

REPRESENTAÇÃO E PLURALISMO: Uma Análise das Cláusulas de Desempenho Brasileiras ao Longo da História

<http://dx.doi.org/10.21527/2176-6622.2022.57.e12622>

Submetido em: 12/8/2021

Aceito em: 3/2/2022

Ary Jorge Aguiar Nogueira

Autor correspondente: Universidade de São Paulo – USP. Largo São Francisco, 95 – anexo I – 3º andar –
Centro – São Paulo/SP, Brasil. CEP 01005-010. <http://lattes.cnpq.br/4718008119598203>.
<http://orcid.org/0000-0003-4914-3929>. aryjorge.nogueira@hotmail.com

RESUMO

O presente trabalho discute o desenho institucional adotado para a instituição de Cláusulas de Desempenho partidárias ao longo da História brasileira. O objetivo principal é explicar as peculiaridades do modelo adotado no Brasil, a partir de características do Estado vigentes em cada época. Metodologicamente, optou-se pela revisão bibliográfica, com a utilização do método indutivo para realização das inferências. Justifica-se o trabalho em razão da relevância que o tema assumiu desde a redemocratização, com o enfrentamento à fragmentação partidária ocupando lugar de destaque na agenda legislativa. A conclusão do trabalho sugere que o modelo brasileiro da Cláusula de Desempenho partidária refletiria características do próprio Estado, com uma nítida migração de um modelo repressivo/autoritário, para um modelo calçado no pluralismo como princípio orientador.

Palavras-chave: cláusula; desempenho; barreira; estado; pluralismo.

REPRESENTATION AND PLURALISM: AN ANALYSIS OF BRAZILIAN ELECTORAL THRESHOLDS THROUGHOUT HISTORY

ABSTRACT

The paper discusses the institutional design adopted for the implementation of Electoral Thresholds throughout Brazilian history. The main objective is to explain the peculiarities of the model adopted in Brazil from the characteristics of the State in force at each time. Methodologically, we chose to review the literature, using the inductive method to make inferences. The work is justified due to the relevance that the theme has assumed since redemocratization, with the fight against party fragmentation occupying a prominent place on the legislative agenda. The conclusion of the work suggests that the Brazilian model of the Electoral Threshold would reflect characteristics of the State itself, with a clear migration from a repressive/authoritarian model to a model based on pluralism as a guiding principle.

Keywords: electoral; threshold; barrier; state; pluralism.

1 INTRODUÇÃO

O modelo de Estado inaugurado no Brasil pela Constituição de 1988 está em crise. Para alguns, parte do problema decorreria da ilusão de que um modelo dirigente seria suficiente *per se*, podendo prescindir de uma Teoria do Estado e de uma Teoria Política (BELLO; BERCOVIC; LIMA, 2019). Menos, no entanto, do que discutir o ponto inicial desta crise ou seus fundamentos, torna-se premente a elaboração de uma agenda positiva, que nos permita enfrentar o desafio de reconstruir o Estado Social no Brasil.

Ao optar por um texto extremamente analítico, a sociedade brasileira vinculou reformas de vulto à necessidade de promover emendas ao Texto Constitucional. Torna-se imprescindível, portanto, a formação de coalizões partidárias estáveis, algo que vem se revelando problemático nas últimas décadas, diante da flagrante fragmentação partidária vigente em nosso sistema eleitoral-partidário (RODRIGUES; RODRIGUES, 2018).

Partimos do pressuposto de que partidos ainda importam como meios institucionais legítimos de expressão dos anseios dos cidadãos. Nesse sentido, para alguns, a democracia seria um tipo de instituição altamente permeável às demandas da maioria, alimentando uma intensa competição dos partidos pelo eleitor médio (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Embora esta vertente da tese democrática seja objeto de críticas, com autores apontando para a perda de prestígio dos partidos políticos como agregadores das reivindicações sociais (STREECK, 2013), entendemos que há espaço de atuação partidária em uma incipiente democracia como a brasileira.

Metodologicamente, o presente estudo optou pela revisão bibliográfica, com a utilização do método indutivo para realização das inferências. Uma pergunta move a pesquisa: Dado que as Cláusulas de Desempenho no Brasil nunca seguiram totalmente o paradigma europeu, as peculiaridades de nosso modelo poderiam ser explicadas por características do Estado brasileiro?

Justifica-se o trabalho em razão da relevância que o tema assumiu desde a redemocratização, com o enfrentamento à fragmentação partidária ocupando lugar de destaque na agenda legislativa.

O trabalho está dividido em três seções, além desta introdução e da conclusão. Na primeira seção discutimos a interação entre Estado, Constituição e sistemas políticos representativos. A seção seguinte é dedicada a apresentar o conceito de Cláusula de Desempenho, sua origem na Europa e a forma que assumiu no Brasil. A terceira pretende discutir como o modelo de Estado impactou o desenho institucional das Cláusulas de Desempenho ao longo da história constitucional brasileira.

