

DOSSIÊ

FEDERAÇÃO DE PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL: IMPACTOS SOBRE O SISTEMA PARTIDÁRIO, CONTEXTO LATINOAMERICANO E DESAFIOS PARA AS ELEIÇÕES 2022

*POLITICAL PARTIES FEDERATION IN
BRAZIL: IMPACTS ON THE PARTY
SYSTEM, LATIN AMERICAN CONTEXT
AND CHALLENGES FOR THE 2022
ELECTIONS*

Roberta Maia Gresta* 

Volgane Oliveira Carvalho** 

* PUC – Minas Gerais, pós-graduação lato sensu, Belo Horizonte, MG, Brasil.
E-mail: robsgresta@gmail.com.

** UFPI, PPG de Políticas Públicas, Teresina, Piauí, Brasil.
E-mail: volganeoc@gmail.com.

RESUMO

O presente artigo tem como tema a federação partidária no Brasil (Lei nº 14.208/2021). A partir da premissa de que partidos políticos adotam comportamentos precipuamente para obter estabilidade organizativa (PANEBIANCO, 2005), serão apresentadas seis etapas nas quais esse objetivo vem se desenvolvendo, desde o contexto de edição da lei até o futuro funcionamento parlamentar. Serão apresentadas, em linhas gerais, as experiências do Uruguai e do Chile, para fins de comparação. Por fim, analisada a distribuição regional da representação, na Câmara dos Deputados, de quatro partidos políticos que anunciaram a intenção de formar federações em 2022, será esboçado o argumento de que fatores eleitorais tendem a influenciar significativamente a decisão sobre a adoção ou não desse modelo associativo. O prognóstico é que os arranjos organizativos para acomodar pretensões de estabilidade de cada agremiação, envolvendo interesses eleitorais mais imediatos, serão decisivos para o êxito da federação.

Palavras-chave: Atuação unificada; Estabilidade organizativa; Modelo de prevalência v. modelo de concorrência; Resolução 23.670/2021.

ABSTRACT

This article focuses on party federation in Brazil (Law nº 14.208/2021). Based on the premise that political parties guide their behavior primarily to obtain organizational stability (PANEBIANCO, 2005), it presents six stages in which this objective has been developed, from the context in which the law was enacted to the future parliamentary functioning of federations. General lines of similar experiences of Uruguay and Chile will be presented, for comparison purposes. Then, the regional distribution of representation, in the Lower Chamber, of four political parties that announced their intention to form federations in 2022 will be taken to build the argument that electoral factors tend to significantly influence the decision on whether or not to adopt this associative model. The prognosis is that the organizational arrangements adopted to meet up each party's pursuit of stability, involving more immediate electoral interests, will be decisive for the success of federations.

Keywords: Unified action; Organizational stability; Prevalence model v. Concurrency model; Regulation n. 23.670/2021.

INTRODUÇÃO

Apresentada como grande novidade nas Eleições 2020, a federação de partidos políticos no Brasil é um desenho em desenvolvimento. Sua instituição pela Lei nº 14.208/2021 veio acompanhada de diversas dúvidas, que vão desde à viabilidade de sua formação até os reais impactos positivos que poderá ter sobre o sistema partidário.

Parte dessas indagações, contudo, parece enviesada pelo que Panebianco (2005) denomina “preconceito sociológico” e “preconceito teleológico”. No primeiro caso, o viés “impede tanto que se represente corretamente as complexas relações entre o partido e seu eleitorado quanto que sejam individuadas as desigualdades específicas inerentes ao agir organizativo como tal”; e, no segundo, as atividades dos partidos políticos são deduzidas a partir de objetivos que lhes são atribuídos *a priori* – “objetivos esses que, segundo o observador, representam a razão de ser” dessas agremiações (PANEBIANCO, 2005, p. 3-11).

De fato, os primeiros debates sobre o modelo instituído pela Lei nº 14.208/2021 estão permeados por tais vieses. No que diz respeito ao aspecto sociológico, tem-se suscitado dúvidas quanto à aptidão da federação para assegurar maior representatividade a ideários políticos dispersos na sociedade, questionando-se sua utilidade. Quanto ao aspecto teleológico, as (já) intensas críticas ao modelo enxergam uma *distorção* no comportamento supostamente esperado dos partidos políticos, uma vez que, alegadamente, as federações dissimulariam o retorno das coligações proporcionais e impediriam a redução numérica de agremiações, fator recorrentemente apontado como necessário à melhoria do sistema.

Sem desmerecer as contribuições que possam ser trazidas por tais abordagens, o presente artigo sugere que as federações sejam analisadas como estratégias organizativas dos partidos políticos, que não pode ser dissociada de interesses eleitorais e das tensões internas que destes decorre. Adota-se, assim, como referencial teórico para o desenvolvimento da exposição, a ideia de que os partidos políticos, ainda que não necessariamente renunciem a seus objetivos oficiais, priorizam estratégias compatíveis com a estabilidade organizativa (PANEBIANCO, 2005).

A primeira parte do artigo será dedicada a apresentar seis etapas em que pode ser dividida a organização de uma federação partidária no Brasil: (i) previsão legal; (ii) reconhecimento da constitucionalidade do modelo; (iii) regulamentação pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE; (iv) estatuto e programa; (v) funcionamento eleitoral; e (vi) funcionamento parlamentar. Na segunda parte, serão apresentadas, em linhas gerais,

duas experiências latino-americanas similares à federação de partidos políticos – Uruguai e Chile – extraíndo elementos que permitam iniciar projeções sobre o funcionamento das federações no Brasil. Na última parte do artigo, a partir de dados empíricos relativos à representação na Câmara dos Deputados de quatro partidos políticos que publicamente anunciaram a intenção de formar federações em 2022, será esboçado o argumento de que fatores eleitorais tendem a influenciar significativamente a decisão sobre a adoção ou não desse modelo associativo.

Ao final, será apresentada uma hipótese, a ser submetida a teste no período eleitoral de 2022 e na legislatura de 2023: ainda que seja anunciada para fortalecer projetos políticos afins, a formação das federações no Brasil, seu funcionamento harmônico e seu êxito como instituição politicamente relevante dependerão muito fortemente da aptidão de arranjos organizativos para acomodar as pretensões de estabilidade de cada agremiação, o que passa por compor interesses eleitorais mais imediatos.

SEIS ETAPAS PARA COMPREENDER AS FEDERAÇÕES COMO MODELO ORGANIZATIVO DA ATIVIDADE PARTIDÁRIA NO BRASIL

Remonta ao Código Eleitoral de 1932, que pela primeira vez reconheceu juridicamente os partidos políticos (FRANCO, 1948), um período de menos imposições legais à atividade partidária e eleitoral. Naquele momento, partidos formalmente constituídos, grupos despersonalizados de no mínimo 500 eleitores e associações de classe compartilhavam faculdades como lançar candidaturas, nomear delegados e fiscalizar o alistamento eleitoral e a votação (Código Eleitoral de 1932, art. 100). Havia, portanto, uma flexibilidade na forma de organização de entes com atuação partidária e eleitoral.

Apenas 5 anos após o Código Eleitoral de 1932 ter se aproximado do fenômeno partidário, “o Direito assume, com exclusividade, a função de regular a existência dos partidos”, e o faz, com o Decreto-Lei nº 37/1937, prevendo a “proibição de constituição, ‘até a promulgação de lei eleitoral’, de qualquer organização ‘com propósito próximo ou remoto de transformá-la em instrumento de propaganda de ideias políticas’” (GRESTA; FERREIRA; BRACARENSE, 2018, p. 220–221).

A partir daí, quando devolvidos à legalidade, os partidos políticos foram enxergados sob o prisma do “preconceito teleológico”, sendo atrelados à consecução de determinados fins. Nesse sentido, o conceito legal vigente diz que “[o] partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a

autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal” (Lei nº 9.096/1995, art. 1º).

