

A crise democrática brasileira e o pluripartidarismo

> Raimundo Augusto Fernandes Neto



A democracia está em crise. A constatação permeia o cotidiano do debate político-social e está inserida desde nos textos acadêmicos até nas redes sociais. A sensação é a de que a democracia já não é responsiva aos anseios populares. Títulos sobre o risco democrático e a morte da democracia¹ permeiam as prateleiras físicas e virtuais; valores democráticos são desconsiderados à luz de supostas superação e ineficiência, à margem de outras soluções que não o já experimentado autoritarismo. A capacidade de adaptação democrática é confrontada pelo imobilismo autoritário, negando a locução de Norberto Bobbio:² “[...] para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, o despotismo é estático e sempre igual a si mesmo”.

No terreno fértil da instabilidade política germinam ideias tidas como inovadoras, em sua maioria destinadas à missão salvadora da restauração sistêmica do processo eleitoral, descuidando-se da lição schmittiana³ de que “[...] todo momento crítico ameaça o princípio da igualdade de chances.”

Para a atual crise brasileira, prescreve-se um velho remédio: uma reforma política. A responsabilidade da crise democrática é do sistema político e eleitoral, porquanto a reforma política deveria vir antes das demais, diriam um parlamentar, um jornalista multiespecializado ou um juiz da Corte Suprema – todos baseados

no que seria um senso comum. A reforma política é consenso, mas o seu conteúdo, no entanto, é o dissenso “personificado”.

O entrave da vez na democracia nacional seriam os partidos políticos; não quanto à necessidade, mas a respeito de sua quantidade na realidade institucional brasileira. O excesso partidário é o que imporá a restrição à governabilidade e à eficiência administrativa brasileira.

Não é despiciendo afirmar que a crise partidária é imbricada na crise do Estado em si e em sua incapacidade de suprir as demandas individuais e sociais na inteireza exigida na contemporaneidade. Entretanto, são as instituições políticas, em especial, os partidos políticos, que são objeto do maior desgaste social. Conforme os Índices de Confiança Social de vários institutos,⁴ os partidos políticos têm ocupado as últimas posições em seus levantamentos, na última década.

O Brasil conta, atualmente, com 33 agremiações partidárias registradas no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). No último pleito geral, em 2018, quando havia 35 partidos políticos, 30 obtiveram vagas na Câmara dos Deputados; no Senado Federal, foram 21 partidos eleitos em representação dos estados. Os números revelam inegável fragmentação partidária. Seria também ideológica? A redução partidária importaria na facilidade dos consensos? Há dúvidas.



Cláusula de barreira

Após editada a EC 97/2017, iniciou-se o processo político legislativo destinado a reduzir as agremiações partidárias nacionais. O projeto reducionista tem dois pilares: o primeiro, a cláusula de barreira, e o outro, em complementação, o fim das coligações proporcionais, dificultando o acesso eleitoral aos grêmios partidários. As duas instituições conjugadas produzem um efeito limitante nas pequenas agremiações, afetando a condição político-estrutural para disputar o poder com igualdade de chances.

A cláusula de barreira aprovada na EC 97/2017 prevê a exclusão do fundo partidário e do direito de antena para as agremiações que não atingirem o percentual mínimo de 3% (três por cento) de votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou que não tiverem eleito pelo menos quinze deputados federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. Na EC 97/2017, a introdução por completo da restrição por desempenho se dará nas eleições de 2030.⁵

Com o resultado da recente eleição geral de 2018 e o início da aplicação parcial e gradual da cláusula de barreira – que se dará nos exercícios seguintes até 2030, segundo a previsão do § 3º do art. 17 da Constituição Fe-

deral, alterada pela EC nº 97/2017 –, dentre as 35 agremiações partidárias existentes em 2018, 14 não mais terão acesso ao fundo partidário e ao direito de antena, pelo menos até as próximas eleições gerais. Os seguintes partidos serão excluídos, consequentemente, do benefício estatal: Rede Sustentabilidade, Patriota, PHS, DC, PCdoB, PCB, PCO, PMB, PMN, PPL, PRP, PRTB, PSTU, PTC.⁶

Se em 2030 houver o mesmo resultado de 2018, mas com a novel aplicação da norma do art. 17, § 3º, da CF/88, apenas dez partidos cumprirão os requisitos estabelecidos e terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão: PDT, PSDB, DEM, PRB, PR, MDB, PSD, PP, PSL e PT.

O regramento do acesso aos recursos públicos eleitorais, no caso, o fundo partidário, criou, consequentemente, uma distinção entre partidos políticos aquinhoados com recursos públicos ordinários e outros partidos sem acesso ao fundo partidário. Em 2020, o Fundo Partidário importou na significativa cifra de R\$ 959.015.755,00, conforme definido pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Na prática, ainda com base nos dados de 2018, o valor do fundo eleitoral seria dividido apenas entre os dez partidos sobreviventes à cláusula de desempenho, proporcionalmente à representação.

Não por coincidência, a redução ao acesso de grande parte das agremiações ao fundo público de manutenção partidária ocorreu quando da modificação da matriz de financiamento da política, agora com predominância pública. Essa modificação foi decorrente da intervenção política do STF na ADI 4.650/DF, que vedou a doação de pessoas jurídicas aos partidos e candidatos, que se constituía na base das doações eleitorais e partidárias.

A fórmula utilizada na cláusula de barreira nacional, atingindo o financiamento dos pequenos partidos e não o acesso das agremiações ao parlamento, como no modelo tradicional adotado mundialmente, a exemplo da Alemanha e outros países, é suficientemente reveladora do principal objetivo da norma: convergir o financiamento público para as grandes agremiações partidárias.