Na conclusão do trabalho sugerimos que o desenho institucional do modelo de representação parlamentar brasileiro e, especialmente das Cláusulas de Desempenho partidárias, refletiriam o modelo de Estado vigente, com uma nítida migração de um modelo repressivo/autoritário para um modelo calcado no pluralismo como princípio orientador.

2 ESTADO, CONSTITUIÇÃO E REPRESENTATIVIDADE

Como lembra Blanco de Moraes (2018), em regra, o Estado antecederia a Constituição, pois podem existir Estados sem Constituição, mas não se concebe uma Constituição fora do Estado. Tampouco não se concebe um Estado de Direito sem uma Constituição como norma de referência, como parâmetro de validade e como limite jurídico do poder político.

Ao se observar o ciclo dos corpos políticos europeus, não se pode deixar de salientar o notável processo de integração dos cerca de mil entes políticos do século 14, para aproximadamente de 25 Estados-nação no começo do século 20 da Europa (CASSESE, 2018).

O Movimento Constitucionalista ou Constitucionalismo, tomado em sentido amplo, seria uma realidade decorrente do nascimento das Constituições positivas e rígidas de matriz liberal. Ademais, o fenômeno constitucional, no contexto do Estado Democrático de Direito, seria, de certa forma, reflexo dos vários paradigmas de Estado que se assentam em múltiplos fundamentos de matrizes diversas (CASSESE, 2018).

Quanto à representação, por sua vez, deve-se lembrar que o Estado moderno partiu de um misto de representação de interesses e representação política, fixando-se nessa (DALLARI, 2018, p. 159). No século 19 propôs-se a representação profissional ou sindical, que no século 20 deu lugar à representação corporativa.

A questão da representatividade profissional e/ou corporativa liga-se ao surgimento dos Estados de Bem-Estar Social, pois, conforme Van Stralen (2017), as raízes destes regimes podem ser estabelecidas em 1883, quando o chanceler Otto von Bismarck criou a Lei de Seguros Sociais e instituiu o seguro-doença, seguido do seguro contra acidentes (1984) e do seguro-invalidiz e de velhice (1889), instrumentos jurídicos de tutela de trabalhadores.

Salienta Dalmo Dallari que a representação política liga-se aos partidos (entes que se afirmaram no início do século 19 como instrumentos da opinião pública) que dariam condições para que tendências preponderantes no Estado influíssem sobre o governo (DALLARI, 2018, p. 164). Num primeiro momento, portanto, representação política não tinha muito a ver com representatividade de grupos minoritários, mas com a mera expressão da vontade do grupo majoritário.

Longe de se contrapor ao caráter liberal das democracias que emergiram a partir do século 19, a representação minoritária parece constituir, pelo menos no âmbito do discurso, um elemento de consolidação destes regimes. Para Assis Brasil, por exemplo, a demanda reprimida por representação seria o combustível das revoluções. Segundo ele, a representação proporcional asseguraria a paz social, pois um partido que tivesse “garantida a válvula da representação dificilmente planejará rebeliões” (BRASIL; BROSSARD, 1989, p. 80).

3 CLÁUSULAS DE DESEMPENHO

Conhecidas no mundo anglófono como *electoral thresholds* (limiares eleitorais), as chamadas Cláusulas de Barreira ou de Desempenho Partidário constituem limites legais, que implicam a determinação de que um partido somente possa tomar assento no Parlamento se o número de votos por ele obtido estiver acima de algum patamar fixo e relativamente alto.

Uma característica peculiar à democracia seria o fato de que minorias e grupos de interesse podem formar partidos políticos e, eventualmente, obter representação parlamentar (BASKARAN; FONSECA, 2013), no entanto o que surge como um valor pode acabar contribuindo para enfraquecer o próprio regime, pois a multiplicação de partidos levaria ao surgimento do fenômeno da fragmentação partidária, normalmente associada à instabilidade política.

Desde meados da década de 50 do século 20 estudos apontam que países com regras eleitorais proporcionais seriam mais propensos a apresentar sistemas partidários fragmentados (DUVERGER, 1954; LIJPHART, 1994; RAE, 1971). Sendo assim, cedo ou tarde, países cujos Parlamentos são forjados a partir de regras proporcionais precisam decidir o quanto de fragmentação partidária admitem em suas composições.

Embora a Bélgica tenha sido o primeiro país a adotar oficialmente o sistema de representação proporcional para seu Parlamento, em 1899 (PILET, 2007), não adotou uma Cláusula de Desempenho. No âmbito dos 27 Estados-Membros que atualmente compõem a União Europeia, Cláusulas de Desempenho foram adotadas inicialmente na Itália (1948), na Áustria (1949) e na Alemanha (1949).

