
A FEDERAÇÃO DE PARTIDOS E SEUS REFLEXOS NA CONSOLIDAÇÃO DA REFORMA POLÍTICA NO BRASIL - UMA ANÁLISE DOS PLS APRESENTADOS NO CONGRESSO NACIONAL QUE ORIGINARAM A LEI Nº 14.208/2021

Renan Rodrigues Pessoa¹

Resumo

Considerada a grande novidade da reforma político-eleitoral de 2021, as federações partidárias tem o propósito de garantir a sobrevivência das pequenas legendas - aquelas que possuem pequena representação na cena política e cuja existência está em ameaça diante dos efeitos da EC nº 97/2017. Nesse sentido, o objetivo do presente estudo é examinar a discussão legislativa sobre a proposta das federações partidárias, principalmente, a partir da análise dos Projetos de Lei apresentados no Congresso Nacional que originaram a Lei nº 14.208/2021. A abordagem da pesquisa baseia-se no método hipotético-dedutivo, a partir da revisão bibliográfica provinda dos politólogos sobre o conceito de federação partidária, o uso das notas taquigráficas do Congresso Nacional referente à discussão legislativa sobre a proposta das federações e as manifestações do Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade da lei 14.208/2021. Verificou-se que das propostas apresentadas durante a reforma política de 2021 observou-se a polarização entre duas posições distintas. De um lado, considera-se a federação como uma espécie de coligação camuflada e que, portanto, seria apenas um mecanismo de salvaguarda das legendas menores. Por outro lado, seus defensores destacaram a tese de que a medida fortaleceria os partidos políticos e seu espectro ideológico. Conclui-se que a instituição das federações partidárias feita pelo legislador é uma medida recomendável no sentido de consolidar o processo de reforma política no Brasil iniciado em 2017 e continuado em 2021, principalmente no propósito de avaliar seus possíveis efeitos junto aos partidos menores e, sobretudo, no intuito de fornecer soluções para o permanente conflito entre a representação das minorias no Parlamento e o fragmentado quadro partidário no Brasil.

Palavras-chave: Eleições; Federações de Partidos; Congresso Nacional; Pluralismo Político; Representação das Minorias.

1. INTRODUÇÃO

As eleições de 2022 estão sendo marcadas por uma das modificações mais importantes no sistema proporcional de lista aberta desde a sua criação em 1932: a instituição das federações partidárias. Aprovada pelo Congresso Nacional em 2021, a Lei nº 14.208/2021 alterou a legislação que rege os partidos políticos, instituindo que pelos próximos 04 anos, duas ou mais siglas poderão

¹ Mestrando em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, e-mail: renanpessoa13@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7943-2505>.

reunir-se em federação, a qual, após sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuarão como se fossem uma única legenda partidária.

Cumprir dizer que a reforma política de 2017, em especial com a aprovação da Emenda Constitucional nº 97/2017, instituiu dificuldades para as pequenas legendas, especialmente com o fim das coligações nas eleições proporcionais e a instituição de uma progressiva cláusula de desempenho até 2030. A limitação das alianças nas eleições legislativas e a criação de obstáculos para o acesso ao direito de antena e recursos do Fundo Partidário desenhava um futuro de possível extinção ou fusão destas pequenas forças com representação na cena política do Brasil

Por isso, no bojo do debate da reforma política brasileira de 2021, veio à tona a proposição de soluções transitórias que evitassem a fragmentação partidária no Parlamento, mas garantissem a sobrevivência de grupos que embora diminutos, possuem representatividade na sociedade brasileira.

A proposta das federações partidárias vem neste momento especial, em que os partidos pequenos buscam instrumentos que possam garantir sua sobrevivência política diante de medidas restritivas ao seu funcionamento. Dessa forma, o exame das origens da Lei 14.208/2021 e da sua discussão legislativa no Congresso Nacional é fundamental para entender o que tem ocorrido atualmente no sistema partidário brasileiro.

Nesse sentido, o objetivo do presente estudo, é analisar os Projetos de Lei apresentados no Congresso Nacional que deram origem a Lei das Federações Partidárias, ou seja, a Lei nº 14.208/2021. Igualmente, serão observados os pressupostos históricos, normativos e políticos que explicam a necessidade da discussão sobre as federações de partidos no Brasil e seus impactos no sistema político.

Para analisar a problemática, o método de abordagem escolhido para conduzir a pesquisa apresentada neste artigo é o dedutivo, cujas técnicas escolhidas com o intuito de viabilizar o método foram a revisão bibliográfica e o uso das notas taquigráficas do Congresso Nacional.

