.

(BRASIL, 2016)

A proposta original estabelecia que apenas partidos que ultrapassassem um desempenho eleitoral mínimo teriam direito ao “funcionamento parlamentar”, e que apenas esses partidos teriam direito a propor ações de controle de constitucionalidade, ter estrutura funcional nas casas legislativas, ter participação na distribuição dos recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e televisão (BRASIL, 2016), sendo, portanto, mais restritiva do que o texto final da EC 97. O desempenho mínimo exigido era de 3% dos votos válidos na eleição para a Câmara dos Deputados, distribuídos em 14 unidades da Federação, com, no mínimo, 2% dos votos em cada uma delas. A regra de transição desse dispositivo estabelecia as eleições de 2018 e 2020 com desempenho mínimo intermediário, e o *threshold* final implementado em 2022. Quanto às coligações, a proposta estabelecia que a nova regra passaria a ser válida a partir das eleições de 2020. Além desses pontos, a proposta também trazia dispositivos sobre fidelidade partidária em cargos eleitos em eleições proporcionais e majoritárias no nível estadual ou federal (BRASIL, 2016b).

Após tramitação rápida na Comissão de Constituição e Justiça do Senado, onde foi relatada pelo senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP) e aprovada seguindo o seu parecer, a matéria foi para votação em plenário em 19 de outubro de 2016, e foi aprovada em primeiro turno em 09 de novembro de 2016, com 58 votos favoráveis e 13 votos contrários ([Tabela A](#)). A matéria voltou à ordem do dia para discussão em segundo turno em 21 de novembro de 2016 e foi votada dois dias depois, aprovada com 63 votos favoráveis e 9 votos contrários ([Tabela B](#)). Durante esta primeira fase de tramitação no Senado, estava na presidência da casa o senador Renan Calheiros (PMDB/AL).

Ao final desta primeira tramitação no Senado Federal, a proposta apresentava algumas diferenças importantes em relação ao texto inicial, apesar de continuar com os mesmos pontos centrais. A cláusula de barreira não trazia mais restrições à proposição de ações de controle de constitucionalidade a partidos que não obtivessem o desempenho mínimo, dispositivo que não retornou mais à proposta. A proposta também passou a incluir dispositivos que tratavam sobre federações de partidos. Por outro lado, o desempenho mínimo da cláusula de barreira a recursos permaneceu o mesmo do texto inicial, assim como o fim das coligações em eleições proporcionais, dispositivos sobre fidelidade partidária e as regras de transição.

O projeto seguiu, então, para a Câmara dos Deputados, onde foi recebido em 24 de novembro de 2016 e codificado como PEC 282/2016, com a ementa:

“Altera a Constituição Federal para vedar as coligações nas eleições proporcionais, disciplinar a autonomia dos partidos políticos e estabelecer normas sobre fidelidade partidária e funcionamento parlamentar dos partidos políticos: e estabelece normas de transição”.

A mesa diretora da Câmara, à época presidida pelo deputado Rodrigo Maia (DEM-RJ), despachou a proposta à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados (CCJC) em 05 de dezembro do mesmo ano, onde o Dep. Betinho Gomes (PSDB-PE) foi designado relator. Após análise, o relator votou pela admissibilidade da matéria em 04 de abril de 2017 e ela seguiu em discussão na CCJC até 03 de maio 2017, quando foi aprovada de acordo com o parecer do relator. Ao retornar ao plenário, em 04 de maio de 2017, o presidente da casa estabeleceu uma comissão especial para avaliação da proposta, relatada pela deputada Shéridan (PSDB-RR). O relatório desta comissão especial foi apresentado em 23 de agosto de 2017, após mais de três meses de discussões e audiências públicas. Depois de poucos dias, no início de setembro de 2017, a proposta foi colocada em pauta para discussão em plenário, e sua votação em primeiro turno se iniciou no dia 05 daquele mês ([Tabela C](#)). No dia 20 de setembro, a matéria foi aprovada em primeiro e segundo turno ([Tabela D](#)), exceto destaques, que seguiram em

discussão e votação até o dia 28 do mesmo mês, quando foi aprovado o texto final após reelaboração por parte da relatora da comissão especial, incorporando destaques.

A matéria voltou ao Senado para nova apreciação, agora identificada como PEC 33/2017. A casa, naquele momento, era presidida pelo senador Eunício Oliveira (PMDB-CE). A matéria foi incluída na Ordem do Dia de 03 de outubro, logo após o recebimento do ofício da Câmara dos Deputados, em 28 de setembro. Ainda em 03 de outubro, foi apresentado um requerimento assinado por 11 líderes partidários para que a matéria fosse apreciada na mesma data (BRASIL, 2017c), o qual foi votado e aprovado. Com isso, procedeu-se a discussão e votação da matéria, que foi aprovada em primeiro e segundo turno, com 62 e 58 votos favoráveis, respectivamente, sem votos contrários (Tabelas [E e F](#)), mantendo o texto aprovado pela Câmara dos Deputados. Então, seguiu para promulgação.

Em relação ao texto aprovado na primeira passagem no Senado Federal, foram retirados os dispositivos sobre federação de partidos e fidelidade partidária. O desempenho mínimo da cláusula de barreira foi reduzido em duas vias. Primeiro, na quantidade de unidades da Federação em que os votos válidos teriam que ser divididos: a regra final estabeleceu 3% dos votos válidos na eleição para a Câmara dos Deputados, distribuídos em 9 unidades da Federação (não mais em 14), com no mínimo 2% dos votos válidos em cada uma delas. Segundo, pela inclusão de um *threshold* alternativo, a eleição de pelo menos 15 deputados distribuídos em pelo menos 9 unidades da Federação. Outra mudança sensível foi a retirada da menção à “estrutura própria e funcional nas casas legislativas” apenas para partidos que alcançassem o desempenho mínimo, bem como a retirada da menção ao “funcionamento parlamentar” na cláusula de barreira, de modo que o dispositivo final passou a mencionar diretamente os recursos do fundo partidário e o acesso gratuito ao rádio e à televisão como exclusivos para os partidos com votação mínima. As regras de transição da cláusula de barreira também foram alteradas. No texto final, desempenhos intermediários valem entre as eleições de 2018 até 2026, e as regras finais passam a vigorar em 2030. Nos dispositivos que tratam sobre o fim das coligações, no entanto, não houve alterações substantivas durante a tramitação na Câmara dos Deputados, inclusive em sua regra de transição, que permaneceu estabelecendo o início da nova regra nas eleições de 2020.