O caso alemão merece destaque porque, como lembram Fernandes e Cunha (2019), o grande paradigma mundial sobre a questão reside na legislação germânica, que exige o percentual de 5% dos votos para que o partido tenha acesso ao *Bundestag*, com apenas 50% das vagas sendo preenchidas proporcionalmente, por meio de listas fechadas elaboradas pelos partidos. As vagas restantes são preenchidas por meio de sistema distrital (majoritário).

Já para a escolha de membros do Parlamento Europeu (que também segue a representação proporcional), embora a Alemanha tenha tentado adotar limiares eleitorais para sua representação, em duas decisões de 2011 e 2014, o Tribunal Constitucional Alemão declarou que os limites existentes (inicialmente de 5% e depois, 3%) eram inconstitucionais (DELLEDONNE, 2019).

Como lembra Delledonne (2019), de acordo com o Tribunal Constitucional Alemão, o funcionamento peculiar de uma democracia representativa supranacional não poderia justificar a limitação da igualdade do voto. Curiosamente, a limitação internamente considerada constitucional não deveria incidir em organismos multilaterais.

Outro exemplo que merece destaque vem de Portugal, cuja Constituição proíbe expressamente, em seu artigo 152, que a lei estabeleça qualquer tipo de limitação de acesso dos partidos ao Parlamento em razão do

não atingimento de percentuais mínimos de votos. Neste caso, a proibição interna, igualmente, repercute no plano supranacional e Portugal não aplica limiares aos concorrentes para o Parlamento Europeu.

Atualmente, além de Portugal, também Finlândia, França, Irlanda, Luxemburgo e Malta não preveem em suas legislações qualquer modalidade de Cláusula de Desempenho para acesso aos Parlamentos (BELSPO, 2021). Nos demais países, os limiares são fixados em percentuais que variam de 0,67%, no caso dos Países Baixos, a 5% (Alemanha, Bélgica, Croácia, Eslováquia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, República Checa e Romênia).

3.1 Cláusulas de Desempenho no Brasil

A primeira proposta de instituição de um sistema de representação parlamentar proporcional no Brasil foi apresentada por Assis Brasil, em 19 de agosto de 1893 (BRASIL; BROSSARD, 1989, p. 117). O sistema, porém, só se tornou realidade com a Revolução de 1930 e o advento do Decreto n.º 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, que instituiu o Primeiro Código Eleitoral do Brasil, que também ficou conhecido como Código Assis Brasil.

Embora haja diferenças entre o anteprojeto formulado por Assis Brasil e o texto final, a essência do sistema foi mantida: sufrágio universal e direto, com representação proporcional, voto secreto, num só escrutínio de dois turnos simultâneos (BRASIL; BROSSARD, 1989, p. 167).

A primeira vez que algo semelhante a uma Cláusula de Desempenho surgiu no ordenamento jurídico nacional foi a partir do artigo 5º, do Decreto-Lei n.º 8.835, de 24 de janeiro de 1946, durante o curto mandato presidencial de José Linhares, presidente do Supremo Tribunal Federal, alçado ao posto pelos militares, após a derrubada de Getúlio Vargas, em 29 de outubro de 1945.

Previo o dispositivo a cassação do registro concedido aos partidos políticos que não obtivessem votação pelo menos igual ao número de eleitores com que alcançaram seu registro definitivo (BRASIL, 1946c).

O dispositivo teve vida curta, não chegando a ser aplicado (FERNANDES; CUNHA, 2019), pois foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 9.258, de 14 de maio de 1946, firmado por Eurico Gaspar Dutra, presidente eleito em 2 de dezembro de 1945, cuja posse se deu em 31 de janeiro de 1946.

Este dispositivo legal tratava basicamente de normas sobre o alistamento eleitoral dos eleitores, bem como das regras pertinentes aos partidos políticos. Cabe aqui lembrar que o artigo 1º do Decreto-Lei n.º 37, de 2 de dezembro de 1937, havia dissolvido todos os partidos políticos e o momento pós-dezembro de 1945 era de restauração das representações partidárias.¹

O Decreto de Dutra descrevia os critérios para a formação de partidos no artigo 21 e previa uma Cláusula de Desempenho no artigo 40, que foi objeto de nova redação logo no mês seguinte, com a publicação do Decreto-Lei n.º 9.386, de 20 de junho de 1946, estabelecendo que seriam mantidos os registros dos partidos políticos que tivessem representantes na Constituinte de 1945; ou que tivessem obtido 50.000 votos ou mais, em 5 circunscrições eleitorais, com no mínimo mil votos em cada (BRASIL, 1946b).

Os dispositivos legais mencionados anteriormente apresentam uma característica comum que os distingue das Cláusulas de Desempenho atuais: todos preveem a cassação do registro dos partidos pelo não atingimento de determinados patamares de votos. Ou seja, não apenas o acesso às Casas Legislativas era obstado, mas a própria existência do partido era cessada para fins jurídicos.