Assim, foram utilizados os seguintes instrumentos de consulta: a utilização de livros e artigos da Ciência Política e do Direito que tratam acerca do conceito das Federações Partidárias; o uso das propostas de reforma política de 2021 no Congresso Nacional sobre as federações de partidos políticos; a Constituição e a legislação eleitoral vigente; o uso das sessões legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que trataram do debate sobre as federações partidárias.

Por fim, registre-se que o trabalho será dividido em dois eixos para uma melhor compreensão do debate legislativo nos últimos anos. Inicialmente, será examinado o debate acadêmico realizado pela Ciência Política e o Direito acerca do conceito das federações partidárias.

Após isso, a análise focará nos projetos de lei apresentados no Congresso Nacional que deram luz a Lei nº 14.208/2021 e instituiu as federações de partidos políticos no Brasil.

2. O DEBATE ACADÊMICO SOBRE O CONCEITO DAS FEDERAÇÕES DE PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

Nos últimos anos, a discussão acadêmica acerca do sistema partidário e eleitoral no Brasil passou pela crítica a permanência do instituto das coligações nos pleitos proporcionais. Nos idos da década de 1990, José Antônio Giusti Tavares (1994, p. 128), já comentava que o instituto da coligação favorecia distorções na representação por lista aberta, ao fazer com que o voto do eleitor não fosse destinado especialmente para eleger os candidatos da agremiação ao qual digitou seu número na urna eletrônica:

Nem o eleitor nem o partido têm qualquer controle sobre o destino do voto e sobre a ordem de precedência dos candidatos nessa lista virtual, que causa efeitos compósitos e aleatórios. Associado à prática de alianças partidárias nas eleições proporcionais, esse mecanismo gera migrações de votos ainda mais aleatórias e irracionais, como resultado das quais os votos num partido terminam sendo contabilizados para outro partido.

Mais recentemente, antes do advento da reforma política de 2017, Luís Felipe Miguel e Pedro Paulo Ferreira de Assis (2016, pp. 28-29), lembravam que o instituto da coligação na eleição proporcional favorecia o processo de aprofundamento da fragmentação partidária nas Casas Legislativas, graças a um processo de simbiose entre partidos grandes e pequenos.

O partido menor concedia o tempo de televisão e rádio a sigla maior para a disputa nos pleitos majoritários e em troca, o partido pequeno se coligava com a legenda mais estruturada, ampliando a competitividade de seus candidatos. Desse modo, face a comunicação dos votos das legendas coligadas, a sigla menor podia superar o quociente eleitoral e obter cadeiras, a partir de estratégias concentradas em centralizar a campanha em poucos candidatos com mais chances de vencer o pleito legislativo (Miguel, Assis, 2016, p. 29).

Diante disso, o efeito da permissão das coligações era absolutamente negativo, pois ampliava a complexidade da formação de maiorias parlamentares, face ao aumento de legendas com representação, prejudicando a formação de coalizões governamentais que pudessem dar estabilidade ao Executivo e dando mais dificuldades na atribuição de responsabilidades pelas decisões de governo (Miguel, Assis, 2016, p. 28).

Nesse ponto, a EC 97/2017, ao vedar as coligações proporcionais e instituindo uma crescente cláusula de desempenho procurava atacar tais problemas ao criar dificuldades para o funcionamento dos partidos pequenos e obstaculizar estratégias para as eleições de seus representantes.

Todavia, ao mesmo tempo em que existia essa crítica forte a esse tipo de aliança temporária nas eleições legislativas, havia diversos alertas do quanto tais medidas limitadoras podiam afetar fortemente a representação de grupos partidários minoritários no Parlamento e excluir agremiações que mesmo possuindo uma base eleitoral diminuta, possuem um poder de pressão social na efetivação de políticas por parte do Estado (Miguel, Assis, 2016, p. 31).

Por isso, soluções de transição se instituem no horizonte no afã de conciliar interesses entre a grande quantidade de legendas existentes no Brasil e a sobrevivência das pequenas siglas. Dessa forma, nos últimos tempos, embora com certa escassez na literatura seja da Ciência Política ou do Direito, as federações partidárias tem se instituído como uma alternativa face às coligações nas eleições proporcionais. A busca de um conceito capaz de suprir esta lacuna no sistema político tem sido um desafio, especialmente no intuito de se fazer uma legislação compatível com a preservação das minorias políticas.

Nesse sentido, o exame da discussão dos politólogos e juristas acerca da definição das federações partidárias procurarão se desapegar dos chamados preconceitos teleológico e sociológico contra os partidos políticos descritos por Ângelo Panebianco em sua obra.

