

# VIII JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO

*Legislativo, Executivo e Sociedade na Construção da Governança Pública*  
18 e 19 de setembro - Câmara dos Deputados, Brasília-DF



## PEC 36/2016: FIM DAS COLIGAÇÕES E NOVA DINÂMICA PARTIDÁRIA

Cristine Dias Rolim<sup>1</sup>  
Sâmela Ribeiro Martins<sup>2</sup>

**Palavras-chave:** Reforma. Coligações. Representação. Cláusula de exclusão. Partidos.

### RESUMO

A reforma política é um tema que vem sendo abordado frequentemente na mídia e também pelo clamor popular por mudanças. Com o **objetivo** de analisar se o poder legislativo tem se movido com o intuito de atender a essa demanda, realizamos uma análise da PEC 36/2016, que visa uma reforma nas regras eleitorais que irá consequentemente afetar a dinâmica partidária. Para isso, a pesquisa abordou o texto da proposta e, além dele, os discursos dos parlamentares que se envolveram nas discussões acerca da mesma, o posicionamento da sociedade civil por meio das manifestações de entidades de classe, da imprensa e dos partidos políticos, realizando também uma pesquisa teórica nas áreas de conhecimento relacionadas à Ciência Política, para fins de comparação.

A Proposta foi remetida pelo Senado Federal à Câmara dos Deputados em 24/11/2016, onde tramita como PEC 282/2016 e aguarda a instalação da “Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 282-A, de 2016”. Inicialmente, a PEC pretende extinguir as coligações nas eleições proporcionais a partir de 2020, mas as coligações nas eleições majoritárias (presidente, governadores, senadores e prefeitos) continuam sendo permitidas. Definir porcentagens mínimas de votação, sendo que apenas os partidos políticos que alcançarem esses mínimos é que terão funcionamento parlamentar; a partir de 2018 os partidos terão que atingir 2% dos votos válidos no total geral e mais 2% em pelo menos 14 unidades da federação e em 2020 a porcentagem mínima de votos válidos sobe para 3% no total geral em todo território nacional. E determinar que somente os partidos com funcionamento parlamentar terão direito a participação nos recursos do fundo partidário, acesso gratuito ao rádio e à televisão e uso da estrutura funcional oferecida pelas casas legislativas. Os eleitos por partidos que não alcançarem o funcionamento parlamentar têm assegurado o direito ao exercício do mandato. Além disso, podem se filiar a outro partido sem risco de perda de mandato (BRASIL, 2016).

---

1 Universidade de Brasília – UnB (cristine.drolim@gmail.com).

2 Universidade de Brasília – UnB (ssribeiomartins@gmail.com).

# VIII JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO

Legislativo, Executivo e Sociedade na Construção da Governança Pública  
18 e 19 de setembro - Câmara dos Deputados, Brasília-DF



Como a **cláusula de exclusão** está vinculada ao funcionamento parlamentar, o partido que não o alcança não terá recursos como parcela do fundo partidário, tempo de TV, além da estrutura dentro da própria Câmara. Nesse caso, os candidatos que conseguirem se eleger tendem a optar por mudar de partido ou trabalhar isoladamente, dadas tantas limitações. Castro (2006) também concorda que a cláusula de exclusão irá gradualmente fazer com que os partidos pequenos e ideológicos deixem de existir ou se fundam com outros, mas pontua que no caso dos partidos de "aluguel", seus parlamentares não terão problemas em se adaptar e mudar para partidos maiores. Por outro lado, a autora acredita que o ponto positivo é que o mecanismo funcionaria para deter o fracionamento partidário que é uma característica dos sistemas eleitorais de representação proporcional, o que se impede é a possibilidade de que vários partidos pequenos consigam eleger seus deputados, o que dificultaria a formação de coalizão majoritária, no caso Brasil, e prejudicaria a governabilidade. Atualmente existem 35 partidos registrados no TSE, além de muitos outros em processo para serem registrados. O Executivo precisa lidar com as preferências de 35 partidos diferentes para tentar formar uma coalizão.