O Código Eleitoral de 1950 (Lei n.º 1.164, de 24 de julho de 1950) dispunha, igualmente, no mesmo sentido em seu artigo 148, parágrafo único, determinando o cancelamento do registro do partido que não elegeisse pelo menos um representante para o Congresso ou alcançasse, em todo o país, 50.000 votos de legenda (BRASIL, 1950).

Destaca-se aqui o fato de que o legislador igualava as situações nas quais um partido atuasse contrariamente ao regime democrático ao não atingimento de limiares de votos. Para ambos os casos previa a lei não

¹ Na verdade, o processo de restauração dos partidos foi iniciado ainda durante a etapa final do Estado Novo, com a edição do Decreto-Lei n.º 7.586, de 28 de maio de 1945 que, por meio de seu artigo 142, revogou o Decreto-Lei n.º 37, permitindo a recriação dos partidos políticos.

apenas a perda da personalidade jurídica do partido (artigo 149), mas, igualmente, a perda do mandato dos cidadãos eleitos sob aquela legenda (artigo 150).

Durante a Ditadura Militar o dispositivo não se fazia necessário. A uma, porque o Ato Institucional n.º 1, de 9 de abril de 1964, já envernizava de legalidade a cassação de mandatos, legislativos, inclusive (artigo 10º). A duas, porque o Ato Institucional n.º 2, de 27 de outubro de 1965, trazia em seu artigo 18 a extinção dos partidos políticos. Isso, aliado ao que previa o artigo 3º, do Ato Complementar 4, de 22 de novembro de 1965, resultou num bipartidarismo submetido ao regime.

Como lembra Marchetti (2013, p. 113), a Carta² de 1967 foi a primeira a incorporar uma Cláusula de Desempenho em seu texto, mediante o inciso VII, do artigo 149, que exigia o atingimento pelos partidos de 10% do eleitorado para a Câmara, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de 7% em cada; ou 10% dos deputados, em pelo menos um terço dos Estados e 10% de senadores (BRASIL, 1967).

A Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, que redefiniu todo o texto da Carta anterior, amenizou os termos da Cláusula de Desempenho, prevendo em seu artigo 152, inciso VII, a exigência de 5% do eleitorado da última eleição para a Câmara, distribuído por pelo menos sete Estados, com o mínimo de 7% em cada um deles.

A regra foi mantida na Lei Orgânica dos Partidos (Lei n.º 5.682, de 21 de julho de 1971) e seu artigo 114³ previa a possibilidade de cancelamento do registro de partido político nas seguintes hipóteses (BRASIL, 1971): manutenção de Diretórios em, pelo menos, 12 Estados; eleição de 12 deputados federais, distribuídos por 7 Estados, pelo menos, e votação de legenda de 5% do eleitorado para a Câmara, distribuída em pelo menos 7 Estados, com o mínimo de 7% em cada um deles.

A diferença desta legislação em relação às anteriores residia no fato de que, embora o partido com registro cancelado perdesse sua personalidade jurídica, o artigo 117 previa a manutenção dos mandatos dos eleitos sob sua legenda. Cabe lembrar, porém, que o dispositivo era inócuo, tendo em vista o bipartidarismo oficial do regime.

A Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, deu nova redação ao artigo 152 da Carta de 1969, com seu parágrafo 2º, inciso II, passando a exigir que os partidos atingissem 5% dos votos relativos à última eleição para a Câmara, distribuídos por pelo menos nove Estados, com o mínimo de 3% em cada um deles.

O pluripartidarismo só voltou ao ordenamento jurídico nacional com a Lei n.º 6.767, de 20 de dezembro de 1979, que em seu artigo 2º extinguiu os partidos criados como organizações na forma do Ato Complementar n.º 4 (Arena e MDB). A Emenda Constitucional n.º 22, de 29 de junho de 1982, incluiu o artigo 217 na Carta vigente à época, o qual previa a inaplicabilidade do artigo 152, parágrafo 2º, inciso II, às eleições de 15 de novembro de 1982.⁴

Uma clara demanda reprimida por expressão partidária foi liberada com o retorno da democracia pela promulgação da Nova Constituição em 5 de outubro de 1988. Como lembra Marchetti (2013, p. 121), em 1982, 5 partidos disputaram as 479 vagas na Câmara dos Deputados. No ano de 1986, foram 29 partidos disputando 487 vagas. As eleições de 1990 consolidaram o multipartidarismo, com a presença de 33 partidos disputando as então 503 vagas da Câmara dos Deputados.

A preocupação com a fragmentação partidária foi verificada logo nos primeiros anos da Nova República. É o que se observa quando se empreende a leitura das transcrições dos debates parlamentares sobre o projeto nº 1.670/1989 (DIÁRIO..., 1991, 1995), de autoria do deputado Paulo Delgado, do Partido dos Trabalhadores de Minas Gerais.

