



Nº 02

Fevereiro
2022

Federações partidárias – o que sabemos, calculamos e desconhecemos

Instabilidade jurídica é termo adequado a caracterizar nossos sistemas político, eleitoral e partidário. Ele está representado por atitudes, decisões, ímpetos e percepções. As eternas reformas dos anos ímpares, as infundáveis interpretações da justiça, o interessante ativismo de setores da sociedade em propostas de leis populares, as interferências opinativas míopes do Poder Executivo e as críticas desorganizadas do senso comum nos levam a turbulências. A despeito de tudo isso, temos partidos, candidatos, eleições e uma sensação de democracia. A questão é entender o quanto isso poderia ser “melhor”, e se os resultados atingidos não dividem de forma aguda um “possível medíocre” de um “ideal desejado”. Lembro aqui o que a cientista política Graziela Testa sempre diz no podcast Legis-Ativo, apoiado pela KAS-Brasil: “se é para fazer de qualquer jeito, ou apenas o possível, por vezes é melhor não fazer”.

Desde o começo do século existe a percepção de que nosso multipartidarismo é danoso à governabilidade e à lógica de representação. A despeito do quanto concordamos com isso, um pacote de três medidas parecia responder a tal leitura. O combo era composto pelo fim das coligações em eleições proporcionais, cláusula de desempenho e federação partidária. O primeiro buscava asfixiar pequenas legendas. Sem poderem participar de alianças formais proporcionais, provavelmente procurariam fusões. O primeiro teste do instrumento ocorreu nas eleições municipais de 2020, e sua estreia estadual foi ameaçada pela reforma de 2021 que findou mantendo o instrumento. O segundo item tem história no Brasil. Nos anos 90 foi aprovada uma cláusula de desempenho que valeria para 2006. À ocasião, depois

das eleições e das estratégias partidárias para o enfrentamento do desafio de conseguir, em linhas gerais, 5% dos votos válidos para deputado federal, a justiça julgou a medida inconstitucional. A resposta veio em 2017, quando o Congresso constitucionalizou a matéria e a recriou em bases mais amenas e graduais, a começar por 1,5% dos votos para deputado federal – em claro sintoma da pulverização partidária crescente. Em 2021, aventou-se congelar a cláusula em 1,5% e não passar para o degrau seguinte de 2%. O terceiro item veio apenas em 2021, para debutar no pleito de 2022. São as federações. Mas a adoção separada de tais medidas tem um problema: foram adotadas com conceções e distorções aos seus reais objetivos. A principal afetada foi a cláusula de desempenho. Primeiro porque inicialmente sua adoção eliminou outra barreira, associada à obtenção do quociente eleitoral para fins de distribuição das sobras pelo cálculo das maiores médias – o que foi reestabelecido em percentual igual a 80% para 2022. Segundo porque tira do partido que não obteve o resultado exigido alguns recursos públicos, mas não o impede de assumir mandatos, como ocorre na Alemanha. Terceiro porque deu ao eleito, individualmente, a chance de mudar de legenda quando esta não atinge a cláusula, individualizando um jogo coletivo pautado na votação partidária. E quarto: permitiu que partidos se fundissem e somassem resultados para fins da obtenção dos recursos tirados pelo não atingimento da cláusula. Ou seja: flexibilizou princípios em nome do “possível”.

Esse ano o que assistiremos é o início das federações. E temos um adicional importante à realidade que não está no pacote e deve ser

¹ Humberto Dantas – cientista político, doutor pela USP e parceiro da KAS



observado: o total de candidaturas por partido em eleições proporcionais foi reduzido. Anteriormente cada legenda podia lançar em volume de candidatos até 1,5 vez o número de vagas disputadas. Um exemplo com base nos deputados federais de São Paulo: 70 vagas x 1,5 = 105 nomes. Quando as coligações proporcionais existiam, a despeito do total de partidos a compô-las, esse teto subia para duas vezes - 140 nomes no exemplo dado. Agora esse volume caiu para 100% das vagas + 1 nome. Em nosso caso: 70 + 1 = 71 candidaturas. Guarde essa reflexão.

A federação foi criada por norma específica e alterou a Lei 9.096/95 - Lei dos Partidos Políticos -, bem como a Lei 9.504/97 - Lei das Eleições. Ademais, foi “decorada” por resolução do Tribunal Superior Eleitoral e apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, que entendeu que uma federação é muito mais um partido do que uma coligação, o que significa que com exceção a 2022, em que terá que ser definida até 31 de maio para atuar nas eleições, no futuro respeitará o prazo de seis meses antes do pleito para poder jogá-lo como legenda – e não o tempo das convenções eleitorais que ocorrem em agosto, como dizia trecho considerado constitucional pelo Supremo. Diante disso, trago o que sabemos sobre as federações, com base em texto escrito com a cientista política Lara Mesquita no blog Legis-Ativo do Estadão:

- Dois ou mais partidos, formais e registrados na justiça, podem se reunir em uma federação, que terá abrangência nacional, por meio de pedido formal à justiça;
- A federação atua como partido, tem direção nacional, estatuto, programa específico, e regra para a distribuição das vagas nas listas de eleições proporcionais entre seus componentes;
- Continuam exigidas as cotas de gênero nas listas proporcionais que devem respeitar os percentuais de diversidade, inclusive, dentro dos partidos que formam a federação;
- Não há necessidade de composição de organismos estaduais e municipais específicos, sendo o diretório de qualquer legenda-membro um símbolo da federação;

- Fidelidade partidária, atividade parlamentar, lógica de suplência proporcional, arrecadação e aplicação de recursos consideram a federação como um partido;
- Pode haver gastos dos partidos associados com a federação, e repasse de dinheiro entre eles;
- Os partidos federados mantêm seus números de legenda, quadros específicos de filiados etc.;
- Os federados são somados para efeito de cláusula de desempenho, e quando há separação, as performances individuais dos desistentes serão singularmente consideradas;
- Fora dos prazos legais um partido pode desistir de uma federação, ou esta pode ser extinta, mas haverá sanções legais. Caso optem por fusão ou incorporação, não há punição;
- Uma federação não tem prazo de validade, e seu tempo mínimo é de quatro anos. É permitida a adesão a posteriori de outros partidos a uma federação existente;

Dúvidas e inseguranças ainda marcarão a interferência do Judiciário, sendo que o Legislativo se esmera em criar textos confusos. Sobre o uso das federações, alguns analistas entendem que o instrumento apenas permite a volta das coligações em pleitos proporcionais. Não parece ser exatamente isso, pois há estímulo para fusões e incorporações. A questão é entender, diante de expressivas diversidades regionais, insegurança de membros das legendas e uma série de dúvidas jurídicas quem se lançaria em algo assim. A despeito de boatos sobre uniões diversas, a federação passa a ser parte das estratégias das legendas, e nesse instante fará mais sentido entre partidos pequenos, ou para unir agremiação menor a uma grande. A citada limitação do total de candidaturas em pleitos proporcionais, por exemplo, não permite que duas legendas médias ou grandes se unam, a não ser que estejam muito inseguras em relação à cláusula de desempenho, mas isso pode ser vencido com a soma dos resultados posteriores ao pleito.