4.2 Histórico dos temas

A partir da descrição sucinta da tramitação feita na seção anterior, foi possível identificar um trâmite rápido, sobretudo no Senado. Foram cerca de cinco meses de tramitação na primeira

fase no Senado Federal, cerca de 11 meses na Câmara dos Deputados e apenas 5 dias na segunda fase no Senado entre o recebimento da matéria e sua aprovação. Porém, o tratamento célere da matéria, que quase não esperou para ser despachada às comissões de Constituição e Justiça de ambas as casas e para ser analisada nos plenários, se deu após anos de discussão dessas matérias nas casas, por meio de outros projetos de lei.

As coligações partidárias existiam no sistema partidário brasileiro há mais de cinquenta anos. Seu início remonta ao Código Eleitoral de 1932, em que já havia a menção a alianças entre partidos, característica que permaneceu também no Código Eleitoral de 1935 (SANSON; TORRES, 2017). Na Constituição de 1946, as coligações partidárias estavam presentes, tendo sido intensamente usadas pelos partidos no período de 1946 a 1964 (NICOLAU, 2017; SANSON; TORRES, 2017; SOUZA, 1976). Durante o regime militar, as coligações em eleições proporcionais foram proibidas com a entrada em vigor do Código eleitoral de 1965 (Lei nº 4737/65) e, posteriormente, pela Emenda Constitucional nº 1/1967 à Constituição Federal de 1967, que proibiu expressamente coligações (SANSON; TORRES, 2017). As coligações em eleições proporcionais voltariam apenas nas eleições municipais de 1985, após a aprovação da EC 25/1985, que vedou sublegendas e autorizou as coligações (ibid., p. 50).

Na Constituição Federal de 1988, as coligações foram ratificadas por estarem inseridas como questões de disciplinamento pelos próprios partidos, e seu efetivo regramento se deu pela Lei nº 9.504/97, a Lei das Eleições (ibid., p. 50). Como indicam Sanson e Torres(2017), na década de 2.000 a regra das coligações foi afetada por uma interpretação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) brasileiro, que, na Resolução nº 20.993, de 20 de fevereiro de 2002, entendeu que partidos ou coligações que apresentassem candidatura a presidente da República não poderiam formar coligações em eleições para o Senado, Câmara dos Deputados, governos ou assembleias estaduais, com partidos ou coligações que também tivessem apresentado candidatura a presidente da República, interpretação conhecida como verticalização ou princípio da coerência (ibid., p. 51). A justificação dessa interpretação pelo TSE, conforme Sanson e Torres, se deu pela identificação da fragilidade identitária dessas alianças, que se dariam apenas em razão de expectativas de resultados eleitorais melhores com a regra. Essa interpretação foi válida nas eleições gerais de 2002 e 2006. Nesse intervalo, em resposta a essa decisão judicial, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 52/2016 à CF de 1988, que estabeleceu o texto abaixo ao § 1º do art. 17 da Constituição e incluiu o termo “coligações” pela primeira vez no capítulo V da Constituição de 1988, que trata sobre partidos políticos.

“§ 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”.

(BRASIL, 2006)

Mas, além das discussões sobre verticalização que resultaram na EC 52, as discussões sobre a vedação das coligações em eleições proporcionais também foram frequentes no Congresso Nacional, sobretudo a partir da década de 2000. Em uma pesquisa não sistematizada que envolveu buscas no website do Congresso Nacional, leituras de propostas de congressistas e consulta ao artigo de Sanson e Torres (2017), foram encontrados 25 projetos de lei ou propostas de emenda à Constituição que propunham o fim das coligações partidárias em eleições proporcionais apresentados entre 1995 e 2017 ([Tabela G](#)). Todos não aprovados, e, em sua maioria, com tramitação parada ou apensados a outros projetos. Não foi identificado nenhum projeto aprovado pela Câmara dos Deputados e barrado pelo Senado, ou aprovado por ambas as casas e vetado pelo presidente da República. Por outro lado, houve dois projetos que foram aprovados pelo Senado Federal e foram rejeitados pela Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei do Senado (PLS) 178/1999, de iniciativa do senador Sergio Machado (PSDB-CE), e a PEC 40/2011, de autoria do senador José Sarney (PMDB-AP). Entre os projetos encontrados, esses foram os únicos que chegaram a ser votados em plenário na Câmara dos Deputados. Ambos tiveram destino semelhante: após a aprovação no Senado, foram apensados a projetos mais amplos sobre reforma política na Câmara dos Deputados, e foram rejeitados.

O PLS 178/1999 foi apresentado no mês de março de 1999 e foi aprovado no plenário do Senado Federal com 43 votos favoráveis e 20 contrários no dia 24 de agosto do mesmo ano (BRASIL, 2023e). Ao chegar na Câmara dos Deputados, o projeto ficou na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania até 2003, quando o deputado Bispo Rodrigues (PL-RJ) votou pela sua constitucionalidade. Não houve mais andamento à matéria até o ano de 2007, quando o projeto foi apensado, junto com muitos outros projetos, ao Projeto de Lei n. 8039/86, do Senado Federal, que tratava sobre diversos temas relacionados à reforma política, como federações partidárias, propaganda eleitoral, pesquisas eleitorais e fundo partidário. O PL 8039/86, foi rejeitado em plenário em maio de 2007, prejudicando todos os projetos apensados a ele (BRASIL, 2023a; BRASIL, 2023b).