² Tal como Pilatti (CEDEC, 2016, p. 3), adotamos a distinção francesa, que reserva o termo Constituição para as legítimas e faz uso do termo Carta Constitucional para se referir às outorgadas.

³ Este dispositivo vigorou até o advento da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos).

⁴ Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985, alterou novamente o artigo 152, fixando a Cláusula de Desempenho no percentual de 3% do eleitorado, apurados na eleição para a Câmara, distribuídos em pelo menos 5 Estados, com o mínimo de 2% em cada um deles. A nova redação do parágrafo 2º trazia a possibilidade de os eleitos por partidos que não atingissem a Cláusula preservarem seus mandatos, desde que optassem, no prazo de 60 dias, por qualquer um dos partidos remanescentes.

A redação original do projeto não previa qualquer modalidade de Cláusula de Desempenho partidário, a qual foi incluída por meio de substitutivo aprovado de forma unânime na Comissão Especial da Legislação Eleitoral e Partidária, em 15 de dezembro de 1992, baseada na justificativa do enfrentamento à fragmentação.

A partir daí, houve a inclusão do artigo 13, que não foi mais objeto de modificação até a promulgação da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, o qual resguardava funcionamento parlamentar ao partido que obtivesse, no mínimo 5% dos votos válidos para a Câmara, em pelo menos um terço dos Estados, com um mínimo de 2% do total em cada (BRASIL, 1995).

Por outro lado, o artigo 41 previa a divisão do fundo partidário, com 1% sendo dividido em partes iguais a todos os partidos registrados perante o TSE (inciso I) e 99% divididos aos partidos que tenham atingido a Cláusula de Desempenho, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Finalmente, o artigo 48 garantia aos partidos que não atingissem a Cláusula de Desempenho a realização de um programa em cadeia nacional, em cada semestre, com a duração de 2 minutos.

Os artigos 56 e 57 traziam regras de transição que se estendiam por um período relativamente longo. No período compreendido entre a data de publicação da lei e o início da legislatura seguinte (2/2/1999), partidos que tivessem elegido para a Câmara no mínimo três representantes de diferentes Estados manteriam funcionamento parlamentar. Além disso, estes partidos teriam direito à realização anual de um programa em cadeia nacional, com duração de 10 minutos.

Havia também uma regra específica para partidos com representantes na Câmara desde o início da Sessão Legislativa de 1995: poderiam veicular um programa em cadeia nacional por semestre, com duração de 5 minutos. E 29% do Fundo Partidário seria distribuído a todos os partidos registrado perante o TSE, na proporção da representação parlamentar filiada no início daquela Sessão Legislativa.

Já no período compreendido entre o início da Legislatura seguinte (2/2/1999) e a proclamação dos resultados da segunda eleição geral subsequente para a Câmara (2/10/2006), teriam direito a funcionamento parlamentar os partidos registrados perante o TSE até a publicação da Lei 9.096/95, que desde sua fundação tenham concorrido ou viessem a concorrer às eleições para a Câmara, elegendo representante em duas eleições consecutivas (artigo 57, inciso I).

Além de atingirem os critérios anteriores, os partidos deveriam: para a Câmara, eleger representante em no mínimo cinco Estados, obtendo 1% dos votos válidos do país (artigo 57, I, “a”); e para as Assembleias e Câmaras de Vereadores, eleger representante para a respectiva casa, além de obter 1% dos votos válidos da circunscrição (artigo 57, I, “b”).

Quanto ao fundo partidário, 29% seriam distribuídos aos partidos que atingissem a Cláusula de Desempenho ou os requisitos anteriores, na proporção dos votos obtidos na última eleição para a Câmara.

Em relação ao tempo de mídia, assegurava-se aos partidos que cumprissem os requisitos anteriores a realização de um programa, em cadeia nacional, com duração de 10 minutos por semestre, além da utilização do tempo total de 20 minutos por semestre, em inserções de 30 segundos ou 1 minuto, nas redes nacionais e de igual tempo nas emissoras dos Estados.

Como observa Castro (2006), estabelecida nestes termos, a Cláusula de Desempenho, embora garantisse o direito de assumir os cargos aos políticos eleitos por pequenos partidos, obrigava-os a escolher entre duas opções, caso quisessem sobreviver politicamente: 1) mudar de partido, o que alteraria a representação política ou 2) estimular a fusão ou incorporação entre partidos que não superassem a Cláusula.

A matéria foi objeto de judicialização perante o Supremo Tribunal Federal, com o ajuizamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade de n.º 1.351, proposta por PCdoB, PDT, PSB e PV e a de n.º 1.354, proposta pelo PSC.

No julgamento conjunto das ações, realizado em 7 de dezembro de 2006, por unanimidade, o Tribunal declarou inconstitucional o artigo 13, bem como os demais trechos da Lei nº 9.096/95 que faziam referência àquele artigo. Apenas o ministro Joaquim Barbosa não participou do julgamento. O relator das ações, ministro Marco Aurélio, considerava a Cláusula de Desempenho um “massacre das minorias” e uma violação ao Princípio do Pluralismo.