O autor observa que o preconceito sociológico como aquele que “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”. Da mesma forma, o preconceito teleológico é mostrado como aquele que entende as atividades das legendas a partir da sua própria razão de ser, sem levar em conta, as estratégias para o fortalecimento e crescimento da agremiação. (Panebianco, 2005, pp. 3-11).

Assim, o desafio daqueles que querem entender o instituto das federações deve ser o de vê-lo como uma estratégia de organização dos partidos políticos que não pode ser desconectada dos interesses eleitorais e das eventuais tensões que podem ocorrer durante o processo (Gresta, Carvalho, 2022, p. 145).

Dessa forma, um dos pioneiros a refletir sobre a necessidade de tal medida como uma alternativa as coligações foi David Fleischer em 2006. Em sua obra *Análise política das perspectivas da reforma política no Brasil, 2005-2006*, o politólogos procurou dissertar e fazer

algumas análises acerca da reforma política de 2003, especialmente o PL 2679/2003 de autoria do então deputado federal Ronaldo Caiado.

Ao chegar ao assunto das federações, Fleischer procurou diferenciar a federação da coligação proporcional e dar uma visão positiva acerca da propositura legislativa:

A grande diferença é que essa “federação” teria que permanecer em funcionamento obrigatoriamente por três anos. Assim, não haveria mais “troca-troca” de legenda durante esse período, e a “federação” funcionaria como um “bloco parlamentar”. Na linguagem dos jovens, a tradicional aliança eleitoral via coligação é uma relação de “ficar” (até a abertura das urnas), e a “federação de partidos” seria então uma “união estável” durante três anos. (Fleischer, 2005, p. 20).

Assim, Fleischer (2005, p. 20) via a época, que a proposta das federações partidárias era uma modificação positiva, pois ao ser um substitutivo as coligações, teria a possibilidade de se salvaguardar a sobrevivência política e eleitoral de agremiações menores mais programáticas.

Registre-se que de acordo com o politólogo, a federação favoreceria que as siglas menores pudessem permanecer com a sua representação parlamentar, a partir de uma base ideológica comum que deveria ser seguida durante toda a legislatura. Para o autor, a medida daria mais consistência aos partidos integrantes, uma vez que as agremiações não podem sair desta aliança e estimularia a fidelidade partidária, pois durante os quatro anos da federação seria vedada a saída da legenda.

Outra importante publicação foi feita por Alice Rocha da Silva e Matheus Passos Silva em 2016. Com a publicação *Uma Proposta de Reforma da Estrutura Partidária do Brasil com base no dever fundamental de Participação Política*, estes assim como Fleischer, viam a federação como uma alternativa a coligação. Para ambos os autores (2016, p. 28), a federação seria conceituada da seguinte forma:

A proposta corresponde à criação de blocos partidários que, uma vez tendo sido criados nas convenções partidárias dos respectivos partidos membros, permaneceriam unidos durante o exercício da legislatura parlamentar, de maneira a atuar em conjunto durante período de tempo relativamente mais longo do que no modelo atual.

Da mesma forma, a proposta das federações teria como principal vantagem a possibilidade de dar mais consistência ideológica aos partidos, diante do tempo de aliança que seria de médio prazo, isto é, os quatro anos da legislatura parlamentar. De acordo com os autores (2016, p. 29):

O estabelecimento de federações partidárias tem ainda a possibilidade de dar maior consistência ideológica às agremiações partidárias brasileiras, as quais têm vindo a ser

vistas muito mais como meros “agrupamentos baseados apenas no fisiologismo” cuja atuação serve apenas à satisfação “dos interesses de seus donos” e não efetivamente como partidos políticos com função representativa do cidadão.

Para os autores, as federações partidárias diminuiria o número de partidos políticos, possibilitaria a fusão ou a incorporação das pequenas siglas e favoreceria com que os grandes partidos fizessem um arranjo meramente eleitoral com grupos que possuem uma representatividade menor na cena política brasileira (Silva, Silva, 2016, p. 30).

Mais recentemente, com o advento da Lei das Federações Partidárias, observa-se uma profusão de novas publicações opinando sobre a instituição do novo tipo de alianças.

No presente ano, Ana Cláudia Santano já previa a necessidade das federações para que o eleitor tenha maior percepção do eleitor sobre ideologia dos partidos, facilitando um maior controle sobre os seus representantes a partir do voto:

Com as federações, a percepção da falta de ideologia pode ser amenizada sem que se reduza o número de partidos só por reduzir. As dificuldades nos acordos das siglas de hoje pode ser o seu robustecimento de amanhã, e quem ganha com isso é a democracia, pois também será possível ver quem, de fato, é governo e oposição e quem alinha o discurso eleitoral ao exercício do mandato, permitindo, também, que exista o controle social por meio do voto esclarecido. É uma resposta promissora à antipolítica que nos ronda (Santano, 2022, p. 01).