A PEC 40/2011 foi apresentada no Senado Federal em maio de 2011, pelo então presidente da casa José Sarney (PMDB-AP), e foi para a Comissão de Constituição, Justiça e

Cidadania da casa (SF-CCJ) no mesmo mês, onde ficou até junho do ano seguinte, quando foi aceita seguindo o relatório do senador Valdir Raupp (PMDB-SC). A partir daí, aguardou para entrada na ordem do dia até 2015, quando, no mês de março, foi discutida e aprovada, com 62 votos favoráveis. Na Câmara dos Deputados, a proposta não demorou a ser apensada à PEC 182/07 (BRASIL, 2023f). Esta, por sua vez, versava sobre diversos assuntos da reforma política e estava sendo discutida em uma Comissão Especial que foi tratada como comissão da Reforma Política. Dentre os assuntos tratados pela proposta, além das coligações, constavam matérias sobre cláusula de barreira, legalização de doação de pessoas jurídicas, fidelidade partidária, impressão dos votos registrados na urna eletrônica, entre outras. O dispositivo sobre o fim das coligações, que vinha da PEC 40/2011 do Senado, foi votado em separado em 28 de maio de 2015, rejeitado com 206 votos favoráveis e 236 contrários (BRASIL, 2023g). Esta votação ocorreu no início da 55ª legislatura da Câmara dos Deputados, a mesma que, dois anos depois, aprovou a PEC 282/2016.

Dentre os projetos encontrados, também é possível observar que ao menos dois atores centrais na tramitação que deu origem à EC 97 tinham histórico relativamente longo de atuação contra as coligações em eleições proporcionais: Ricardo Ferraço e Aloysio Nunes Ferreira, ambos do PSDB. Antes de apresentar a PEC 36/2016 em conjunto com Aécio Neves, Ricardo Ferraço já havia apresentado dois projetos para vedar as coligações, como deputado (PL 3367/2000) e como senador (PLS Nº 47/2011). Aloysio Nunes Ferreira, relator da PEC 36/2016 na CCJ do Senado Federal, também havia apresentado projetos para vedação das coligações tanto como deputado (PL 669/1999) quanto como senador (PLS Nº 479/2013). Nenhum desses projetos chegou a ser votado diretamente pelo plenário das casas em que atuavam.

Houve, ainda, um projeto de lei de iniciativa do Executivo para vedar coligações em eleições proporcionais, o PL 4637/2009, apresentado como parte de um pacote do Executivo para a reforma política (LARCHER, 2009). Apesar da iniciativa do Executivo, o trâmite da matéria teve o mesmo resultado da maioria dos projetos encontrados: permaneceu na CCJC, sem votação, mesmo com o parecer do relator Eduardo Cunha (PMDB-RJ) pela admissibilidade da proposta, dado em junho de 2009 (BRASIL, 2023c).

Nas justificações desses projetos de lei, em geral, se destacam questões de valores e a necessidade de aprimoramento do sistema representativo. Abaixo estão elencados alguns desses argumentos, apresentados em projetos, propostas ou pareceres de diferentes períodos:

“A prática [das coligações em eleições proporcionais] dilui as diferenças entre os partidos, parecendo servir apenas de expediente para burlar a barreira legal. Além disso, a não permanência da coligação após o pleito, no trabalho

legislativo, acentua o caráter oportunista e episódico da aliança. Da perspectiva do eleitor comum, portanto, subtrai-se inteligibilidade ao sistema e, no médio prazo, pode afetar-se a própria legitimidade da representação”. (BRASIL, 2007, p. 4)

“[As coligações] desfiguram ideologicamente os partidos, e, na prática, se apresentam desvirtuadas, favorecendo as chamadas ‘legendas de aluguel’. As coligações para eleições proporcionais produzem amálgamas de partidos díspares, desnaturando os respectivos programas e apenas atendem a imediatos interesses eleitorais de determinados candidatos” (BRASIL, 2009a, p. 3)

“[...] coligações objetivam aumentar o tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão de partidos grandes e viabilizar a conquista de um maior número de cadeiras nas Casas Legislativas por partidos menores ou permitir que essas agremiações alcancem o quociente eleitoral [...] [o] voto dado pelo eleitor no candidato de um determinado partido ou na própria legenda pode contribuir para a eleição de candidato de outra agremiação que integre a coligação” (BRASIL, 2011a, p. 2)

Argumentos semelhantes a esses ecoaram entre as justificações de todos os projetos de lei ou propostas de emenda à Constituição encontrados sobre a vedação de coligações em eleições proporcionais. Essa característica de peso de ideias e valores na justificação dos projetos, em conjunto com os argumentos apresentados por parte da literatura, foi insumo para a elaboração da hipótese de que valores motivaram os atores a serem favoráveis à medida. Evidentemente, será necessário avaliar o quanto essas ideias efetivamente impactaram o processo decisório em 2017, uma vez que o histórico comprova que a mera presença desse tipo de argumento nas justificações dos projetos ou em relatórios não foi condição suficiente para a aprovação da matéria.

A defesa das coligações em eleições proporcionais, por outro lado, também apresentava argumentos baseados em princípios e valores, como o princípio de liberdade de associação entre partidos. Também era defendida por se caracterizar como instrumento para que os partidos conseguissem ultrapassar o quociente eleitoral, por vezes visto como barreira muito elevada para acesso a cadeiras na Câmara dos Deputados. Esses argumentos estão resumidos em um voto em separado apresentado pelo senador Inácio Arruda (PCdoB-CE) no contexto da discussão da PEC 40/2011 na CCJ do Senado (BRASIL, 2011b), onde argumenta que

“As coligações partidárias são precisamente expressões do direito fundamental de livre associação para fins lícitos, consagrado no art. 5º, inciso

XVII, da Constituição, vale dizer, as coligações são associações que os partidos políticos firmam entre si com o fim lícito de concorrer às eleições e eleger representantes do povo. [...] apenas nos períodos de ditadura as coligações para as eleições proporcionais foram proibidas: no chamado ‘Estado Novo’ (1937- 1945), quando não houve eleições; e no período da ditadura militar (1964- 1985). Não é coincidência que a liberdade de coligação partidária tenha sido restaurada em nosso País exatamente em 1985, ano em que acabou o regime autoritário e retornou a democracia em nosso País” (BRASIL, 2011b, p. 3 e 7)

O histórico dos projetos que visavam vedar coligações em eleições proporcionais também traz informações sobre a estratégia de implementação da regra via emendamento constitucional. Nas justificações das PEC 29/2007 e 40/2011 os senadores interpretam que a EC 52, que teve por objetivo acabar com a verticalização das coligações, constitucionalizou a matéria, o que fez com que mudanças nesse regramento tivessem que ser feitas via emendamento constitucional. As justificações de ambos os projetos estão citadas a seguir:

“[...] coligações eleitorais apenas nas eleições majoritárias, vedando-as, por consequência, nas eleições proporcionais. Esse fim era perseguido por Projeto de Lei nº 197, de 2005, de autoria do ex-Senador Leonel Pavan. Entretanto, a Emenda Constitucional nº 52, de 8 de março de 2006, conferiu status constitucional à matéria, conforme inclusive já decidiu o Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 3.685-8/DF, razão pela qual a apresentamos agora na forma de PEC.” (BRASIL, 2007b)

“[...] o Congresso Nacional editou a Emenda Constitucional nº 52, de 8 de março de 2006, para admitir as coligações nas eleições majoritárias e proporcionais sem a obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal. O tema passou, portanto, a ter status constitucional, e alterações no regramento demandam a edição de emenda constitucional” (BRASIL, 2011a, p. 1)

Este argumento retornou em 2017, no projeto de lei nº 7253 de 2017, apresentado pelo deputado Betinho Gomes (PSDB-PE), e que tramitou em paralelo à PEC 282/2016 na Câmara dos Deputados. Nele, o deputado propunha vedar as coligações por meio de alteração nas Leis nº 9.096, de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), Lei nº 9.504, de 1997 (Lei das Eleições) e a Lei nº 4.737, de 1965. Na sua justificação, traz argumentos jurídicos sobre a não constitucionalização das coligações, se colocando contra aqueles que consideravam que a mudança só poderia ocorrer por meio de emenda à Constituição (BRASIL, 2017b). Seu projeto,

contudo, não avançou na Câmara. Esse histórico, em conjunto com a literatura, foi base para a elaboração da hipótese mencionada na seção 3 para a escolha dos atores em alterar o regramento via emenda constitucional.

Em relação à cláusula de barreira, sua história na política brasileira também não é recente. Na Constituição Federal de 1967, vigente durante o regime militar, um dos princípios do funcionamento dos partidos políticos era:

“Art 149 - A organização, o funcionamento e a extinção dos Partidos Políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:

VII - exigência de dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem assim dez por cento de Deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de Senadores” (BRASIL, 1967)

Com a promulgação da Constituição de 1988, essa cláusula foi extinta, em um movimento que, na interpretação de Lorencini (2007), viria de uma verdadeira opção do constituinte para “fortalecer a liberdade e a autonomia partidárias, assegurando o funcionamento parlamentar a todo e qualquer partido político” (LORENCINI, 2017, p. 156). Apesar dessa escolha, a aprovação da Lei nº 9.096 de 1995 trouxe de volta esse tipo de cláusula, com o estabelecimento de uma “cláusula de barreira à brasileira” (BRAGA apud LORENCINI, 2017), que estabeleceu restrições ao acesso a recursos financeiros e de tempo de propaganda. A lei estabelecia o seguinte:

“Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.” (BRASIL, 1995)

E tinha como restrições ao funcionamento parlamentar o acesso ao fundo partidário e o acesso ao tempo gratuito de rádio e televisão (LORENCINI, 2017), assim como o estabelecido pela EC 97, mas com regras mais restritivas. Antes da sua entrada em vigor, que ocorreria nas eleições de 2006, a constitucionalidade da cláusula foi questionada no STF por partidos políticos como PSC, PCdoB, PDT, dentre outros, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 1351 e 1354, que tiveram como resultado a declaração da inconstitucionalidade do artigo 13 da Lei 9.096/1995 e de suas consequências (FISCH; MESQUITA, 2022; LORENCINI, 2017; RODRIGUES, 2019). Os argumentos utilizados pelos ministros do STF neste julgamento,

conforme sumariza Lorencini (2007), foram de três tipos: a incompatibilidade da cláusula de barreira com o princípio do pluripartidarismo, a ofensa ao princípio da igualdade de oportunidades entre os partidos políticos e; a interpretação de que a cláusula estabeleceria a ditadura da maioria e colocaria em risco a minoria política (LORENCINI, 2017, p. 152).

Após essa decisão, outras proposições foram apresentadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal para a inclusão da cláusula de barreira na legislação brasileira, inclusive com a identificação de Lorencini de que a estratégia de implementação via lei ordinária permaneceu, mesmo com o histórico da decisão da suprema corte contra a medida (ibid., 2017, p. 157). Para o contexto do presente estudo, será elaborada uma busca mais pormenorizada de projetos de lei e PECs que tenham tratado sobre o tema, principalmente no período de 2006 (após a decisão judicial que invalidou a cláusula aprovada em 1995) e 2017.

Por fim, em meio às discussões sobre reforma política em que os temas da proibição das coligações e da cláusula de desempenho estiveram inseridos, foram encontradas informações sobre regras de transição das reformas. Em uma fala em plenário, em 2009, no contexto do arquivamento de uma das propostas sobre mudanças nas regras do jogo, o deputado José Linhares (PP-CE) indicou abertamente que, nessas discussões, cada deputado tenderia a ter como foco sua própria reeleição, barrando propostas que o ameaçassem. Dessa forma, propôs que as reformas votadas futuramente passassem a vigor apenas “2 ou mais pleitos” após a sua aprovação (BRASIL, 2009b). Essa fala foi utilizada como insumo para a elaboração da hipótese sobre a importância das regras de transição para a aprovação da EC 97, conforme apresentado na seção 3. No estudo, será necessário avaliar se essa lógica estava presente em 2017 e se ela teve efeito sobre os atores que decidiram pela aprovação da PEC, o que, até o momento, não foi identificado.

6 Próximos passos

A pesquisa empírica encontra-se em seu início, de modo que há algumas etapas a serem completadas. Começando pelos antecedentes à EC 97, é necessário um maior detalhamento do histórico de tramitação de propostas sobre a cláusula de barreira no Congresso Nacional no período após a decisão do Supremo Tribunal Federal, para identificar as principais posições contrárias e favoráveis à matéria, além de indícios de motivos para ela não ter sido aprovada nas discussões feitas anteriormente a 2017. Esses antecedentes deverão ser incluídos em uma

linha do tempo que facilite a compreensão dos passos das matérias no Congresso através dos anos. Também é necessária a exploração do contexto das PEC 33/2016 do Senado e 282/2016 na Câmara no que concerne à situação geral política e econômica em que a discussão estava sendo realizada, a partir de informações jornalísticas ou da bibliografia especializada.