Em 2006, não houve quem defendesse no plenário do Supremo a Cláusula de Desempenho. O argumento anterior de defesa da eliminação dos partidos pequenos, que serviriam apenas de legendas de aluguel, foi substituído pela tese de que o melhor filtro para o sistema político seria o voto do eleitor (MARCHETTI, 2013, p. 144).

A fragmentação partidária, porém, não recuou e a crise política, que se seguiu na esteira das manifestações populares de 2013,⁵ acentuou o processo de migração dos embates políticos para a seara judicial.

Um marco importante para o tema diz respeito ao julgamento da ADIN 4.650, de relatoria do ministro Luiz Fux, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, que questionava a constitucionalidade das regras eleitorais que permitiam a doação de recursos financeiros de pessoas jurídicas para candidaturas.

O feito foi julgado em 17 de setembro de 2015, tendo o Tribunal, por maioria, nos termos do voto do relator, declarado a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais.

Os ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes, que davam interpretação conforme a Constituição, nos termos do voto do ministro Teori Zavascki, restaram vencidos. Como não havia o número mínimo de votos exigido pelo artigo 27, da Lei nº 9.868/99, o Tribunal rejeitou a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade e a decisão tornou-se aplicável às eleições de 2016.

Dados disponíveis no *site* do Tribunal Superior Eleitoral não deixam dúvidas de que os candidatos enfrentaram grandes dificuldades para arrecadar recursos nas eleições de 2016, quando comparado a 2012. No primeiro turno das eleições de 2012, as doações para as campanhas atingiram nacionalmente o montante de R\$7,2 bilhões, já em 2016 a arrecadação caiu para R\$2,5 bilhões.

O fato é que, após o conturbado e, para muitos, ilegítimo (MASCARO, 2017), processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, o sistema político procurou se reorganizar em novas bases. Nesse sentido, a chamada “minirreforma eleitoral de 2017⁶” é emblemática.

No dia 4 de outubro de 2017 foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 97, que promoveu alterações no artigo 17 da Constituição, vedando a celebração de coligações nas eleições proporcionais a partir das eleições de 2020, bem como restabelecendo a Cláusula de Desempenho partidário, concedendo acesso a recursos do fundo partidário e tempo de mídia aos partidos que obtivessem, no mínimo, 3% dos votos válidos para a Câmara, em pelo menos um terço das Unidades da Federação, com um mínimo de 2% dos votos válidos em cada uma; ou que tenham elegido pelo menos 15 deputados federais, distribuídos em pelo menos um terço das Unidades da Federação (BRASIL, 2017a).

A Emenda estabeleceu regras de transição para as legislaturas eleitas em 2018, 2022 e 2026, respectivamente, impondo o alcance de 1,5%, 2,0% e 2,5% dos votos válidos para a Câmara ou a eleição de 9, 11 e 13 deputados, distribuídos em pelo menos um terço das Unidades da Federação.

Na sequência, a Lei n.º 13.487, de 6 de outubro de 2017 (BRASIL, 2017b), promoveu alterações tanto na Lei das Eleições quanto na Lei dos Partidos Políticos, das quais podem ser destacadas a redução do tempo mínimo de filiação partidária para seis meses anteriores ao pleito ao qual se pretende disputar, além da criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

O mencionado Fundo, que surgiu como clara resposta aos problemas enfrentados pelos partidos para financiarem suas campanhas após o julgamento da ADIN 4.650, teve seus critérios de distribuição estabelecidos pela Lei n.º 13.488, igualmente de 6 de outubro de 2017: 2%, divididos entre todos os partidos registrados no TSE; 35%, divididos entre os partidos com pelo menos um representante na Câmara; 48%, divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara; 15%, divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado (BRASIL, 2017c).

⁵ Sobre o tema, recomendam-se os trabalhos de SCHERER-WARREN (2013) e CUNHA (2016).

⁶ Cabe mencionar que desde meados dos anos 2000, o Congresso Nacional vem promovendo pequenas mudanças na Legislação Eleitoral, de tempos em tempos, como as Leis nº 11.300/2006, nº 12.034/2009, nº 12.891/2013 e 13.165/2015.

4 O MODELO DE ESTADO NO BRASIL E AS CLÁUSULAS DE DESEMPENHO

Na primeira seção discutimos a integração entre Estado, Constituição e representatividade. Após a apresentação do histórico das Cláusulas de Desempenho no Brasil, algumas considerações não podem ser deixadas de lado.