Dessa forma, a federação teria como grande vantagem, o fortalecimento de partidos que seguissem uma linha programática, garantindo previsibilidade na linha das votações no Parlamento pelos próximos 04 anos. Nesse ponto, não haveria surpresas para a montagem das coalizões, favorecendo a governabilidade para a gestão eleita e daria um sinal positivo para a relação entre representante-representado, visto que o eleitor saberia exatamente em qual projeto ou visão de mundo estaria votando.

Outra publicação de grande valia para o exame do debate acadêmico é a de Roberta Maria Gresta e Volgane Oliveira Carvalho em 2022. Na obra *Federação de partidos políticos no Brasil: Impactos sobre o sistema partidário, contexto latino-americano e desafios para as eleições 2022*, Gresta e Carvalho (2022, p. 148), concebem as federações como uma segunda chance diante da possibilidade de extinção das pequenas legendas diante da cláusula de barreira. Para os autores:

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.

Logicamente, as federações não escaparam de críticas quanto a sua existência. Rodrigo Cyrineu, membro da ABRADep, aduziu que as federações seriam uma volta disfarçada das coligações, diante do temor das agremiações menores de perda de acesso ao tempo de televisão e aos recursos do fundo partidário em razão de um decrescente desempenho eleitoral:

Apesar do nome e prazo de duração diferentes, essa federação desempenhará o mesmo papel das coligações, isto é, ajudará os partidos nanicos a ultrapassar a cláusula de desempenho ou de barreira, ao permitir que os votos dados aos partidos federados sejam somados, para fins de cálculo dos quocientes partidário e eleitoral, à semelhança do que ocorria na coligação proporcional (Cyrineu, 2022, p. 01).

Da análise do debate acadêmico sobre as federações partidárias, pode-se perceber que o instituto pode ser definido como uma aliança de partidos políticos que se manteriam unidos para além do processo eleitoral.

Dessa forma, seriam criados blocos partidários, que, uma vez tendo sido criados nas convenções partidárias das siglas membras, permaneceriam juntas durante o exercício da legislatura parlamentar, de modo a atuar em conjunto durante os 4 anos seguintes a eleição. Todavia, a proposta não escapa de críticas de alguns especialistas, por ser uma espécie de retorno camuflado das coligações nas eleições proporcionais e um mecanismo de sobrevivência das pequenas siglas.

3. UM EXAME DOS PROJETOS DE LEI APRESENTADOS NO CONGRESSO NACIONAL QUE ORIGINARAM A LEI Nº 14/208/2021

Diante do fim das coligações nas eleições proporcionais instituído pela Emenda Constitucional nº 97/2017, as eleições de 2018 simbolizaram um processo de enfraquecimento das pequenas siglas na Câmara dos Deputados.

De acordo com matéria divulgada pela Câmara dos Deputados, 14 das 35 legendas não alcançaram o mínimo de votos necessário para cumprir a cláusula de desempenho nas eleições de 2018. Tais legendas perderam o direito ao Fundo Partidário e ao tempo gratuito de rádio e TV no período de 2019 a 2023 (14 partidos, 2018).

Aprofundando o processo, o pleito de 2020 mostrou também uma tendência nacional de diminuição do número de partidos na composição dos Legislativos Municipais. Em conformidade com estudo feito pelo portal de notícias G1, com base no resultado das eleições nos 5564 municípios brasileiros, em 73% deles, houve uma redução do número de partidos com representação na Câmara Municipal (Fim das coligações, 2020).

Diante dos efeitos prejudiciais da medida proibitiva nos pequenos partidos, a reforma política de 2021 simbolizou uma tentativa de retomada das coligações nas eleições proporcionais. A PEC 125/2011, de relatoria da deputada federal Renata Abreu (PODEMOS-SP), alterou mais uma vez o art. 17 da Constituição Federal, ao garantir as siglas possibilidade de estabelecer o regime de suas coligações tanto nas eleições majoritárias, quanto nas proporcionais (Câmara dos Deputados, 2021, p. 02).

Inicialmente, a volta das coligações nas eleições proporcionais foi aprovada nos dois turnos, no Plenário da Câmara dos Deputados: no primeiro turno por 333 votos favoráveis e 149 contrários e no segundo turno por 347 votos favoráveis e 135 contrários (Câmara dos Deputados, 2021, p. 01).