No âmbito específico da tramitação da das PEC que deram origem à EC 97 no Congresso Nacional, é necessária a coleta, organização e análise detalhada das documentações das tramitações, processo que está em andamento, apesar dos seus resultados preliminares não estarem descritos aqui. Por fim, será necessária a realização de entrevistas que possibilitem cobrir possíveis lacunas ou ir além dos limites do que pode ser observado na documentação oficial. Os atores buscados são de difícil recrutamento, portanto não é possível estabelecer a priori quais deles estarão disponíveis e aceitarão participar, nem a quantidade exata de entrevistas a ser realizada.

O recrutamento dos entrevistados buscará manter o equilíbrio entre atores favoráveis ou contrários à matéria. Também poderão ser entrevistados atores que não sejam congressistas, mas que sejam bem-informados sobre as decisões dos parlamentares, como assessores de comissões. Por restrições de tempo de recrutamento e análise dos resultados das entrevistas dentro dos prazos do programa do mestrado, buscarei realizar, no máximo, 10 entrevistas.

O tratamento do material empírico coletado deverá, por fim, passar pela sistematização e pelos testes da metodologia proposta por Beach e Pedersen (2013), para que possam ser feitas inferências sobre as causas e mecanismos que levaram à aprovação da emenda constitucional em questão.

Do ponto de vista teórico, a revisão bibliográfica continua em andamento para maior aprofundamento das teorias que lidam com reformas eleitorais ou, de forma mais ampla, com mudanças institucionais. Também deverão ser melhor explorados estudos que tratem sobre as regras internas do Congresso Nacional e sobre como elas afetam as ações dos atores e os resultados de tramitações, como, por exemplo, o estudo de Araújo (2018) ou mesmo os estudos seminais de Limongi e Figueiredo (1999).

7 Referências

6.1 Documentos e websites

BRASIL (1967). Constituição do Brasil decretada e promulgada pelo Congresso Nacional em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1960-1969/constituicao-1967-24-janeiro-1967-365194-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 03 de jun. de 2023.

BRASIL (1995). Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em 03 de jun. de 2023.

BRASIL (2006). Emenda Constitucional Nº 52. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Pág. 17. Brasília, DF, de 09 de março de 2006. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=09/03/2006&jornal=1&pagina=17&totalArquivos=96>. Acesso em 03 de jun. de 2023.

BRASIL (2017a). Emenda Constitucional Nº 97. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Pág. 1. Brasília, DF, Edição 192, de 05 de out. de 2017. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19335869/do1-2017-10-05-emenda-constitucional-n-97-19335801. Acesso em 24, junho de 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados (2007a). Projeto de Lei nº 1.210-8, de 2007. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD22JUN2007SUP.pdf#page=3>. Acesso em: 24, junho de 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados (2009a). Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Parecer do relator do Projeto de Lei Nº 4.637, DE 2009, em 16 de junho de 2009. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=664402. Acesso em: 24, junho de 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados (2009b). Diário da Câmara dos Deputados. Ano LXIV - Nº 113 - Quarta-feira, 1º de julho de 2009 – Brasília-DF, pg. 266-267. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01JUL2009.pdf#page=267>. Acesso em: 24, junho de 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados (2017b). Projeto de Lei nº 7134, de 2017 – texto inicial. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1533768. Acesso em: 24, junho de 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados (2023a). Website da Câmara dos Deputados - Propostas Legislativas – PL 1562/1999. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/16912>. Acesso em: 24, junho de 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados (2023b). Website da Câmara dos Deputados - Propostas Legislativas – PL 8039/1986. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/21293>. Acesso em: 24, junho de 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados (2023c). Website da Câmara dos Deputados - Propostas Legislativas – PL 4637/2009. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/423425>. Acesso em: 24, junho de 2023.

BRASIL. Congresso Nacional (2023d). Website do Congresso Nacional - Matérias Bicamerais – Tramitação da Proposta de Emenda à Constituição n° 36, de 2016. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-36-2016-sf>. Acesso em: 24, junho de 2023.

BRASIL. Congresso Nacional (2023e). Website do Congresso Nacional - Matérias Bicamerais – Tramitação do Projeto de Lei do Senado n° 178, de 1999. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pls-178-1999>. Acesso em: 24, junho de 2023.

BRASIL. Congresso Nacional (2023f). Website do Congresso Nacional - Matérias Bicamerais – Tramitação da Proposta de Emenda à Constituição n° 40, de 2011. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-40-2011-sf>. Acesso em: 24, junho de 2023.

BRASIL. Congresso Nacional (2023g). Website do Congresso Nacional - Matérias Bicamerais – Tramitação da Proposta de Emenda à Constituição n° 23, de 2007. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-23-2007-sf>. Acesso em: 24, junho de 2023.

BRASIL. Senado Federal (2007b). Proposta de Emenda à Constituição n° 29, de 2007. Altera o art. 1, § 1º, da Constituição Federal, para admitir coligações eleitorais apenas nas eleições majoritárias, Brasília: Senado Federal, 2007. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4513638&ts=1630449549404&disposition=inline&_gl=1*17zyqeh*_ga*NzI1NzkwNzM1LjE2NzgzMjk1MTI.*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4NzkyMzg3Ni42NS4xLjE2ODc5MjM5MzUuMC4wLjA. Acesso em: 24, junho de 2023.

BRASIL. Senado Federal (2011a). Proposta de Emenda à Constituição n° 40, de 2011 – texto inicial. Brasília: Senado Federal, 2011. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4361825&ts=1630448227591>. Acesso em: 24, junho de 2023.

BRASIL. Senado Federal (2011b). Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania. Voto em separado do senador Inácio Arruda à Proposta de Emenda à Constituição n° 40 de 2011. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4361868&ts=1630448228170>. Acesso em: 24, junho de 2023.

BRASIL. Senado Federal (2016). Proposta de Emenda à Constituição n° 36, de 2016 – Texto original. Altera os §§ 1º, 2º e 3º, do art. 17 da Constituição Federal e a ele acrescenta os §§ 5º, 6º, 7º e 5º, 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=1630413478707>. Acesso em: 24 jun. 2023.