O sistema proporcional para acesso à Câmara dos Deputados surgiu com o Código Eleitoral de 1932, porém tornou-se constitucional a partir da promulgação da Constituição de 1934, que previa em seu artigo 23, *caput*, a eleição de representantes do povo, mediante sistema proporcional, de sufrágio universal, igual e direto, conjuntamente a representantes eleitos pelas organizações profissionais. Embora anterior ao Estado Novo, o regime já mostrava sinais do grande corporativismo que caracterizava a gestão Vargas (VANNUCCHI, 2019).

Não havia a fixação de limiares partidários para acesso ao Parlamento, mas isso não significava liberdade partidária ou tutela das minorias. Basta lembrar que a cassação dos partidos não apenas era prevista legalmente, como foi efetivamente posta em prática em diversos momentos. O ápice do espírito daquele tempo pode ser visto na dissolução de todos os partidos, realizada em 1937.

Curiosamente, a palavra ‘partido’ só figura uma vez na Constituição de 1934: em seu artigo 170, item 9º, ao apontar que o funcionário público que se valesse de sua autoridade em favor de partido político seria punido com a perda do cargo.

Mesmo durante o curto intervalo democrático entre 1946 e 1964, a questão da representação partidária seguia problemática, com a legislação trazendo uma Cláusula de Desempenho cuja aplicabilidade resultava na inviabilização do partido que não a atingisse, tendo em vista que não apenas o candidato não ascendia ao Parlamento, como o próprio partido teria seu registro cancelado.

Durante a ditadura militar, a Emenda Constitucional n.º 1/69 previa em seu artigo 152, inciso I, que a organização, funcionamento e extinção dos partidos seguiriam como princípio o regime representativo e democrático, baseado na pluralidade de partidos. Evidentemente, tratava-se de letra morta, pois o que se viu no período foi justamente o inverso, com a instauração de um bipartidarismo para dar um verniz de legitimidade ao regime.

A Constituição de 1988 introduziu o pluralismo político como fundamento da República Federativa do Brasil (artigo 1º, inciso V), além de reafirmar o sistema proporcional para a composição da Câmara dos Deputados (artigo 45).

Logo nos primeiros anos da Nova República os parlamentares defendiam a necessidade de instituição de uma nova legislação que regulasse os partidos políticos, que não apenas rompesse com o entulho autoritário do regime anterior, mas que igualmente se coadunasse com o novo Texto Constitucional (DIÁRIO..., 1991, 1995).

A tarefa levou 7 anos e além de trazer nova disciplina aos partidos, introduziu uma nova forma de Cláusula de Desempenho no ordenamento jurídico pátrio que não resistiu ao escrutínio do STF, quando questionada sua constitucionalidade ante o Princípio do Pluralismo.

Cabe aqui ratificar que o Brasil nunca adotou Cláusulas de Desempenho nos mesmos moldes daqueles vigentes nos países europeus, nossos principais paradigmas. Enquanto na Europa os limiares eleitorais apenas impediam o acesso dos candidatos de determinados partidos aos assentos parlamentares, o Brasil criou um instituto jurídico *sui generis*, que pode ser caracterizado por quatro fases distintas.

Numa primeira fase, que se estende de 1946 a 1982, as Cláusulas de Desempenho brasileiras resultavam não apenas na vedação de acesso do partido ao Parlamento, mas na cassação de seu registro. A partir de 1985, os parlamentares poderiam preservar seus mandatos, mas precisariam migrar para partidos que tivessem atingido os limiares.

O artigo 13 da Lei nº 9.096/95 assegurava o mandato parlamentar, além do acesso a uma fração do fundo partidário e de tempo de mídia ao partido que não atingisse o percentual requerido. A limitação mais severa residia no óbice ao funcionamento parlamentar, fazendo com que o eleito não pudesse integrar comissões do Congresso, por exemplo, algo que promovia um incentivo à migração e/ou à fusão partidária.

Finalmente, a última fase, com a restauração da Cláusula de Desempenho por meio da Emenda Constitucional nº 97/2017, trouxe inovações ainda mais idiossincráticas. Retirou-se totalmente o acesso ao

fundo partidário e ao tempo de mídia pelos partidos que não atingiam a Cláusula, porém não foram impostas restrições ao exercício do mandato dos parlamentares eleitos.

Por outro lado, as Leis nº 13.487/17 e 13.488/17 não apenas extinguíram a propaganda partidária no rádio e TV, como criaram o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), com um percentual (2%) acessível a quaisquer partidos devidamente registrados no TSE. Nas eleições municipais de 2020, por exemplo, partidos que não atingiram a Cláusula de Desempenho em 2018 contaram com pouco mais de R\$ 1.230.000,00 para suas campanhas.

Uma configuração tão diferente, de um instituto jurídico que foi inicialmente pensado para obstar o acesso de partidos muito pequenos ao Parlamento, coloca dúvidas acerca de sua efetividade, muito embora já se registre o desaparecimento de três partidos que não atingiram a Cláusula e que acabaram incorporados a partidos maiores no ano de 2019: o PRP, ao Patriota, em março; o PPL, ao PCdoB, em maio, e o PHS, ao Podemos, em setembro.