Pairando no ar certa desconfiança sobre atividades partidárias que não sejam precipuamente destinadas a objetivos pré-selecionados pela lei, tornaram-se recorrentes os questionamentos quanto à legitimidade jurídica de arranjos e atos partidários associados à mera sobrevivência das agremiações. Talvez, por isso, o estranhamento provocado pela Lei nº 14.208/2021, cuja redação sucinta abdica da enunciação de escopos para a federação partidária e se concentra em fornecer algumas diretrizes estruturantes.

Porém, é justamente esse desenho que pode permitir ao Direito, 90 anos depois da primeira menção legal aos partidos políticos, contemplar um desenvolvimento um pouco mais espontâneo do fenômeno organizativo partidário. Colocados (e vencidos com razoável êxito) algumas dificuldades iniciais, de caráter formal, para a conformação jurídica do instituto (etapas 1 a 3 infra), será possível acompanhar o modo pelo qual serão concretizadas as federações (etapa 4 infra) e, enfim, como atuarão nas eleições e no parlamento (etapas 5 e 6 infra).

ETAPA 1: PREVISÃO LEGAL

Em certa medida, pode-se compreender a edição da Lei nº 14.208/2021 como resultado de uma “articulação dos fins”¹, necessária para assegurar a estabilidade organizativa de pequenos partidos.

O projeto de lei do qual derivou o modelo de federação aprovado em 2022 dormitava na Câmara dos Deputados desde 2015, momento muito diverso do atual. Ainda havia coligações proporcionais, financiamento eleitoral de pessoas jurídicas e, como regra geral, a possibilidade de lançamento de candidaturas proporcionais até 150% das vagas em disputa. Por outro lado, não havia Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, destinação obrigatória de recursos públicos para mulheres e pessoas negras e cláusula de desempenho. Apesar disso, a Câmara dos Deputados apressou-se em aprovar o texto sem emendas, evitando com isso seu retorno ao Senado, mas, também, trazendo severas dificuldades de encaixe da federação no atual contexto.

¹ Sobre a articulação dos fins, explica Panebianco (2015, p. 32): “A relação entre os objetivos [oficiais] e os comportamentos [organizativos] nunca se rompe totalmente, mas atenua-se: a coerência entre os comportamentos do partido e os seus objetivos oficiais será constantemente reafirmada pelos líderes, mas dentre as muitas estratégias consideradas viáveis para a obtenção dos objetivos oficiais serão selecionadas somente aquelas compatíveis com a estabilidade organizativa.”

O que levou a essa mobilização, como é notório, foi o empenho de partidos ameaçados pelos efeitos da cláusula de desempenho, que, a partir de 2023, somente assegurará recursos para partidos que obtenham 2% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, distribuídos ao menos em 1/3 das unidades da Federação, com um mínimo de 1% dos votos válidos em cada uma, ou que elejam 11 deputados federais (EC nº 97/2017, art. 3º, parágrafo único, II). Um desempenho mais difícil ser obtido por listas proporcionais “puras”, nas quais não é possível contar com “puxadores de votos” dos partidos maiores de uma coligação.

Nesse sentido, Neisser (2022) indica tratar-se a federação de um *second best* na luta de pequenos partidos por sua sobrevivência, pois “[i]mpossibilitados de manter plena autonomia – o que as coligações proporcionais trariam –, os partidos pequenos concordaram em reduzi-la, ingressando em federações” (NEISSER, 2022). Em outras palavras, o modelo resulta de uma articulação de fins na qual, para assegurar a estabilidade organizativa, esses partidos se dispuseram a mitigar o discurso de que representariam identidades políticas cuja condução independente seria indispensável para a manutenção de um ambiente democrático e pluripartidário.

No entanto, dada a dissonância entre o contexto de elaboração e de aprovação da lei, apresentam-se desafios à consecução desse objetivo organizativo dos partidos políticos.

ETAPA 2: RECONHECIMENTO DA CONSTITUCIONALIDADE DO MODELO

Pouco depois de editada a Lei nº 14.208/2021, aportou no Supremo Tribunal Federal – STF a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 7021, questionando a constitucionalidade da federação. Na petição inicial, o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB (2021, p. 22-23) afirmou que a lei: (i) autoriza que se “celebre uma dissimulada coligação nas eleições proporcionais”; (ii) subverte o sistema partidário, “porquanto enfraquece e amesquinha a função precípua dos partidos políticos” de agir como “corpos intermediários essenciais entre o conjunto de eleitores e o estado”; e (iii) permite uma “união de partidos que transferem sua representatividade política para um centro denominado federação”, gerando um efeito que a Constituição, taxativamente, reconheceu à fusão, à incorporação e, excepcionalmente, à coligação majoritária.

O argumento denota os “preconceitos sociológico e teleológico” referidos por Panebianco (2005). Isso porque afirma que a nova estratégia organizativa dos partidos políticos é inconstitucional com base em uma compreensão simplista da atuação de partidos enquanto canalizadores de interesses sociais e na inferência de

que, por não ser previsto textualmente da Constituição, o arranjo frustraria finalidades sistêmicas dos partidos políticos.

Esse argumento parece ter sido superado pelo STF, ainda que não proferida decisão de mérito na ação. Isso porque, em 09 de fevereiro de 2022, ao referendar em plenário a decisão liminar proferida pelo relator, Min. Luís Roberto Barroso, o Pleno reconheceu substanciais distinções entre a coligação proporcional e a federação, sobretudo a exigência de duração mínima de 4 anos e o funcionamento parlamentar conjunto dos partidos federados (Lei nº 9.909/1995, art. 11-A, §§ 1º e 3º, II). No acórdão, consignou-se que a avaliação da conveniência e da oportunidade da inovação, “de natureza política, não cabe ao Poder Judiciário” (STF, 2022).

O STF intercedeu no texto legal de forma pontual, declarando a inconstitucionalidade do prazo legalmente fixado para a formação das federações, que coincidia com a data-limite da celebração de coligações, ou seja, 5 de agosto do ano eleitoral (Lei nº 9.906/1995, art. 11-A, § 3º, III). Segundo o relator:

Existe, porém, um problema de quebra de isonomia no tratamento diferenciado dado à federação partidária no que diz respeito ao seu registro perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Partidos políticos têm de fazê-lo até 6 (seis) meses antes das eleições (Lei nº 9.504/1997, art. 4º), sendo que, em relação à federação, a lei ora impugnada estende esse prazo até a data final do período de realização das convenções partidárias. Trata-se de uma desequiparação que não se justifica e que pode dar à federação indevida vantagem competitiva. (STF, 2022)

A previsão legal do prazo para formar federações de fato permite entrever que, ao pensar em estratégias de organização, os partidos políticos brasileiros dificilmente abandonarão uma perspectiva eleitoral. Isso, porém, como acertadamente decidiu o STF, não torna inconstitucional a totalidade do modelo.

Além disso, deve-se lembrar que a versão aprovada do texto da Lei nº 14.208/2021 remonta a 2015, quando ainda existiam coligações proporcionais, o que sugere que o legislador concebeu que se pudesse deixar aos partidos, no momento eleitoral, optar por uma ou outra forma organizativa, conforme desejassem ou não adotar uma vinculação institucional perene – e, não, que a federação tenha surgido para *burlar* o fim das coligações proporcionais.

Mas é certo que, a par das intenções do Congresso de 7 anos atrás, é imprescindível avaliar o encaixe da federação de partidos políticos no contexto normativo vigente. No atual cenário, em que as coligações proporcionais foram excluídas do ordenamento e o STF reiteradamente sinaliza que sua volta seria inconstitucional,

não pode a federação ser configurada de modo produzir efeitos similares às coligações. A própria lei, ao dizer que se aplicam às federações as regras eleitorais relativas aos partidos políticos, precisa ser interpretada no sentido de que a isonomia entre os *players* (partidos e federações) deve ser rigorosamente observada, o que abrange a observância do prazo de constituição com vistas à participação nas eleições.