Exprime-se, com efeito, que o objetivo maior da norma foi financiar o *establishment* e, por consequência, provocar uma lenta e gradual “desidratação” das minorias políticas. Não que esses recursos já não fossem concentrados, pois somente 5% de todos os partidos tinham acesso ao fundo partidário em rateio com as demais agremiações. Os demais 95% já eram divididos considerando a proporção representativa da Câmara dos Deputados, o que, sem dúvida, prestigiava as maiores agremiações. A mesma coisa acontece com o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, em que somente o valor de 2% do seu total é rateado com todos os partidos, sendo que os 98% restantes são divididos por critérios proporcionais à participação na Câmara dos Deputados (83%) e no Senado Federal (15%).

A outra medida complementar do projeto de redução partidária foi o fim das coligações proporcionais, que acabou com a possibilidade do ajuntamento das agremiações menores a outros grêmios de pequeno porte ou não. Isso possibilita, muitas vezes, o acesso de algum candidato com maior expressão individual eleitoral ao mandato. Às pequenas agremiações, que já não contam com o incentivo financeiro para sua manutenção, é vedado utilizar o expediente para acessar o poder, o que reduz, ainda mais, suas chances de competição.



Maior governabilidade?

Apesar do manifesto escopo econômico sob a justificativa de excesso partidário, a EC 97/2017 provocará uma redução drástica no número de partidos com reais chances de disputa política, porquanto, evitando ou amenizando a atual fragmentação partidária. Será que essa redução importará em maior governabilidade (consensos políticos)?

O exemplo mundial assegura que não. As constatações realizadas nos países com um menor número de agremiações políticas, como o Reino Unido, a exemplo do Brexit, a Itália e a Alemanha, com a permanente dificuldade na formação de maiorias parlamentares e, principalmente, os Estados Unidos, com os impasses políticos que inviabilizam a execução orçamentária, como o ocorrido no segundo governo Obama, além das intolerâncias próprias do governo Trump, que geraram dois *impeachments* em um só mandato, não autorizam concluir ser a quantidade de agentes partidários o que inviabiliza a governabilidade.

Por outro lado, é válido assinalar que a cláusula de barreira inibe as minorias políticas e a renovação político-partidária, porquanto, ideológica, garantindo a supremacia do *establishment*, provocando tratamento privilegiado e violando o princípio da igualdade de chances.

É significativo ter em mente que a Constituição de 1988 elegeu como um de seus fundamentos o pluralismo político. Uma nação plural enxerga as cores de um povo – interesses, ideias e ideais – e as valoriza no respeito ao dissenso. O reconhecimento das identidades, da liberdade de opinião, de pensamento e de manifestação dos grupos ou movimentos políticos é indispensável para a formação do consenso político temporário apto à governabilidade.

Para materializar politicamente o pluralismo, o constituinte nacional outorgou aos partidos políticos o monopólio da representação, elegendo o pluripartidarismo como agasalho das diversas manifestações políticas organizadas.

Os consensos temporários necessários à governabilidade do Estado não são obtidos mediante menor representação. Com menor representação, é a vontade de poucos que se solidifica. A governabilidade deve ser alcançada com amparo no respeito ao pensamento divergente, de não reconhecer como inimigo o portador dos ideais que não convergem para uma mesma óptica, seja ele uma representação partidária ou uma pessoa. A intransigência ideológica, a busca pelo pensamento unitário e a exterminação dos dissensos é o que vai de encontro ao princípio democrático, que tem no pluralismo e no pluripartidarismo a base da democracia constitucional brasileira.

Cláusulas de barreira com similar conteúdo já foram por duas oportunidades julgadas inconstitucionais pelo STF, mas já não se tem certeza de que o tratamento será dado à nova irrisignação (ADI 6063/DF – 2019). Nem a política organizada, tampouco o próprio Tribunal Constitucional parece ter escolhido a temática como prioritária. Para sua sobrevivência, as minorias político-partidárias, assim como outros grupos minoritários nacionais, estão fadados a percorrer um caminho ainda mais íngreme para se expressarem politicamente. Um caminho dificultado pela ideiação, do senso comum, de que quanto mais atores políticos, mais difícil a governabilidade, algo que, no passado helênico, já se chamou de aristocracia.



¹LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

²BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 13.ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015, p. 23.

³SCHIMITT, Carl. **Legalidade e Legitimidade**. Trad. de Tito Lívio Cruz Romão. Coord. e sup. Luiz Moreira. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 34.

⁴Anualmente, o Ibope e o Datafolha realizam levantamento referente aos Índices de Confiança Social, no qual apuram a credibilidade das diversas instituições públicas perante a sociedade.

⁵A aplicação gradual da cláusula de barreira se dará nos seguintes índices: 1,5% (2018), 2,0% (2022), 2,5% (2026).

⁶SOUZA, Murilo. **Câmara Notícias**. 14 partidos não alcançaram a cláusula de desempenho e perderão recursos. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/564071-14-PARTIDOS-NAO-ALCANCAM-CLAUSULA-DE-DESEMPENHO-E-PERDERAO-RECURSOS>. html Acesso em: 10 out. 2018.



Raimundo Augusto Fernandes

Neto é doutorando em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (Unifor), *Visiting Researcher Scholar* na Faculdade de Direito de Firenze, advogado eleitoral, presidente da Comissão de Direito Eleitoral da OAB-CE e professor universitário. Também integra a Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep), o Grupo de Pesquisa Relações Econômicas, Políticas e Jurídicas da América Latina (Repjal - CNPQ/Unifor) e o Ágora - Grupo de Pesquisa e Extensão em Direito Eleitoral e Ciência Política da Universidade Federal do Ceará (UFC). Fernandes Neto lançou em 2019 o livro *Partidos Políticos: Desafios Contemporâneos* (Editora Íthala).