Todavia, ao ser convertida em PEC 28/2021, o retorno das coligações nos pleitos proporcionais encontrou forte resistência no Senado Federal, sendo rejeitada em votação simbólica na Comissão de Constituição e Justiça do Senado. Já no Plenário do Senado Federal, a proposta de derrubada do retorno das alianças nos pleitos legislativos foi aprovada no primeiro turno por 70 votos a 3 e no segundo turno por 66 votos a três (Senado Federal, 2021, pp. 01-03).

Como se vê, no bojo do processo legislativo, a proposta das federações partidárias se constituiu como uma espécie de segunda chance diante da possível extinção das pequenas legendas diante da cláusula de barreira.

Nesse ponto, cumpre fazer uma discussão acerca dos projetos legislativos que tramitaram no Congresso Nacional sobre as federações e que resultaram na Lei nº 14.208/2021, constituindo na aprovação da mais importante medida reforma política de 2021.

Inicialmente, ele resultou de um Projeto de Lei do Senado Federal nº 477/2015, apontado como conclusão do Relatório Parcial nº 11 da Comissão Especial de Reforma Política e elaborado pelos senadores Jorge Viana (PT-AC) e Romero Jucá (MDB-RR) (Jucá, 2015, p. 01).

Analisando a proposição relatada, observa-se dentre outras coisas que a federação partidária seria a junção em uma só legenda por duas ou mais siglas num período de quatro anos, devendo ter abrangência nacional e serem instituídas até a data final do período da realização das convenções partidárias (Jucá, 2015, p. 02).

O projeto alterava a Lei das Eleições ao prever que se aplicavam às federações toda a legislação que rege as atividades dos partidos políticos referentes às eleições, inclusive escolha e registro de candidatos para as eleições majoritárias e proporcionais, arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais, propaganda eleitoral, contagem de votos, obtenção de cadeiras, prestação de contas e convocação de suplentes (Jucá, 2015, p. 03).

Em relatório emitido pelo senador Romero Jucá, há a defesa do projeto das federações, pois se buscava criar uma diferença clara ao instituto das coligações nos pleitos proporcionais:

Diferentemente das coligações, cuja constituição se encerra no momento da proclamação dos eleitos, as federações de partidos mantêm compromisso com o exercício do poder político compartilhado no Parlamento, por parte dos partidos que a integram. Federações de partidos precisam mostrar identidade programática, registro na Justiça Eleitoral e, na forma proposta, vínculo de ao menos quatro anos (Jucá, 2015, p. 05).

Aprovada em Plenário em 15 de agosto de 2015, com as alterações propostas e acatadas pelo relator, contou apenas com os votos contrários dos senadores Cássio Cunha Lima, Aloysio Nunes Ferreira, Davi Alcolumbre e Aécio Neves (Senado Federal, 2015, pp. 01).

Convertido na Câmara dos Deputados, o projeto de Lei ganhou o número 2522/2015. Nele foram pensados outros dois projetos: o PL n° 1063 de 2015, do deputado Rubens Bueno (Cidadania-PR), que instituía a federação pelo prazo de 03 anos e o projeto n° 7134/2017 do deputado Betinho Gomes (PSDB-PE), que impunha outras regras sobre o bloco partidário. Observa-se que durante os anos de 2015 a 2021, a proposta permaneceu parada nas Comissões da Câmara, sem ter sido dada continuidade a proposta.

Entretanto, diante do fracasso da retomada das coligações nas eleições proporcionais, a proposta foi colocada sob requerimento de urgência em 09 de junho de 2021 pelo deputado Renildo Calheiros (PC do B-PE). Assim, a proposição teve sua urgência aprovada e foi analisada pelo relatório do deputado federal Sílvio Costa Filho (Republicanos-PE) na Comissão de Constituição e Justiça.

No relatório, o parlamentar pugnou pela aprovação do projeto em 12 de agosto de 2021, sob o argumento de que a proposta da Federação reduziria o alto número de partidos no Brasil:

A federação, como nova forma de organização partidária, passa a funcionar independentemente do sistema eleitoral, seja ele proporcional ou majoritário. Em qualquer hipótese, participará do processo eleitoral com um só partido e seus candidatos eleitos dessa forma atuarão nas diversas casas parlamentares e nos governos. E o resultado concreto dessa nova formação é a redução efetiva do número de partidos, que concorrem às eleições, que atuam nos parlamentos (Filho, 2021, p. 05).

No debate do plenário da Câmara dos Deputados, dentre os argumentos que mais se discutiram foi a necessidade das federações como um elemento de fortalecimento ideológico dos partidos. Observe-se o que diz o deputado Henrique Fontana (PT-RS):

As federações partidárias permitem que partidos que têm afinidades programáticas, por vontade própria, por iniciativa e negociação madura e democrática entre as partes, possam reunir esforços para conviverem em defesa de um mesmo programa, de um mesmo projeto, ao longo de no mínimo 4 anos — mas, provavelmente, quando as federações se compõem, a tendência é que elas durem mais do que 4 anos. (Câmara dos Deputados, 2021, p. 63).