Esse foi o entendimento fixado no referendo da liminar na ADI 7021. Mas o STF fez uma concessão aos apelos dos partidos políticos nesse primeiro momento de experimentação do modelo e permitiu que participem das próximas eleições gerais as federações que sejam devidamente constituídas até 31 de maio de 2022 (STF, 2022). A decisão, nesse ponto, evidencia um esforço de acomodação de interesses, dilatando o prazo para formação de federações, mas sem ultrapassar outros relevantes marcos temporais do calendário eleitoral – como a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas – FEFC, a configuração do Sistema de Candidaturas – CAND (com os partidos e federações habilitados a lançar candidatos) e, mais importante, o período de realização das convenções partidárias. Desse modo, a concessão feita, considerada a justificativa apresentada, deve ser lida como uma excepcionalidade, suficientemente bem ajustada ao encadeamento lógico das etapas do procedimento eleitoral.

ETAPA 3: REGULAMENTAÇÃO PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – TSE

A função regulamentar do TSE é recorrentemente alvo de críticas genéricas que a rotulam como usurpação de atribuições do Poder Legislativo. No entanto – sem desconsiderar a hipótese de eventuais excessos, concretamente verificados, estarem sujeitos a correção por meio de controle de constitucionalidade ou de legalidade –, regulamentar a execução das leis em matéria eleitoral e partidária é um desdobramento necessário da função administrativa da Justiça Eleitoral (governança eleitoral)².

Em relação à matéria partidária, é previsto que “[o] Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para a fiel execução desta Lei” (Lei nº 9.096/1995, art. 61). No caso específico das federações, uma análise franca leva a concluir que não seria possível torná-las um instituto operacional sem que se editasse uma resolução. Afinal, “a lei

² Nesse sentido: “[...] se subsiste função administrativa cometida à Justiça Eleitoral de preparação, organização e realização das eleições, apuração dos resultados e proclamação e diplomação dos eleitos, tem-se na expedição de instruções a formalização de regras sobre o modo de proceder dos órgãos e servidores da Justiça Eleitoral. À diferença da função legislativa, essas instruções não se destinam a criar direitos e deveres para os cidadãos. Ao contrário: o que se concebe, inclusive com vistas a propiciar a fiscalidade dos atos dos agentes públicos que intercedem no processo eleitoral, é a prévia descrição das etapas seguidas para execução da lei.” (GRESTA, 2019, p. 405).

aprovada pelo Congresso, com sua econômica redação, deixou em aberto muitos aspectos sem os quais o modelo não será concretamente viável” (GRETA, 2021).

A Res.-TSE nº 23.670/2021, editada para suprir essa necessidade, foi construída pelo TSE a partir de aportes das unidades técnicas e diálogo com os partidos políticos, que tiveram parte de suas sugestões acatadas. A norma trata de pontos essenciais, esclarecendo pontos obscuros da lei por meio de interpretação sistêmica quanto aos aspectos organizativos, a compatibilização do instituto com a autonomia partidária e a participação eleitoral. Não há regras sobre a atuação parlamentar, tendo em vista que essa matéria não é de competência da Justiça Eleitoral.

No que diz respeito ao aspecto organizativo, a resolução deixa claro que a forma jurídica é de *associação*, única modalidade do Código Civil aplicável ao modelo. Note-se que não era uma opção abdicar do requisito da aquisição prévia de personalidade jurídica, uma vez que o art. 11-A da Lei nº 9.096/1995 se refere ao registro da federação perante o TSE “após sua constituição”, diz que será ela regida por estatuto e programa próprios e que terá órgão nacional. Todas são características que indicam haver uma pessoa jurídica distinta dos partidos que se reúnem para formá-la. A federação, portanto, é uma *associação de partidos políticos*³.

Deferido o registro da federação, passará esta a funcionar “como se fosse uma única agremiação partidária”, mas “[a]ssigura-se a preservação da identidade e da autonomia dos partidos integrantes de federação” (Lei nº 9.096/1995, art. 11-A, *caput* e §2º). Compatibilizar essas duas disposições exige compreender o conceito de *atuação unificada*, que balizou o equacionamento de importantes questões práticas do funcionamento das federações.

A atuação unificada corresponde ao desempenho conjunto, pelos partidos federados, de parte das prerrogativas e dos deveres que assistem aos partidos políticos, o que ocorrerá a partir do deferimento do registro da federação no TSE (Res.-TSE nº 23.670/2021, art. 4º, §1º). Decorre do exercício da autonomia partidária, uma vez que a formação da federação resulta do pacto livre entre as agremiações. Ademais, é um desdobramento do caráter nacional da federação. Nesse ponto, cabe salientar que somente diretórios nacionais dos partidos políticos têm legitimidade para deliberar sobre o ingresso em uma

³ Essa previsão contrapõe-se à expectativa de algumas agremiações de que fosse mais fácil, no futuro, extinguir o arranjo. Isso, porém, era incompatível com o modelo legal (e que foi considerado constitucional pelo STF), em que a federação se apresenta como organização mais perene, havendo sanções severas para a hipótese de desligamento precoce (Lei nº 9.096/1995, art. 11-A, §4º). Ademais, a personalidade jurídica é necessária do ponto de vista funcional, considerando que será necessário que a federação tenha CNPJ próprio, para que possa movimentar recursos e praticar atos regularmente.

federação, inexistindo a possibilidade de que órgãos partidários regionais ou municipais recusem os efeitos da associação de partidos políticos.

Quanto aos efeitos produzidos, coube à Resolução, no silêncio da lei, consignar que “[p]ara fins de aferição da cláusula de desempenho prevista no § 3º do art. 17 da Constituição e no art. 3º da EC nº 97/2017, será considerada a soma da votação e da representação dos partidos que integram a federação” (Res.-TSE nº 23.670/2021, art. 4º, §2º). O impacto ocorrerá sempre em relação à legislatura seguinte em que se formar a federação, de modo que os duodécimos do Fundo Partidário no ano em curso não sejam afetados.

Deve-se distinguir que, apesar de a federação ser considerada para o atingimento da cláusula de desempenho – permitindo, assim, o *acesso* ao Fundo Partidário e ao tempo de propaganda partidária –, a *distribuição* dos recursos seguirá sendo feita com base na representação de *cada partido*. Os repasses, portanto, serão feitos *aos partidos políticos*, que poderão efetuar gastos em nome da federação. A obrigação de prestar contas também será de cada agremiação, que deverá indicar as despesas realizadas em favor da federação. Todas essas regras são extraídas, por interpretação sistemática, do art. 17, *caput*, II e § 3º da Constituição, que estabelecem deveres e prerrogativas partidários que não foram sequer tangenciados pela Lei nº 14.208/2021.

Observa-se que a autonomia partidária confere contornos ao arranjo organizativo da federação, resultando em um desenho muito distinto da incorporação e da fusão. Nesse sentido, o partido político federado também conserva: (i) nome, sigla e número (com o qual concorrerão seus filiados, embora candidatos lançados pela federação); (ii) seu quadro de filiados; e (iii) a responsabilidade por recolhimentos e sanções que lhe sejam impostos por decisão judicial.

Esclareceu o TSE, ainda, que a federação vigorará por prazo indeterminado. Desse modo, o prazo de 4 anos, por vezes alardeado como de vigência da federação, é apenas o período mínimo pelo qual o partido fica obrigada a nela permanecer para não incorrer em sanções. A norma regulamentar, contudo, permite a extinção precoce da federação, sem impor penalidades, se motivada pela fusão ou incorporação entre os partidos federados.