BRASIL. Senado Federal (2016b). Parecer nº 903 de 2016. Redação final da Proposta de Emenda à Constituição nº 36, de 2016. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4091873&ts=1630413477166&disposition=inline>. Acesso em: 24 jun. 2023.

BRASIL. Senado Federal (2017c). Requerimento nº 847, de 2017. Requer calendário especial para apreciação, nesta data, da PEC 33/2017. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7227319&ts=1630409010316>. Acesso em: 24 jun. 2023.

BRASIL. Senado Federal (2023h). Home page do Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/hpsenado>. Acesso em: 24, junho de 2023.

6.2 Bibliografia

ARANTES, R.; COUTO, C. Política Constitucional e a centralidade da constituição na democracia brasileira. 12o Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Anais...2020.

ARAÚJO, P. M. Organização legislativa no Congresso Nacional: uma comparação entre Senado Federal e Câmara dos Deputados. REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, v. 3, n. 2, p. 1163–1215, 25 fev. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21783/rei.v3i2.168>. Acesso em 24 de jun. 2023.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines. The University of Michigan Press, 2013.

BENOIT, K. Models of electoral system change. Electoral Studies, v. 23, n. 3, p. 363–389, 2004. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(03\)00020-9](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(03)00020-9). Acesso em 24 de jun. 2023.

BENOIT, K. Electoral laws as political consequences: Explaining the origins and change of electoral institutions. Annual Review of Political Science, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.072805.101608>. Acesso em 24 de jun. 2023.

BOIX, C. Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies. American Political Science Review, v. 93, n. 3, p. 609–624, 1999. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/article/setting-the-rules-of-the-game-the-choice-of-electoral-systems-in-advanced-democracies/837FE064C59D68FCF673EF1FECFC8014>. Acesso em 24 de jun. 2023.

BRAGON, R. Reforma política de 2017 reduz inchaço de partidos no Brasil. Folha de S. Paulo, 25 fev. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/02/reforma-politica-de-2017-reduz-inchaco-de-partidos-no-brasil.shtml>. Acesso em 24 de jun. 2023.

CALVO, E.; GUARNIERI, F.; LIMONGI, F. Why coalitions? Party system fragmentation, small party bias, and preferential vote in Brazil. Electoral Studies, v. 39, p. 219–229, 2015.

Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0261379415000578>. Acesso em 24 de jun. 2023.

CALVO, E.; NEGRETTO, G. When (Electoral) Opportunity Knocks: Weak Institutions, Political Shocks, and Electoral Reforms in Latin America. Em: BRINKS, D. M.; MURILLO, M. V.; LEVITSKY, S. (Eds.). *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. p. 41–60. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/politics-of-institutional-weakness-in-latin-america/when-electoral-opportunity-knocks/C416A8C595010489918713485CF65378>. Acesso em 24 de jun. 2023.

CELIS, K.; KROOK, M. L.; MEIER, P. The Rise of Gender Quota Laws: Expanding the Spectrum of Determinants for Electoral Reform. *West European Politics*, v. 34, n. 3, p. 514–530, 1 maio 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.555981>. Acesso em 24 de jun. 2023.

FALLETI, T. G.; LYNCH, J. F. Context and causal mechanisms in political analysis. *Comparative Political Studies*, v. 42, n. 9, p. 1143–1166, set. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0010414009331724>. Acesso em 24 de jun. 2023.

FISCH, A.; MESQUITA, L. Reformas eleitorais no Brasil contemporâneo: mudanças no sistema proporcional e de financiamento eleitoral. *Estudos Avancados*, v. 36, n. 106, p. 33–53, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2022.36106.003>. Acesso em 24 de jun. 2023.

FREITAS, A.; MESQUITA, L. Coligações em Eleições Proporcionais: Quem ganha com isso? *Revista On-Line LIBERDADE E CIDADANIA*, v. n. 7, 1 jan. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S01013300201900010011>. Acesso em 24 de jun. 2023.

JACOBS, K.; LEYENAAR, M. A Conceptual Framework for Major, Minor, and Technical Electoral Reform. *West European Politics*, v. 34, n. 3, p. 495–513, 1 maio 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.555977>. Acesso em 24 de jun. 2023.

KATZ, R. Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reforms? Em: GALLAGHER, M.; MITCHELL, P. (Eds.). *The Politics of Electoral Systems*. [s.l.] Oxford University Press, 2005. p. 57–76. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/0199257566.003.0003>. Acesso em 24 de jun. 2023.

LARCHER, M. (2009, February 16). Projeto de reforma política acaba com coligações proporcionais. *Agência Câmara de Notícias*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/126064-projeto-de-reforma-politica-acaba-com-coligacoes-proporcionais/>. Acesso em 24 de jun. 2023.

LEYENAAR, M.; HAZAN, R. Y. Reconceptualising Electoral Reform. *West European Politics*, v. 34, n. 3, p. 437–455, 1 maio 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.555974>. Acesso em 24 de jun. 2023.

LIJPHART, A. *Electoral systems and party systems: A study of twenty-seven democracies, 1945-1990*. online edn ed. [s.l.] Oxford University Press, 1994. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198273479.001.0001>. Acesso em 24 de jun. 2023.

LIMONGI, F. DE M. P.; FIGUEIREDO, A. C. Executivo e legislativo na nova ordem constitucional. FGV/FAPESP, 1999.

LIMONGI, F.; VASSELAI, F. Coordenando candidaturas: coligações e fragmentação partidária nas eleições gerais brasileiras. 10o Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Anais...Belo Horizonte: 2016.

LORENCINI, B. C. A Cláusula de Desempenho eleitoral-partidário e seu Enquadramento Democrático e Constitucional. Em: CAGGIANO, M. H. S. (Ed.). Reforma política: um mito inacabado. Barueri: Manole, 2017. p. 138–162.

MACHADO, A. Alianças eleitorais: casamento com prazo de validade. Alta Books, 2019.

MELO, C. A. V. DE; PESSOA JÚNIOR, J. R. C.; SOARES, K. C. C. Interseção entre Sistema Eleitoral e Sistema Partidário: Eleições Municipais de 2020. Conhecer: debate entre o público e o privado, v. 11, n. 26, p. 227–264, 9 jan. 2021. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/4704>. Acesso em 24 de jun. 2023.