Por outro lado, mesmo partidos com menor representação no Parlamento, a exemplo do NOVO também tiveram posturas de contrariedade quanto ao projeto das federações. Dentre as razões para o voto contrário ao PL n° 2522/2015, Paulo Ganime (NOVO-RJ) dizia que a proposta seria uma forma camuflada de coligação nos pleitos proporcionais:

O grande problema da federação, no meu entendimento, é a aplicação prática, por exemplo: a atuação dos partidos na Câmara dos Deputados ou nas outras Casas Legislativas. Será que ela vai cumprir realmente o seu papel, o seu valor de congregar partidos ideologicamente alinhados numa única atuação parlamentar dentro desta Casa? Como é que vai ser a aplicação disso? Mudança de regimentos de todas as Casas Legislativas no Brasil? Então, no conceito com certeza é muito melhor, mas na prática acho que nós vamos acabar, na verdade, por transformar a federação numa ultra coligação. (Câmara dos Deputados, 2021, p. 66).

Diante desse contexto, a proposta das federações foi aprovada por 304 votos contra 119 no Plenário da Câmara dos Deputados. Ressalte-se a polarização ideológica da votação ao se observar o voto contrário de partidos de centro-direita como o PSL, PSD, DEM e NOVO e legendas mais a esquerda que votaram massivamente a favor como o PT, PC do B, PSB, PDT e PSOL (Câmara dos Deputados, 2021, p. 67).

Entretanto, quando a proposta chegou para a análise do Presidente da República Jair Bolsonaro, foi vetada por meio da Mensagem n° 436 de 06 de setembro de 2021. A justificativa ao veta das federações partidárias seria o de que o projeto iria à contramão ao propugnado pela Emenda Constitucional n° 97/2017, que ia ao sentido de se reduzir a fragmentação partidária no Parlamento:

A despeito da boa intenção do legislador, em que pese as regras específicas que buscariam conferir mais estabilidade para a federação partidária, a referida proposição contraria o interesse público, visto que inauguraria um novo formato com características análogas à das coligações partidárias. A vedação às coligações partidárias nas eleições proporcionais, introduzida pela Emenda Constitucional n° 97, de 4 de outubro de 2017, combinada com as regras de desempenho partidário para o acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão tiveram por objetivo o aprimoramento do sistema representativo, com a redução da fragmentação partidária e, por consequência, a diminuição da dificuldade do eleitor de se identificar com determinada agremiação. Assim, a possibilidade da federação partidária iria na contramão deste processo, o que contraria interesse público. (Brasil, 2021, p. 01).

Registre-se mais uma vez o que tem sido propugnado tanto pelos parlamentares contrários à proposta da federação quanto pelo próprio Presidente da República: o argumento de que a proposta só serviria para camuflar o instituto das coligações e seria uma forma de salvar os pequenos partidos da extinção.

Da análise dos posicionamentos na Sessão do Congresso Nacional que analisou o Veto presidencial nº 49/2021, ressalte-se outra vez o choque de visões entre aqueles que consideram a federação como um instrumento de fortalecimento ideológico dos partidos e de outros que veem a proposta como algo a substituir as coligações apenas com outro nome. Em posição favorável ao veto, o senador Marcos Rogério (DEM-RO) aduziu que:

Agora, recentemente, o Senado Federal disse não ao retorno das coligações e por um caminho, Sr. Presidente, que impõe restrições inclusive ao que se pretende neste momento, porque, ao declarar que a possibilidade da coligação se trata de um tema inconstitucional, pela mesma lógica, deveria reconhecer isso também em relação à Federação, porque é um arranjo de coligação, só que de efeito duradouro. A legislação prevê caminhos para a composição partidária, é um instrumento da fusão partidária. (Câmara dos Deputados, 2021, p. 35).

Por outro lado, observe-se o discurso da deputada federal Perpétua Almeida (PC do B-AC) ao defender as federações, trazendo suas diferenciações para o instituto da coligação:

Na coligação, você se junta ali em torno de uma preocupação do processo eleitoral daquele momento, em que se juntam partidos políticos, personalidades políticas que pensam de forma completamente diferente, que têm estatutos completamente diferentes. E, quando se encerra a apuração de votos, de fato já se encerrou o processo das coligações. As federações vão muito mais longe. No processo de federação, os partidos se juntam de acordo com os seus objetivos, de acordo com as suas cartas magnas, de acordo com os seus estatutos (Câmara dos Deputados, 2021, p. 44).