ETAPA 4: ESTATUTO E PROGRAMA DA FEDERAÇÃO

A despeito de uma ou outra manifestação no sentido de que a regulamentação do TSE seria responsável por embarçar a criação de federações⁴, as declarações públicas das lideranças (dirigentes, detentores de cargos eletivos e outros filiados de destaque) denotam que o grande entrave está na dificuldade das agremiações de obter consenso sobre a distribuição de poder dentro da federação.

O principal desafio, reforçando a hipótese suscitada neste artigo, tem sido o desenho dos arranjos organizativos, uma vez que cada partido político tem em vista sua própria concepção de estabilidade, a qual envolve a satisfação de interesses eleitorais mais imediatos. Conforme bem observado por Dantas (2022), “[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”.

São o estatuto e o programa da federação que disporão sobre questões sensíveis. Muito há para ser definido acerca da organização da entidade. Temas como composição dos órgãos diretivos, distribuição de poder decisório, obrigações recíprocas entre os partidos integrantes, repasses de recursos e critérios para a composição de listas proporcionais estão submetidos à autonomia partidária, cabendo ao TSE tão somente avaliar a constitucionalidade e a legalidade das regras.

Por exemplo, o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL e o REDE, em suas tratativas, aprovaram o que estão denominando “cláusula de infidelidade”, pela qual se comprometem a não punir internamente os filiados que recusarem apoio a candidatos vinculados à federação a ser formada (LIMA 2022). Segundo anunciado, essa medida se destinaria a trazer conforto a antigos dissidentes do Partido dos Trabalhadores – PT, no caso de a futura federação REDE-PSOL vir a integrar uma coligação majoritária na eleição presidencial, com chapa encabeçada por Luiz Inácio Lula da Silva. À primeira vista, trata-se de renúncia ao exercício do poder disciplinar, mas será necessário avaliar, uma vez redigida a disposição estatutária, se não há confronto com as regras sobre a participação de filiados na propaganda eleitoral em rádio e televisão.

O acordo REDE-PSOL também prevê veto a alianças com partidos da base de apoio do governo federal e a prioridade do REDE para indicar candidatos ao governo do Amapá e do Espírito Santo (DANTAS, 2022). Ilustra-se, com isso, a ampla margem de negociação existente nessa etapa, o que pode resultar em arranjos variados voltados

⁴ Nesse sentido, por exemplo, a afirmação de Gleisi Hoffmann de que “[o] tempo da política não pode se dar por um tempo burocrático da Justiça Eleitoral.” (HAUBERT, 2022)

para a acomodação de interesses para as Eleições 2022. Portanto, os estatutos e programas das federações fornecerão importante indicativo dos comportamentos a serem assumidos pelos partidos políticos na busca por sua estabilidade organizativa.

ETAPA 5: FUNCIONAMENTO ELEITORAL

Se o principal objetivo da Lei nº 14.208/2021 era compatibilizar a redução de partidos efetivos no Congresso com a sobrevivência de pequenos partidos políticos, não se mostrava necessário, rigorosamente, reconhecer a federação como *player* eleitoral. Seria possível estipular que as federações se formassem *após* as eleições gerais, com vistas a atuar a partir da legislatura seguinte, de modo que os partidos federados seguiriam lançando seus candidatos a cada pleito. Um desenho como esse certamente aliviaria a maior parte da tensão que se estabelece entre as legendas, no momento em que se escreve este artigo, por conta da necessidade de atrelar as tratativas sobre as federações à antecipação de decisões eleitorais.

Não foi esse, porém, o caminho trilhado. O modelo de federação adotado pela Lei nº 14.208/2021 optou por atribuir funcionamento eleitoral ao instituto, aplicando-se a ele as mesmas regras previstas para os partidos políticos (Lei nº 9.096/1995, art. 11-A, § 8º e Lei nº 9.504/1997, art. 6º-A). Essa previsão gerou desdobramentos em quase todas as instruções do TSE editadas para as eleições (a maioria, hoje, reunida em resoluções permanentes aprovadas em 2019 e atualizadas em 2021). A matéria é amplíssima, cabendo aqui trazer apenas destaques sobre questões que parecem críticas.

A mais central delas diz respeito à atuação unificada. Conforme dito, a federação possui caráter nacional e irradia efeitos em todas as esferas.

Não se deve confundir essa dinâmica com a denominada “verticalização de coligações”, inexigível na atual redação do art. 17 da Constituição. A verticalização supunha um *papel ativo* dos órgãos partidários regionais, que detinham legitimidade para celebrar coligações, mas teriam leque de alianças possíveis limitado aos partidos que integravam a coligação formada para disputar o cargo de Presidente da República.

Diversamente, a atuação unificada da federação, em todos os níveis, é uma decorrência jurídica do deferimento do seu registro pelo TSE. Automaticamente, naquilo que disser respeito às prerrogativas reconhecidas à federação, o ato de um partido federado passará a ser considerado como praticado em nome daquela – estejam ou não de acordo todos os partidos. E, como as alianças estaduais assumem contornos próprios, por vezes

conflitantes com o desenho nacional, certamente surgirão muitos impasses práticos quando adversários locais forem obrigados a atuar em conjunto.

Veja-se, por exemplo, que a federação deverá realizar uma convenção única, para escolha de candidatos e celebração de coligações majoritárias. Será apresentada lista de candidaturas proporcionais em nome da federação. O acesso ao módulo externo do Sistema de Candidaturas – CANDex será feito em nome da federação, por meio de uma chave emitida em nome desta. Ou seja, em caso de divergências que levem os partidos federados A e B a realizarem convenções separadas e reivindicarem legitimidade para apresentar candidaturas, ambos farão uso de uma chave em nome da Federação X, que integram. O sistema interpretará a situação como “dissidência” e a decisão será sobre qual dos pedidos de registro deve ser reputado como validamente apresentado em nome da Federação X.

Um grande desafio a ser enfrentado é diz respeito à composição das listas proporcionais. O número máximo de candidaturas, a partir de 2022, equivale a 100% das cadeiras em disputa, mais um (Lei nº 9.504/1997, art. 10). Ainda se exigirá que o percentual mínimo de 30% de candidaturas femininas seja observado tanto globalmente na lista quanto nas indicações que cada partido fizer (Res.-TSE nº 23.609/2019, art. 17, § 4º-A). Essa previsão tem por objetivo evitar a concentração de candidaturas femininas em partidos que recebam menos recursos do FEFC, o que teria por efeito uma drástica redução no volume de recursos destinados às mulheres.

ETAPA 6: FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR

Na derradeira etapa em que será testada a aptidão das federações para favorecer a estabilidade organizativa dos partidos políticos, caberá a seus representantes eleitos atuar de forma unificada no Congresso (Lei nº 9.096/1995, art. 11-A, § 1º). Estima-se que nessa fase poderá ser observada a “articulação de fins” a que alude Panebianco (2005, p. 31-32): os “objetivos oficiais” (descritos no programa da federação) seriam “traduzidos em exigências organizativas”, processo no qual, sem que necessariamente se chegue a perder a “identidade coletiva”, os parlamentares terão que conciliar “objetivos implícitos, contraditórios”.

Essa dinâmica deve estar presente, por exemplo, na composição da mesa diretora e das comissões parlamentares, tendo em vista que toda a federação contará como um só partido. Este é um dos fatores que denota que o modelo é mais adequado para a organização de legendas de menor porte, ao passo que pode acarretar uma perda significativa de poder estratégico para partidos maiores.