De acordo com Melo e Soares (2016), uma das formas de amenizar o peso da **cláusula de barreira** é o mecanismo das coligações partidárias em eleições proporcionais. Isso se deve ao fato de que o quociente eleitoral é calculado por meio da divisão dos votos válidos pelo número de cadeiras na Câmara dos deputados, que geralmente é um número alto. Segundo Fleischer (2006), a razão pela qual os partidos fazem **coligações**, especialmente os partidos pequenos, é para sobreviver eleitoralmente por causa do alto quociente eleitoral, que é ainda mais alto nos estados menores que elegem apenas 8 deputados chegando a 12,5% dos votos válidos. Porém, aponta que quando os partidos formam uma coligação perdem sua identidade. Fleischer (2006) também concorda que simplesmente acabar com as coligações nas eleições proporcionais significaria eliminar os micro e pequenos partidos, incluindo os "partidos históricos" como PCdoB e PPS. Entretanto, o mecanismo das **coligações** também possibilita que candidatos com poucos votos consigam se eleger, o que de certa forma é um problema para a representação política. São as coligações que definem, de certa forma, quem será eleito ou quem tem as maiores chances.

Resta interessante questionar o que é, de fato, prioridade. Temos dada nesta PEC, uma proposta que *a priori* parece ser importante para que o sistema político flua com mais liberdade, reduzindo a quantidade de partidos (o que refletiria também em uma redução da concorrência partidária), facilitaria as formações de coalizão e poderia tornar as votações mais céleres, por pressupor um aumento de consenso por parte dos parlamentares.

Mas cabe também ressaltar que o que é comumente chamado de "*redução de fragmentação partidária*" pode, em alguns contextos, se confundir com "*redução da representação minoritária*". Os partidos nanicos costumam ter como pauta a representação de minorias, e estas são, recorrentemente, sua base eleitoral. Logo, excluir

# VIII JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO

*Legislativo, Executivo e Sociedade na Construção da Governança Pública  
18 e 19 de setembro - Câmara dos Deputados, Brasília-DF*



esses partidos das esferas de tomada de decisões é também calar as vozes desses representados. Imaginemos que os deputados eleitos ou com grandes chances de eleição/reeleição desses partidos migrem para outros partidos maiores quando seus partidos forem barrados: ainda que eleitos por uma base eleitoral que simpatizava com a ideologia do partido anterior do candidato, é muito difícil que ele possa manter seu posicionamento frente a um grande partido, o que contraria a intenção do eleitor, que fica assim, sub-representado.

A necessidade de representação é inerente a qualquer governo que se proponha como democrático. Isso é fato. Já a proposta apresentada pela PEC 36/2016 não garante nem mesmo que as razões que ensejam sua proposição (de acordo com sua justificativa) serão solucionadas. Por isso é relevante questionar a validade dessa reforma pontual e fragmentada quando se constata que a mesma se opõe a uma base elementar da estrutura democrática.

Foi incluída à PEC, a possibilidade de os partidos com afinidade ideológica se unirem em **federações** com as mesmas atribuições regimentais nas casas legislativas, devendo atuar com identidade política única. Pensando nessa proposta de transformar as coligações eleitorais em “**federações**” de partidos, Fleischer (2006) afirma que esse mecanismo seria uma forma de tentar preservar os partidos pequenos e evitar que os parlamentares troquem com tanta frequência de partido. O autor destaca que as coligações duram somente até as eleições, logo após, os deputados e partidos ficam independentes, a federação traria mais estabilidade a essa relação.

Esse dispositivo da PEC pode amenizar de certa forma o fim das coligações e até mesmo a cláusula de barreira. A mudança importante aqui, é que cria-se uma conexão entre a coligação eleitoral com o pós eleições. O fato de exigir que os partidos que a compõem tenham uma vinculação ideológica resolve o problema das coligações eleitorais que eram compostas por partidos que estavam em extremos opostos do espectro ideológico. Ainda que os objetivos da PEC apresentada sejam de fato alcançados, permanece a dúvida se essas mudanças propostas podem realmente configurar uma reforma; se será suficiente para modificar as bases do sistema a ponto de torna-lo mais transparente ou democrático.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 36 de 2016.** 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. 2016. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4091642&disposition=inline>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

# VIII JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO

*Legislativo, Executivo e Sociedade na Construção da Governança Pública*  
18 e 19 de setembro - Câmara dos Deputados, Brasília-DF



CASTRO, Mônica da Mata Machado de. Cláusula de barreira. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Eds.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: PNUD; Editora UFMG, 2006.

FLEISCHER, David. Coligações eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Eds.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: PNUD; UFMG, 2006.

MELO, Clovis A. Viera de; SOARES, Kelly C. Costa. Coligações partidárias em eleições proporcionais municipais: fragmentação e sucesso de candidatos com baixa densidade eleitoral. **Análise Social**, Lisboa, v. 220, li (3.º), 2016. Disponível em: <[http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/AS\\_220\\_dos03.pdf](http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/AS_220_dos03.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2017.