Note-se que a bancada do PC do B, teve papel de destaque na luta pela aprovação do PL nº 2522/2015, visto que o partido não alcançou a cláusula de desempenho no pleito de 2018 e obteve decréscimo na representação parlamentar nas Câmaras Municipais dado o fim da coligação na eleição proporcional.

Por ser uma sigla de matiz fortemente ideológica, teria dificuldades em fazer processos de fusão e incorporação com outras legendas, recorrendo à federação para o alcance de tais índices de desempenho eleitoral. Não é por acaso que o requerimento de urgência foi assinado por um parlamentar do PC do B e toda a articulação para a aprovação do PL teve a mediação da bancada comunista.

Assim, da Sessão Conjunta de análise do Veto nº 49/2021 realizada no Congresso Nacional em 27 de setembro de 2021, o veto do presidente foi derrubado pelo voto contrário de 353 deputados e 45 senadores contra 110 deputados e 25 senadores que se posicionaram favoravelmente pela manutenção do veto (SENADO FEDERAL, 2021, p. 01).

Enfim, do processo legislativo que discutiu o projeto de Lei nº 2522/2015, resultou-se na Lei nº 14.208, de 28 de setembro de 2021 que instituiu as federações partidárias. Entretanto, o que mais chama a atenção no debate desta proposta é o retorno de uma divisão costumeira no processo de modificações do sistema partidário brasileiro.

De um lado, alega-se que a instituição das federações é importante para a garantia do fortalecimento ideológico das siglas partidárias e para garantir a existência de agremiações que embora sejam diminutas em sua estrutura, possuem importante base social. Como contraponto, os opositores da federação dizem que a proposta seria um completo retrocesso ao que foi instituído pela EC nº 97/2017, que dificultou a vida das pequenas siglas. Seria na prática uma espécie de coligação camuflada, dando condições para que essas legendas ultrapassem a cláusula de barreira e tenha condições de funcionamento parlamentar, fragmentando ainda mais as Casas Legislativas e acentuando o suposto problema da governabilidade.

É fato que a EC 97/2017 foi um importante indicativo para a redução dos pequenos partidos. Medidas como o fim das coligações nas eleições proporcionais e a cláusula de desempenho tiveram como resultado, a colocação de mais obstáculos para a permanência das pequenas siglas na cena política. A instituição das federações tem o propósito de dar uma segunda chance a essas forças, dando-lhes condições para se reunir novamente na federação e estabelecer estratégias de sobrevivência nas eleições de 2022.

Nesse ponto, a instituição das federações partidárias feita pelo Congresso Nacional é uma medida recomendável no sentido de avaliar seus possíveis efeitos junto às pequenas siglas e, sobretudo, no escopo de fornecer soluções para o infundável dilema entre a necessidade da representação das minorias no Parlamento e a questão da fragmentação partidária nas Casas Legislativas brasileiras.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constituída como a grande modificação da reforma política de 2021, a proposta das federações partidárias foi vista como uma alternativa duradoura aos partidos pequenos, face a

necessidade de mitigar os efeitos prejudiciais que a coligação nos pleitos proporcionais poderia trazer quanto a representatividade destas pequenas forças no Parlamento brasileiro

Do exame do processo legislativo do PL 2522/2015, que deu origem a Lei nº 14.208/2021, dois posicionamentos se entrecrocaram durante as discussões da propositura. Por um lado, há uma defesa enfática de alguns deputados e senadores de que a instituição das federações partidárias poderia contribuir para uma redução do quadro partidário a partir das futuras fusões ou incorporações de legendas que possuem afinidade programática. Da mesma forma, este novo formato de alianças asseguraria a existência dos partidos pequenos com matriz ideológica, a partir de melhores condições para a ultrapassagem do quociente eleitoral e da cláusula de desempenho.

Porém, os críticos das federações centraram seus ataques no fato de que a proposta seria uma mera camuflagem para as coligações proporcionais. Da análise dos argumentos contrários, verifica-se a preocupação dos parlamentares quanto ao retrocesso que a medida traria em relação ao que foi instituído pela Emenda Constitucional nº 97/2017, notabilizada pelo objetivo em reduzir o suposto problema da fragmentação partidária no Brasil.

Do exposto, a aprovação da Lei nº 14/208/2021 servirá como uma segunda chance para as siglas menores que foram severamente prejudicadas com a instituição da cláusula de desempenho nas eleições de 2018 e do fim das coligações proporcionais em 2020.