Decorre do funcionamento parlamentar unificado que o poder disciplinar sobre os eleitos deverá ser exercido pelos partidos federados considerando o estatuto, o programa e as deliberações da federação. Orientações de bancada, por exemplo, serão tomadas na instância suprapartidária, e repassadas pelas legendas, mesmo que vencidas na deliberação, a seus filiados. Qual seria, porém, a sanção imposta ao partido político que assim não fizer, ou que inadvertidamente deixe de punir o parlamentar que descumprir a orientação? A dificuldade de se conceber sanção interna a partido federado que descumprir as diretrizes da federação é, talvez, o flanco mais exposto do modelo criado pela Lei nº 14.208/2021, no que diz respeito ao anunciado objetivo de aprimoramento do sistema partidário.

Diz a lei, ainda, que as normas sobre fidelidade partidária se aplicam às federações e que “perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliou, sem justa causa, de partido que integra federação” (Lei nº 9.096/1995, art. 11-A, §§ 1º e 9º). Se não há vínculo direto entre os filiados e a federação (*associação de partidos*), qual terá sido o alcance pretendido? Aqui, é preciso lembrar que esse texto foi redigido em 2015 – mesmo ano em que a Lei nº 13.165, ao introduzir o art. 22-A na Lei nº 9.096/1995, trouxe para o corpo da Lei dos Partidos Políticos a previsão de que “[p]erderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliou, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito”. Desse modo, tudo indica que apenas se quis guardar o paralelismo ao se tratar das federações.

Anote-se, por derradeiro, que todas essas questões não estão adstritas ao âmbito federal. Os problemas se replicam nas Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores. E, quanto a estas, fica uma última indagação: se a lei estabelece que a atuação unificada ocorre *a partir do registro da federação perante o TSE*, estarão as composições de mesas e comissões sujeitas a imediato reajuste para refletir as federações criadas até 31 de maio de 2022?

EXPERIÊNCIAS SIMILARES NA AMÉRICA LATINA

As federações partidárias, ou figuras juridicamente assemelhadas que adotam outra nomenclatura, não constituem uma novidade no cenário político latino-americano. Os defensores da introdução de tal instituto no ordenamento jurídico brasileiro, aliás, utilizaram, muitas vezes, como argumento favorável à ideia, o sucesso da experiência com federações partidárias em países vizinhos. Nesta seção, serão destacados os modelos do Uruguai e do Chile, com base nos quais se

reafirmará o impacto das particularidades da conformação jurídica dada à federação de partidos políticos no Brasil.

O *case* mais consolidado do agrupamento de legendas partidárias em um modelo federativo é o do Uruguai. O modelo uruguaio permite a reunião de partidos em uma coalizão que pode participar de eleições lançando candidatos conjuntamente e que comporão bancadas com atuação estável nos parlamentos. Para todas as finalidades a coalização atuará como uma única agremiação.

Ademais, a adesão à coalizão não é permitida apenas às legendas partidárias. Admite-se o ingresso de movimentos sociais e políticos e, também, de eleitores, autonomamente. Esse modelo se aproxima mais da ideia de que o resultado da coalizão é um verdadeiro partido político.

O *Frente Amplio* é o exemplo de maior estabilidade de coalizões uruguaias, tendo sido constituída em 05 de fevereiro de 1971. Segundo seu estatuto:

El Frente Amplio, fuerza política de cambio y justicia social, creación histórica permanente del pueblo uruguayo, de concepción nacional, progresista, democrática, popular, antioligárquica y antiimperialista, se integra por todos aquellos sectores políticos y ciudadanos que adhieren a los principios y objetivos establecidos en la Declaración Constitutiva del 5 de febrero de 1971, en las Bases Programáticas y en el Acuerdo Político, conformando una organización con el carácter de coalición-movimiento y que se comprometen al mantenimiento y defensa de la unidad, al respeto recíproco de la pluralidad ideológica y al acatamiento de las resoluciones tomadas por los organismos pertinentes según lo estipulado por el presente Estatuto. El mismo está abierto a la incorporación de otras organizaciones políticas y de los ciudadanos que comparten su misma concepción.(FRENTE AMPLIO, 2022)

A coalizão rege-se, como no modelo brasileiro, por um estatuto que trata dos temas de interesse dos seus componentes estabelecendo especialmente: sistema e órgãos de decisão, divisão e estruturação interna e processo de escolha dos candidatos. Dentre as estruturas internas vale destacar a presença de um Tribunal de Conduta Política que funciona como verdadeiro Tribunal de Ética e se destina a analisar as condutas de membros do *Frente Amplio* (FRENTE AMPLIO, 2022).

O estatuto do *Frente Amplio* reconhece a identidade individual de cada uma das 34 entidades (movimentos ou partidos políticos)⁵ que a compõem, o que confirma a ideia base de que não se trata de uma legenda autônoma, mas sim, de uma figura jurídica especial que reúne diferentes de organismos de natureza política sob uma mesma denominação para que tenham maior sucesso eleitoral e possam atuar no Executivo e no Legislativo com mais desenvoltura e força.

Analisando a história do *Frente Amplio* cabe reconhecer que a sua existência estável, contínua e seguindo basicamente a mesma estruturação, demonstra o sucesso do modelo uruguaio de federações. Atualmente, ocupam 10 cadeiras no Parlasul (o Uruguai dispõe de 18 assentos), possuem 42 deputados (a Câmara é formada por 99 assentos), 13 senadores (o Senado é formado por 30 assentos), administram 3 das 19 Intendências e 32 dos 125 municípios.

Ainda no Uruguai, em 2019 formou-se outra coalizão, desta feita integrada por partidos localizados mais à direita no espectro político, que nasceu com o objetivo de garantir a eleição de um presidente que não integrasse o *Frente Amplio*.

O movimento foi chamado de *Coalición Multicolor* e reuniu 5 entidades⁶. Na prática, contudo, funcionou como verdadeira coligação para favorecer a eleição do Presidente Luis Alberto Lacalle Pou, tendo em vista que após o pleito dissolveu-se e os partidos que a compunham passaram a atuar de modo independente, sendo impossível, nesse cenário, falar da existência de bancadas da *Coalición Multicolor*. Ademais, o próprio presidente se apresenta como membro do *Partido Nacional* e não da coalizão.

O Chile, por seu turno, desenvolve um modelo um pouco diferente do arranjo uruguaio. É perfeitamente possível na estrutura chilena a formação de coalizões estáveis para o exercício do governo e de funções legislativas em atuação conjunta como se todos formassem apenas uma legenda. Esse núcleo essencial se repete nas experiências do Uruguai e do Brasil.

⁵ O Frente Amplio é composta pelos seguintes movimentos e partidos políticos: Asamblea Uruguay, Baluarte Progresista, Banderas de Liber, Casa Grande, Claveles Rojos, Compromiso Frenteamplista, Confluencia Frenteamplista, Corriente 78, Corriente de Accion y Pensamiento-Libertad, Corriente de Izquierda, Corriente Popular, Corriente Progresista Independiente, Corriente Unidad Frenteamplista (CUF), Frente Izquierda de Liberacion (FIDEL), Fuerza Renovadora, Grupo Pais, Ir -Izquierda con un Nuevo Sentido, Izquierda Abierta, Izquierda en marcha, Liga Federal Frenteamplista, Movimiento 20 de Mayo, Movimiento Cambio Frenteamplista, Movimiento de Participacion Popular (MPP), Movimiento Popular Frenteamplista (MPF), Movimiento Socialista, Nuevo Espacio, Partdo Socialista de Uruguay, Partido Comunista de Uruguay, Partido de la Seguridad Social, Partido Demócrata Cristiano, Partido Obrero Revolucionario, Partido por la Victoria del Pueblo, Partido Socialista de los Trabajadores e Vertiente Artiguista.

⁶ A Coalición Multicolor foi composta pelo Partido Nacional, Partido Colorado, Cabildo Abierto, Partido Independiente e Partido da Gente.