NICOLAU, J. Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. 1.ed. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

NICOLAU, J. The effect of the end of coalitions in proportional elections on the composition of the Chamber of Deputies elected in 2022. SciELO Preprints, 31 maio 2023. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/6159>. Acesso em 24 de jun. 2023.

NORRIS, P. Cultural Explanations of Electoral Reform: A Policy Cycle Model. West European Politics, v. 34, n. 3, p. 531–550, 1 maio 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.555982>. Acesso em 24 de jun. 2023.

RAHAT, G. The Politics of Electoral Reform: The State of Research. Journal of Elections, Public Opinion and Parties, v. 21, n. 4, p. 523–543, 1 nov. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/17457289.2011.609618>. Acesso em 24 de jun. 2023.

RAHAT, G.; HAZAN, R. Y. The Barriers to Electoral System Reform: A Synthesis of Alternative Approaches. West European Politics, v. 34, n. 3, p. 478–494, 1 maio 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.555976>. Acesso em 24 de jun. 2023.

RENNÓ, L. Reformas políticas no Brasil: realizadas e prováveis. Em: MUHHOLAND, T.; RENNO, L. (Eds.). Reforma política em questão. Brasília: Editora UnB, 2008. p. 13–42.

RENWICK, A. The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/politics-of-electoral-reform/3733BEF844B6479CE2E5C648622D4AC6>. Acesso em 24 de jun. 2023.

ROCHA, M. M. DA; SILVA, R. G. DA. A agenda da reforma política no Brasil: autores, objetivos, êxito e fracasso (1988-2010). Revista Brasileira de Ciência Política, n. 16, p. 213–246, abr. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-335220151609>. Acesso em 24 de jun. 2023.

RODRIGUES, T. C. M. A reforma política pelo judiciário: notas sobre a judicialização da política na Nova República. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 28, p. 123–160, jan. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-335220192805>. Acesso em 24 de jun. 2023.

SANSON, A.; TORRES, V. DE A. G. As Coligações Partidárias na Reforma Política de 2015: Evolução Histórico-Normativa e Propostas de Mudança. Em: CAGGIANO, M. H. S. (Ed.). *Reforma política: um mito inacabado*. Barueri: Manole, 2017. p. 35–63.

SOUZA, M. DO C. C. DE. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

SOUZA, V. P. G. DE. Como se fomenta ou se barra reformas eleitorais? Uma revisão de escopo. *Revista de Sociologia e Política*, v. 31, 2023. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782023000100400&tlng=pt. Acesso em 24 de jun. 2023.

8 Apêndice

Tabela A – Votação em primeiro turno da PEC 36/2016 no Senado Federal, em 09 de novembro de 2016, por partido.

Partido	Orientação	A favor	Contra	Não presentes / não votaram	Total
MDB	-	15	1	3	19
PSDB	SIM	12	-	0	12
PT	NÃO	1	8	1	10
PP	SIM	7	-	0	7
PSB	SIM	4	1	1	6
PL	-	4	-	0	4
PSD	SIM	4	-	0	4
DEM	-	1	-	2	3
PDT	SIM	3	-	0	3
PSC	-	3	-	0	3
PTB	-	3	-	0	3
CIDADANIA	-	-	-	1	1
PCdoB	NÃO	-	1	0	1
PTC	-	-	-	1	1
PV	-	-	-	1	1
REDE	NÃO	-	1	0	1
REPUBLICANOS	-	1	-	0	1
S/Partido	-	-	1	0	1
Total		58	13	10	81

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de votação PEC 36/2016 disponíveis no website do Senado Federal (BRASIL, 2023)

Tabela B – Votação em segundo turno da PEC 36/2016 no Senado Federal, em 23 de novembro de 2016, por partido.

Partido	Orientação	A favor	Contra	Não presentes / Não votaram	Total
MDB	-	16		3	19
PSDB	SIM	12			12
PT	-	2	7	1	10
PP	-	5		2	7
PSB	-	4		2	6
PL	-	4			4
PSD	-	4			4
DEM	SIM	3			3
PDT	-	3			3
PSC	-	3			3
PTB	-	3			3
CIDADANIA	-	1			1
PCdoB	NÃO		1		1
PTC	-			1	1
PV	-	1			1
REDE	-	1			1
REPUBLICANOS	-	1			1
S/Partido	-		1		1
Total		63	9	9	81

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de votação PEC 36/2016 disponíveis no website do Senado Federal (BRASIL, 2023)

Tabela C – Votação em primeiro turno da PEC 282/2016 na Câmara dos Deputados, em 05 de setembro de 2017, por partido.

Partido	Orientação	A favor	Contra	Não votaram / abstenções	Total
PT	Sim	49	-	-	49
PMDB	Sim	41	1	-	42
PP	Sim	33	-	1	34
PSDB	Sim	34	-	-	34
PR	Sim	31	-	-	31
PSD	Sim	30	1	-	31
PSB	Sim	24	1	-	25
DEM	Sim	24	-	-	24
PDT	Sim	16	2	-	18
PRB	Sim	18	-	-	18
SD	Sim	12	-	1	13
PCdoB	Sim	11	-	-	11
PTB	Sim	9	2	-	11
PODE	Sim	10	-	-	10
PSC	Sim	8	-	-	8
PPS	Sim	7	-	-	7
PHS	Sim	6	-	-	6
PROS	Sim	5	1	-	6
PSOL	Não	-	6	-	6
PV	Sim	5	-	-	5
PTdoB	Sim	3	1	-	4
REDE	Liberado	4	-	-	4
PEN	-	1	1	-	2
PSL	Sim	2	-	-	2
PRP	-	1	-	-	1
Total		384	16	2	402

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis no Portal de Dados Abertos da Câmara dos Deputados. <https://dadosabertos.camara.leg.br/swagger/api.html>. Votação 2118401-221.

Tabela D – Votação em segundo turno da PEC 282/2016 na Câmara dos Deputados, em 20 de setembro de 2017, por partido.