A título de resultados desta pesquisa, a instituição das federações partidárias para as eleições de 2022 se constitui como uma medida mais recomendável para o presente momento, no objetivo de avaliar as consequências para as legendas e para o eleitor e, sobretudo, da necessidade de se constituir novas soluções para futuras propostas de reforma do sistema partidário brasileiro.

REFERÊNCIAS

Câmara Dos Deputados. (2021). *18ª Sessão Deliberativa Extraordinária (Virtual)*. Brasília, Câmara dos Deputados. Recuperado de <https://www.camara.leg.br/internet/escriba/escriba.asp?codSileg=63347>.

Câmara Dos Deputados. (2021). *89ª Sessão Deliberativa Extraordinária (Virtual)*. Brasília, Câmara dos Deputados. Recuperado de <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/62682>.

Câmara Dos Deputados. (2021). *Votação Nominal ao PL nº 2522/2015*. Recuperado de: <https://www.camara.leg.br/presenca-comissoes/votacao-portal?reuniao=62682&itemVotacao=9998>.

14 partidos não alcançam cláusula de desempenho e perderão recursos. (2018, outubro 9). Câmara dos Deputados. Recuperado de <https://www.camara.leg.br/noticias/545946-14-partidos-nao-alcancam-clausula-de-desempenho-e-perderao-recursos/>.

Cyrineu, R. (2022). *Federações partidárias são a volta disfarçada das coligações, diz especialista.* Recuperado de <https://abradep.org/midias/destaques/federacoes-partidarias-sao-a-volta-disfarcada-das-coligacoes-diz-especialista/>.

Filho, S.C. (2021). *Parecer de Plenário pela Constituição e Justiça e de Cidadania ao Projeto de Lei nº 2522 de 2015.* Brasília: Câmara dos Deputados. Recuperado de https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2056636&filename=PPP+1+CCJC+%3D>+PL+2522/2015.

Fim das coligações reduz número de partidos nas Câmaras em 73% das cidades. (2020, novembro 25). G1. Recuperado de <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/11/25/fim-das-coligacoes-reduz-numero-de-partidos-nas-camaras-em-73percent-das-cidades.ghtml>.

Fleischer, D. (2005). Análise política das perspectivas da reforma política no Brasil, 2005-2006. In: FLEISCHER, David et al. *Reforma política: agora vai?* Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, v. VI, n. 2. Recuperado de www.kas.de/wf/doc/9791-1442-5-30.pdf.

Gresta, R. M., Carvalho, V.O. (2022). Federação de partidos políticos no Brasil: Impactos sobre o sistema partidário, contexto latino-americano e desafios para as eleições 2022. *Revista Debates*, 16(1), 143–167. Recuperado de <https://doi.org/10.22456/1982-5269.123330>.

Jucá, R. (2021). *Relatório Parcial nº 11/2015.* Brasília: Senado Federal. Recuperado de <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=3794890&ts=1644932884359&disposition=inline>.

Mensagem nº 436, de 6 de Setembro de 2021. O projeto autorizaria o estabelecimento da federação partidária para atuação conjunta das legendas com abrangência nacional, o registro no Tribunal Superior Eleitoral - TSE, o prazo específico e o programa político comum. Recuperado de <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/3498>.

Miguel, L.F; Assis, P. P. F.B. (2016). Coligações eleitorais e fragmentação das bancadas parlamentares no Brasil: simulações a partir das eleições de 2014. *Rev. Sociologia. Política*, vol.24, n.60, 29-46. Recuperado de www.scielo.br/pdf/rsocp/v24n60/0104-4478-rsocp-24-60-0029.pdf.

Panebianco, A. (2005). *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos.* São Paulo: Martins Fontes.

Santano, A.C. (2022). *Federação de partidos em tempos de antipolítica.* Recuperado de <https://noticias.uol.com.br/colunas/abradep/2022/02/09/federacao-de-partidos-em-tempos-de-antipolitica.htm>.

Senado Federal. (2015). *Votação nominal do PL 477/2015.* Brasília, Senado Federal. Recuperado de <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pls-477-2015>.

Senado Federal. (2021). *Votação nominal da PEC nº 28, de 2021, nos termos do Parecer, com ajuste em Plenário da Relatora (1º Turno)*. Brasília: Senado Federal.

Senado Federal. (2021). *Votação nominal da PEC nº 28, de 2021, nos termos do Parecer, com ajuste em Plenário da Relatora (2º Turno)*. Brasília: Senado Federal.

Silva, A. R.; Silva, M. P. (2016). Uma proposta de reforma da estrutura partidária do Brasil com base no dever fundamental de participação política. *NOMOS - Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará*, Fortaleza, v.36, n.2, 17-64.

Tavares, J. A. G. (1994) *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.