Contudo, no Chile é possível que a coalizão seja integrada, inclusive, por coalizões menores. Essa ideia seria o equivalente a uma federação de federações, que reuniria, ao menos em tese, um número maior de apoiadores e exigiria uma afinidade ideológica mais sólida.

Entre as lições que o modelo chileno apresenta, algo observável nas entrelinhas é que, ao fim e ao cabo, existe uma quantidade pequena de verdadeiras ideologias e distinções programáticas. As diferenciações entre os partidos políticos acabam podendo ser reduzidas a pontos específicos e restritos do programa das legendas e aos interesses políticos, especialmente, interesses locais.

O primeiro exemplo que se pode buscar no país andino é aquele da *Concertación de Partidos por la Democracia*, ou simplesmente *Concertación*. Criada em 1988, permaneceu ativa até 2013, quando ocorreu sua dissolução, e neste período administrou ou país em 4 oportunidades, nos governos de Patricio Aylwin (1990–1994), Eduardo Frei (1994–2000), Ricardo Lagos (2000–2006) e Michelle Bachelet (2006–2010). A *Concertación*, durante todo o seu período de existência, foi formada por diferentes partidos políticos e sempre atuou como uma força única no governo e no parlamento (CHILE, BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, 2022).

No cenário mais recente, merece ser analisada no Chile a coalizão *Apruebo Dignidad*, responsável pela eleição do atual presidente do país, Gabriel Boric. O *Apruebo Dignidad* possui uma composição muito diversificada englobando partidos políticos, outras coalizões e movimentos políticos⁷.

A formação de coalizões é especialmente importante para os movimentos políticos despersonalizados que, ainda que obtivessem sucesso eleitoral, teriam enorme dificuldade de atuação parlamentar de forma isolada e sem suporte de uma bancada.

O *Apruebo Dignidad* conseguiu, nas eleições de 2021, eleger, além do Presidente da República, 37 deputados (a Câmara é formada por 155 assentos) e 4 senadores (o Senado é formado por 50 assentos).

A experiência de décadas dos países vizinhos mostra a possibilidade de sucesso do modelo de federações partidárias e como este arranjo pode funcionar como saída para alguns dilemas da política partidária brasileira, tais como a necessidade de diminuir o número de agremiações nos parlamentos, a busca pela redução do número de

⁷ O *Apruebo Dignidad* é composto pelos seguintes partidos: Convergencia Social, Revolución Democrática e Comunes (que formam a coalização Frente Amplio), Partido Comunista e Federación Regionalista Verde Social (que formam a coalização Chile Digno, bverde y Soberano); bem como pelos seguintes movimentos políticos: Fuerza Común, Movimiento Unir, Acción Humanista, Izquierda Cristiana de Chile e Izquierda Libertaria.

legendas e a criação de mecanismos que possam resguardar partidos históricos e verdadeiramente ideológicos.

Por outro lado, a tradição brasileira, bem mais formalista, limita a potencialidade das federações de congregar entidades e movimentos políticos distintos dos partidos. Além disso, ao se projetar sobre um estado federativo extremamente complexo – no qual se sobrepõem governo e órgãos legislativos em âmbito nacional, estadual e municipal – o modelo criado pela Lei nº 14.208/2021 encontra desafios próprios no caso brasileiro, ficando seu êxito a depender da acomodação não apenas de ideais políticos, mas, muito fortemente, de arranjos eleitorais.

O ARRANJO ELEITORAL COMO FATOR DETERMINANTE NA DEFINIÇÃO DAS FEDERAÇÕES EM 2022

A formação de federações partidárias, tal como tem sido divulgado em diferentes ambientes e meios de comunicação, gerará como efeito, jurídica e politicamente relevante, a possibilidade de sucesso no atingimento dos parâmetros fixados como cláusula de desempenho pela EC nº 97/2017. O êxito em suplantear tais barreiras implicará na possibilidade de gozo irrestrito de todos os direitos assegurados pela legislação às legendas partidárias, notadamente o acesso pleno aos vultosos recursos do fundo partidário e ao precioso tempo de propaganda eleitoral no rádio e televisão e, conseqüentemente, na sobrevivência na dispersa arena eleitoral brasileira.

À guisa de obter tais louros, moeda preciosa para qualquer partido político, as agremiações que possuem alguma afinidade no espectro político e compartilham a dificuldade de produzir bancadas expressivas, principalmente na Câmara dos Deputados, poderiam buscar a constituição de federações, o que resultaria no alcance de benefícios mútuos, como referido.

A realidade que se avizinha, entretanto, não é tão cartesiana como pode parecer a um observador apressado. Nesse cenário, cabe investigar se a necessidade de reunião de forças com o objetivo de garantir o sucesso na batalha contra os padrões de desempenho eleitoral previsto na Constituição Federal servirá como motor com força propulsora suficiente para impulsionar definitivamente a criação de federações partidárias.

Em outras palavras: a necessidade de sobrevivência e a afinidade ideológica serão fatores necessários e suficientes para a construção de arranjos federativos de longo prazo desenhados pela legislação? A análise do cenário político-partidário brasileiro

fornece informações importantes que ajudam a tecer conjecturas relevantes relacionadas a esta pergunta.

O primeiro elemento que deve ser levado em conta é que, apesar de a federação partidária ser uma união de legendas com propósitos comuns que poderá eventualmente resultar na fusão ou incorporação de partidos e na redução da quantidade de agremiações no teatro político nacional, a ideia de ceder privilégios, forças e poderes é refutada quase à unanimidade pelos interessados.

Na realidade, parece que há um certo *mis-en-scène*, em que muitos desejam federar-se, conquanto isso não implique na necessidade de realizar qualquer concessão relevante. A criação de um grupo em que só existem avanços e não há recuos, significa, na prática, a impossibilidade de realizar um alinhamento verdadeiro de interesses e expectativas.

Nesse cenário, o modelo de federação partidária que poderá ser exitoso no Brasil repetirá, de modo informal e não intencional, um modelo que se aproxima do sistema alemão. Naquele país é possível a formação de federações partidárias (chamadas de "União"), para atuação parlamentar unificada, desde que os partidos que a compõem não concorram nos mesmos estados da federação. Note-se que, nesse modelo, são os partidos, e não as federações, que lançam candidaturas. O legislador alemão pretende, então, evitar a existência de competição *interna corporis* na federação partidária, fazendo com que, na prática a atuação federada seja restrita à dinâmica parlamentar (SCHOLESS, 2017).

No caso alemão, o exemplo mais vivo do sucesso alcançado pelo modelo é hegemonia parlamentar da CDU e do CSU, partidos que possuem um ideário muito parecido e formam uma União há mais de 60 anos. A vinculação entre ambos é tão vigorosa que são chamados de "partido-ônibus". A distinção mais notável de ambos é que a CSU atua apenas na Baviera e a CDU nos outros 15 estados alemães (SCHOLESS, 2017).

É dizer, as federações, no Brasil, terão maior chance de sucesso, se organizadas de forma a congregar as agremiações partidárias que possuem forças locais não conflitantes (modelo de *prevalência* de uma das legendas). É como se, para o êxito do acordo, fosse necessário reunir apenas partidos regionais – figura que formalmente não existe no Direito brasileiro, mas muito fácil de ser identificada na praxis política, dada a difusão da força eleitoral das legendas e a quantidade rarefeita de partidos que possuem representação relevante homogeneamente distribuída pelos diferentes entes federativos.

Esse arranjo possui ampla viabilidade, porque não implicará na necessidade de cessão de poderes, na desistência de candidaturas e, no limite, na perda de cadeiras no parlamento. Torna-se um contrato de adesão em que todos ganham e, verdadeiramente, passam a somar forças em busca de uma colheita eleitoral mais próspera.