Partido	Orientação	A favor	Contra	Não votaram / abstenções	Total
PT	Sim	51	1	1	53
PMDB	Sim	33	5	1	39
PSDB	Sim	34	-	-	34
PR	Sim	31	1	-	32
PP	Sim	27	1	-	28
PSB	Sim	24	1	-	25
PSD	Sim	23	1	1	25
DEM	Sim	21	-	-	21
PDT	Sim	16	1	-	17
PRB	Sim	14	-	-	14
PTB	Sim	13	1	-	14
SD	Sim	12	1	-	13
PODE	Sim	11	1	-	12
PCdoB	Sim	10	-	-	10
PSC	Sim	9	-	-	9
PPS	Sim	8	-	-	8
PHS	Sim	7	-	-	7
PSOL	Não	-	6	-	6
PROS	Sim	4	1	-	5
PTdoB	Sim	3	1	-	4
REDE	Não	2	2	-	4
PEN	Sim	3	-	-	3
PSL	Sim	3	-	-	3
PV	Sim	3	-	-	3
PRP	-	1	-	-	1
Total		363	24	3	390

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis no Portal de Dados Abertos da Câmara dos Deputados. <https://dadosabertos.camara.leg.br/swagger/api.html>. Votação 2118401-274.

Tabela E – Votação em primeiro turno da PEC 33/2017 (fase 2) no Senado Federal, em 03 de outubro de 2017, por partido.

Partido	Orientação	A favor	Contra	Não presentes / não votaram	Total Geral
CIDADANIA	-	1	-	-	1
DEM	SIM	3	-	1	4
MDB	SIM	14	-	9	23
PCdoB	SIM	1	-	-	1
PDT	SIM	2	-	-	2
PL	-	3	-	1	4
PODEMOS	-	2	-	1	3
PP	SIM	6	-	1	7
PSB	SIM	4	-	-	4
PSC	-	1	-	-	1
PSD	-	3	-	1	4
PSDB	SIM	9	-	1	10
PT	SIM	9	-	-	9
PTB	-	-	-	2	2
PTC	-	-	-	1	1
REDE	SIM	1	-	-	1
REPUBLICANOS	SIM	1	-	-	1
S/Partido	-	2	-	-	2
Total		62	-	18	80

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de votação PEC 33/2017 disponíveis no website do Senado Federal (BRASIL, 2023)

Tabela F – Votação em segundo turno da PEC 33/2017 (fase 2) no Senado Federal, em 03 de outubro de 2017, por partido.

Partido	Orientação	A favor	Contra	Não presentes / não votaram	Total Geral
MDB	SIM	14	-	9	23
PSDB	SIM	9	-	1	10
PT	SIM	9	-	-	9
PP	SIM	6	-	1	7
DEM	SIM	3	-	1	4
PL	-	3	-	1	4
PSB	SIM	4	-	-	4
PSD	-	3	-	1	4
PODEMOS	-	2	-	1	3
PDT	SIM	2	-	-	2
PTB	-	-	-	2	2
CIDADANIA	-	1	-	-	1
PCdoB	SIM	1	-	-	1
PSC	-	1	-	-	1
PTC	-	-	-	1	1
REDE	SIM	1	-	-	1
REPUBLICANOS	SIM	1	-	-	1
S/Partido	-	2	-	-	2
Total		58	-	22	80

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de votação PEC 33/2017 disponíveis no website do Senado Federal (BRASIL, 2023)

Tabela G – Proposições encontradas sobre a vedação de coligações em eleições proporcionais no Congresso Nacional (1995-2017).

Proposição	Casa	Iniciativa	Data de apresentação
PL 350/1995	Câmara dos Deputados	Mendonça Filho (PFL/PE)	19/04/1995
PLS 178/1999	Senado Federal	Sergio Machado (PSDB/CE)	25/03/1999
PL 669/1999	Câmara dos Deputados	Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP)	20/04/1999
PL 3.367/2000	Câmara dos Deputados	Ricardo Ferraço (PSDB/ES)	29/06/2000
PL 7.048/2002	Câmara dos Deputados	Coriolano Sales (PMDB/BA)	26/06/2002
PL 82/2003	Câmara dos Deputados	Roberto Magalhães (PSDB/PE)	19/02/2003
PL 1.067/2003	Câmara dos Deputados	Pompeo de Mattos (PDT/RS)	22/05/2003
PLS 197/2005	Senado Federal	Leonel Pavan (PSDB/SC)	01/06/2005
PEC 29/2007	Senado Federal	Jarbas Vasconcelos (PMDB/PE)	11/04/2007
PL 1.210/2007	Câmara dos Deputados	Regis de Oliveira (PSC/SP)	30/05/2007
PLS 301/2007	Senado Federal	Neuto de Conto (PMDB/SC)	31/05/2007
PL 4.376/2008	Câmara dos Deputados	Pompeo de Mattos (PDT/RS)	25/11/2008
PL 4.637/2009	Câmara dos Deputados	Poder Executivo	10/02/2009
PL 260/2011	Câmara dos Deputados	Carlos Bezerra (PMDB/MT)	08/02/2011
PLS 47/2011	Senado Federal	Ricardo Ferraço (PSDB/ES)	16/02/2011
PEC 40/2011	Senado Federal	José Sarney (PMDB/AP) e outros	19/05/2011
PL 1.486/2011	Câmara dos Deputados	Flávia Moraes (PDT/GO)	01/06/2011
PEC 84/2011	Câmara dos Deputados	Duarte Nogueira (PSDB/SP)	21/09/2011
PLS 479/2013	Senado Federal	Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP)	13/11/2013
PL 307/2015	Câmara dos Deputados	Pompeo de Mattos (PDT/RS)	10/02/2015
PLS 410/2015	Senado Federal	Antonio Carlos Valadares (PSB/SE)	30/06/2015
PEC 151/2015	Senado Federal	Valdir Raupp (PMDB/RO) e outros	24/11/2015
PL 6.623/2016	Câmara dos Deputados	Shéridan (PSDB/RR)	06/12/2016
PL 7.134/2017	Câmara dos Deputados	Betinho Gomes (PSDB/PE)	15/03/2017
PL 7.253/2017	Câmara dos Deputados	Chico D'angelo (PT/RJ)	29/03/2017

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de buscas no website do Congresso Nacional, consultas a projetos de lei e PEC e ao artigo de Sanson (2017)