Para fins de conferir subsídios à hipótese, propõe-se a análise da força de diferentes legendas através da verificação da sua representação, na Câmara dos Deputados, distribuída por Unidade da Federação. Serão utilizados como base de informação os resultados que emergiram das urnas nas Eleições 2018 e constam dos repositórios oficiais do TSE. Assim, será possível visualizar a possibilidade de convergência de interesses das agremiações e, conseqüentemente, mensurar as chances de sucesso de uma possível federação partidária.

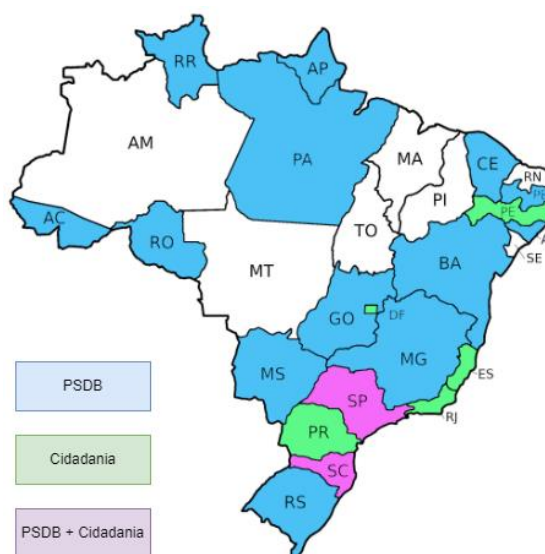
Importante assentar, ainda, que a análise da representação parlamentar como critério definidor da força de cada legenda nas diferentes Unidades da Federação deve levar em conta o tamanho das bancadas de cada um destes entes federativos. Nesse sentido, é possível considerar que haverá uma competição direta de caráter predatório entre as legendas (modelo de *concorrência*) nos estados em que o número de parlamentares seja inferior a 30, ou seja, em 22 Unidades da Federação. Isso porque nesses casos a quantidade de assentos em disputa estimula a dispersão dos votos aumentando proporcionalmente o Quociente Eleitoral e diminuindo a possibilidade de uma única legenda amealhar muitas cadeiras.

Assim, a união de forças não resultará em um fratricídio apenas nos casos do Paraná (30 cadeiras), Rio Grande do Sul (31 cadeiras), Bahia (39 cadeiras), Rio de Janeiro (46 cadeiras), Minas Gerais (53 cadeiras) e São Paulo (70 cadeiras). Essa mesma realidade espelha-se diretamente na composição de forças para a eleição dos candidatos em cargos majoritários em todos os níveis, servindo, portanto, como um critério seguro para a comparação buscada.

Será analisada, em primeiro lugar, a potencial viabilidade de federação formada pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB e o Cidadania, tendo em vista anúncio público a intenção das agremiações de firmar esse acordo (FERREIRA, 2022).

A Imagem 1 apresenta a distribuição de poder do PSDB e do Cidadania, de acordo com as suas respectivas bancadas de deputados federais eleitas em 2018, mais aproximada ao modelo de *prevalência*.

Imagem 1: Correlação de forças PSDB e Cidadania: prevalência ou concorrência em cada Unidade da Federação, considerando os Deputados Federais eleitos em 2018



Fonte: Elaborado pelos autores. Dados extraídos do site do TSE, 2022.

Como se observa, PSDB e Cidadania possuem representações formais em 20 Unidades da Federação. O PSDB possui parlamentares em 13 estados, o Cidadania em 4 estados e no Distrito Federal e as duas legendas compartilham assentos em São Paulo e Santa Catarina. Os partidos só possuem uma competição acirrada em Santa Catarina, que possui 16 assentos na Câmara dos Deputados. Em São Paulo, onde 70 cadeiras estão em disputa, a soma de forças tende a ser benéfica para ambos, com o aumento da possibilidade de conquista de um número maior de assentos pela federação partidária.

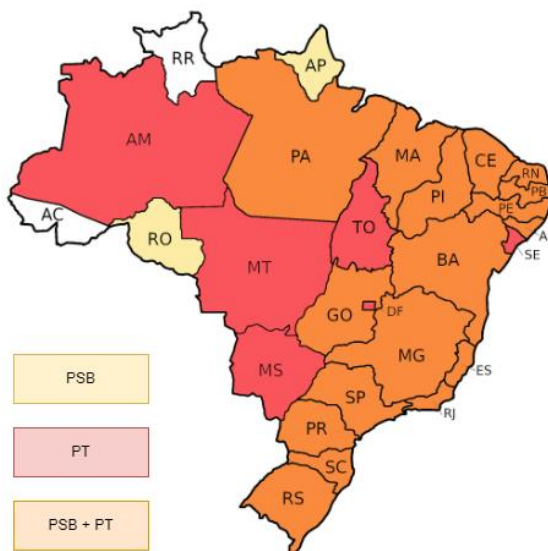
Nesse exemplo, pode-se afirmar, para os fins da presente análise, que as duas legendas se apresentam como “partidos regionais”, possuindo sua força eleitoral concentrada em regiões distribuídas pelo país (modelo de *prevalência*), motivo pelo qual, na maioria dos casos, não se exigirá a cessão de poder para a construção de uma federação partidária.

Situação bastante diversa pode ser verificada na Imagem 2, que bem ilustra o modelo de *concorrência*. Nela, está representada a distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados, considerando os resultados que emergiram das urnas em 2018, pertencentes ao PT e o Partido Socialista Brasileiro – PSB, partidos que chegaram a discutir a formação de uma federação (MENDES; LAGO, 2022).

A Imagem 2 demonstra a existência de um enorme espaço de intersecção da representatividade de PT e PSB (modelo de *concorrência*), o que potencialmente produziria conflitos internos em uma possível federação formada por ambos. As duas agremiações somadas possuem representantes em 25 Unidades da Federação. O PT está de forma

independente em 5 estados e no Distrito Federal enquanto o PSB aparece isoladamente em 2 estados. Por outro lado, as legendas competem diretamente em 17 estados.

Imagem 2: Correlação de forças PT e PSB: prevalência ou concorrência em cada Unidade da Federação, considerando os Deputados Federais eleitos em 2018



Fonte: Elaborado pelos autores. Dados extraídos do site do TSE, 2022.

Essa concorrência está presente nos 6 estados com maior representação na Câmara dos Deputados, o que, como referido, não consistiria em obstáculo real para a formação de uma federação partidária, dada a possibilidade de compartilhamento verdadeiro de forças e resultados eleitorais mais positivos do que as disputas apartadas.

Por outro lado, a presença comum com força efetiva em outros 11 estados de menor densidade eleitoral, transformando os membros dos partidos em contendores e, não, em companheiros de chapa praticamente inviabiliza a constituição de uma federação encabeçada pelas duas legendas.

Não sem surpresa, o PSB tornou pública a decisão de não integrar federação com o PT, admitindo explicitamente as dificuldades de composição eleitoral e o receio do esvaziamento da força política daquela legenda caso o acordo fosse firmado (LIMA, Bernardo, 2022). Ainda que possa haver recuo nessa decisão, as dificuldades que a ela conduziram estarão latentes.

A análise desses dados permite sustentar, como hipótese, que os interesses locais e a necessidade de manter o *status quo* (no modelo de *prevalência*) e evitar a perda de poder (no modelo de *concorrência*) constituem elementos que podem ser tão ou mais primordiais e determinantes para a decisão de diferentes legendas em federar-se que a preocupação com a afinidade ideológica e o alinhamento dos programas partidários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou apresentar os desafios para o êxito da federação de partidos políticos para promover estabilidade organizativa, objetivo que se considera primordialmente buscado pelas agremiações com a aprovação do modelo previsto na Lei nº 14.208/2021. Trata-se efetivamente de uma *associação de partidos políticos*, com atuação unificada em todos os níveis. Comparado com modelos similares adotados no Uruguai e no Chile, há maior formalidade, devendo-se observar que o arranjo é disponibilizado exclusivamente a partidos políticos.

Dividiu-se em seis etapas o percurso a ser trilhado até a plena eficácia organizativa da federação. Até a conclusão deste artigo, três dessas etapas haviam sido concluídas, estando em curso a fase de negociações para a aprovação de estatutos. Projeta-se que os acordos tenderão a fluir com maior facilidade entre partidos cuja distribuição relativa de poder observe o modelo de *prevalência*, ao passo que haverá maiores impasses se aquela distribuição se der mais intensamente em um modelo de *concorrência*.

A partir de 31 de maio de 2022, quando estará apresentado o quadro de federações efetivamente formadas, será possível acompanhar a atuação eleitoral e parlamentar das agremiações envolvidas, de modo a avaliar se a federação será um modelo exitoso para conferir estabilidade organizativa aos partidos políticos, bem como a natureza e a intensidade da articulação de fins que adotarão.

Não se descarta que ajustes na estrutura partidária nacional e a construção de estruturas congressuais que simplifiquem as relações de poder entre o parlamento e o Poder Executivo sejam efeitos possíveis da implementação do modelo. Porém, aposta-se que o potencial de acomodação de interesses eleitorais será o fator decisivo para a formação e adequado funcionamento das federações.

SOBRE OS AUTORES

Roberta Maia Gresta é coordenadora e professora da especialização em Direito Eleitoral da PUC-Minas, servidora da Justiça Eleitoral, assessora de Ministro do TSE, instrutora colaboradora das Escolas Judiciárias Eleitorais e membra fundadora da ABRADep.

Volgane Oliveira Carvalho é doutorando em Políticas Públicas da UFPI, servidor da Justiça Eleitoral, instrutor colaborador das Escolas Judiciárias Eleitorais, membro da ABRADep e Secretário Geral Adjunto da ABRADep.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. Rio de Janeiro, 24 fev. 1932. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 27 mar. 2022.
- _____. Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Brasília, 4 out. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm>. Acesso em: 21 mar. 2022.
- _____. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, 19 set. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm>. Acesso em: 21 mar. 2022.
- _____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, 30 set. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>. Acesso em: 21 mar. 2022.
- _____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7021. Requerente: Partido Trabalhista Brasileiro. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Referendo da decisão liminar em: 9 fev 2022 (sem publicação). Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6293255>>. Acesso em: 24 mar. 2022.
- _____. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução nº 23.609, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições. Brasília, 18 dez. 2019. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019>>. Acesso em: 20 mar. 2022.
- _____. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução nº 23.670, de 14 de dezembro de 2021. Dispõe sobre as federações de partidos políticos. Brasília, 14 dez. 2021. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-670-de-14-de-dezembro-de-2021>>. Acesso em: 20 mar. 2022.
- CHILE. BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. Partidos, movimientos y coaliciones: Concertación de Partidos por la Democracia. Disponível em: <https://www.bcn.cl/historiapolitica/partidos_politicos/wiki/Concertaci%C3%B3n_de_Partidos_por_la_Democracia>. Acesso em: 27 mar. 2022.
- DANTAS, Humberto. Federações partidárias: o que sabemos, calculamos e desconhecemos. *Brasil em foco*, [s. l.], n. 2, 2022.
- FERREIRA, Flávio. Cidadania decide se unir ao PSDB em federação partidária: Diretório Nacional da legenda realizou votação que incluía também PDT e Podemos. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 19 de fev. 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/02/cidadania-decide-se-unir-ao-psdb-em-federacao-partidaria.shtml?origin=uol>>. Acesso em: 24 mar. 2022.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria do partido político no direito constitucional brasileiro*. [S. l.: s. n.], 1948.
- FRENTE AMPLIO. Estatuto 2011 con modificaciones propuestas por el Plenario Nacional del 12.06.21 y ratificadas en el VII Congreso Ordinario "5 de febrero de 1971 – 50 años de unidad". Santiago, 2021. Disponível em: <<https://www.frenteampio.uy/documentos-institucionales/item/37-estatutos>>. Acesso em: 26 mar. 2022.
- GRESTA, Roberta Maia; FERREIRA, Lara Marina; BRACARENSE, Mariana Sousa. Parâmetros de legitimidade da atuação dos partidos políticos no processo jurisdicional eleitoral. In: GUERRA, Arthur Magno e Silva; BARACHO JÚNIOR, José Alfredo; BERNARDES, Flávio Couto (org.). *Direito eleitoral: 30 anos de democracia*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018. p. 213–245.
- GRESTA, Roberta Maia. Federação de partidos políticos: o que muda para 2022? *Opinião UOL*, 2021. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/abradep/2021/12/15/federacao-de-partidos-politicos-o-que-muda-para-2022.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2022.

15. GRESTA, Roberta Maia. *Teoria do processo eleitoral democrático: a formação dos mandatos eletivos a partir da perspectiva da cidadania*. 2019. 501 f. Tese (Doutorado em Direito Político) – Programa de Pós-Graduação em Direito Político, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.
16. HAUBERT, Mariana. Partidos pedirão mais prazo ao TSE para formar federação. *Poder 360*. 20 jan. 2022. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/eleicoes/partidos-pedirao-mais-prazo-ao-tse-para-formar-federacao/>>. Acesso em: 27 mar 2022.
17. LEYTON, Juan Carlos Gómez. Chile: El talón de Aquiles del presidente Boric y del gobierno de Apruebo Dignidad. *Instituto de Estudios Latino-Americanos*. Florianópolis, 14 mar. 2022. Disponível em: <<https://iela.ufsc.br/noticia/chile-el-talon-de-aquiles-del-presidente-boric-y-del-gobierno-de-apruebo-dignidad>>. Acesso: 27 mar. 2022.
18. LIMA, Bernardo. Eleições 2022: PSB desiste de acordo e federação fica entre PT, PV e PC do B. Mesmo sem federação, o PSB deve apoiar o PT em forma de coligação. *Correio Braziliense*. Brasília, 09 mar. 2022. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/03/4991788-eleicoes-2022-psb-desiste-de-federacao-com-pt-pv-e-pcdo.html>>. Acesso em: 24 mar. 2022.
19. LIMA, Kevin. Psol dá passo para federação com Rede e aprova cláusula que permite 'infidelidade' nas eleições. *G1*, Brasília, 30 mar. 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/noticia/2022/03/30/psol-da-passo-para-federacao-com-rede-e-aprova-clausula-que-permite-infidelidade-nas-eleicoes.ghtml>>. Acesso em: 24 mar. 2022.
20. MENDES, Sandy; LAGO, Rudolfo. PT e PSB ainda decidem sobre impasses para definir federação. *Congresso em foco*. Brasília, 29 jan. 2022. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/pt-e-psb-ainda-decidem-sobre-impasses-para-definir-federacao/>>. Acesso em: 24 mar. 2022.
21. NEISSER, Fernando Gaspar. O STF e as especulações sobre o futuro das federações partidárias. *Boletim ABRADep*, n. 3, 2022. Disponível em: <<https://abradep.org/producao-academica/boletim-abradep/>>. Acesso em: 5 abr. 2022.
22. PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
23. PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO. *Petição inicial na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7021*. Ajuizada em: 4 nov 2021. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6293255>>. Acesso em: 24 mar. 2022.
24. SCHOLESS, Alexandre. Zeitgeist: as diferenças entre CDU e CSU. *Deutsche Welle*. Bonn. 2 jan. 2017. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/zeitgeist-as-diferen%C3%A7as-entre-cdu-e-csu/a-36981559>>. Acesso em: 24 mar. 2022.

Submissão em 31 de março de 2022.

Aceito em 04 de abril de 2022.