O fato é que o desenho institucional das Cláusulas de Desempenho, ao longo da História brasileira, manteve-se inexoravelmente ligado ao paradigma de Estado vigente. Quando o autoritarismo recaía sobre o Executivo, partidos ficavam submetidos à iminente extinção. Restabelecida a democracia, o Legislativo não foi capaz de fechar totalmente as portas do Parlamento aos partidos minoritários, o que resultou em Cláusulas totalmente distintas do paradigma europeu.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O impacto de normas na atuação de atores políticos constitui um desdobramento natural da visão de que o sistema jurídico não é neutro. E de que também o processo de instituição de políticas consolidadas em instrumentos normativos pode resultar em externalidades de vários tipos.

Conforme vimos na primeira seção, Portugal, cuja Constituição foi forjada num período pós-ditatorial, optou por vedar quaisquer óbices ao pluralismo parlamentar. No caso brasileiro, mesmo quando a Cláusula de Desempenho foi restabelecida com a retomada da democracia, o legislador não logrou vedar o acesso dos minoritários ao Parlamento.

O sistema eleitoral-partidário brasileiro, tal como pensado após 1988, incentivou a criação de partidos, irrigando-os com verbas públicas diretas (fundos públicos) e indiretas (tempo de mídia). Conquanto isso atendesse às demandas lícitas de uma democracia recém-restabelecida, resultou na externalidade negativa da fragmentação partidária, que impõe grandes desafios à formação de consensos.

O rompimento brusco do modelo, no entanto, como previsto no mencionado artigo 13, da Lei n.º 9.096/95, colocava em xeque a garantia de sobrevivência das tendências minoritárias, algo extremamente caro à manutenção do pluralismo político como Princípio Fundamental da República.

Talvez a solução de meio-termo, adotada pelo constituinte derivado, possa ser vista como uma resposta eficaz à fragmentação, ao permitir uma transição mais suave rumo a um sistema eleitoral-partidário com um menor número de partidos, porém mais estáveis.

A manutenção da distribuição de recursos públicos para a realização de campanhas eleitorais, entretanto, pode dar uma maior sobrevida às pequenas legendas, resultando numa redução da fragmentação partidária menor do que a esperada. Ademais, cabe lembrar que o funcionamento parlamentar não foi objeto de interdição e que o Judiciário já demonstrou disposição em assegurar prerrogativas às minorias parlamentares.

Acostumamo-nos a criticar as peculiaridades nacionais e, muitas vezes, deixamos de perceber que o exercício de uma nova imaginação institucional⁷ é não apenas possível, como desejável. Assim, apenas o futuro será capaz de responder se a singular Cláusula de Desempenho brasileira dará conta dos desafios que lhe foram impostos.

⁷ Para um maior aprofundamento quanto ao conceito de imaginação institucional, recomenda-se o trabalho de Mangabeira Unger (2004), expoente brasileiro do movimento dos *Critical Legal Studies*.

6 REFERÊNCIAS

- BASKARAN, Thushyanthan; FONSECA, Mariana Lopes da. Electoral thresholds and the success of minor parties. *Center for European, Governance and Economic Development Research Discussion Papers*, Göttingen, ed. 177, p. 1-44, dec. 2013.
- BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O fim das ilusões constitucionais de 1988? *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, ed. 3, p. 1.769-1.811, 2019.
- BELSPO – BELGIAN FEDERAL SCIENCE POLICY OFFICE. *ESCE: Electoral System Changes in Europe since 1945*. Université Libre de Bruxelles, Belgium e Central European University, Austria. Disponível em: <https://app.dimensions.ai/details/grant/grant.7053192>. Acesso em 13 jul. 2021.
- BRASIL, Joaquim Francisco de Assis; BROSSARD, Paulo (org.). *Ideias políticas de Assis Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1989.
- BRASIL. *Ato Complementar nº 4*, de 20 de novembro de 1965a. Dispõe sobre a organização dos partidos políticos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/acp/acp-004-65.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.
- BRASIL. *Ato Institucional nº 1*, de 9 de abril de 1964. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.
- BRASIL. *Ato Institucional nº 2*, de 27 de outubro de 1965b. Mantém a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.3.1964, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1934*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.
- BRASIL. *Decreto nº 21.076*, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-norma-pe.html>. Acesso em: 12 jun. 2021.
- BRASIL. *Decreto-Lei nº 37*, de 2 de dezembro de 1937. Dispõe sobre partidos políticos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/del/1937/Del00037.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.
- BRASIL. *Decreto-Lei nº 9.258*, de 14 de maio de 1946a. Dispõe sobre o alistamento, os partidos políticos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del9258.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.
- BRASIL. *Decreto-Lei nº 9.386*, de 20 de junho de 1946b. Dá nova redação ao art. 40 do Decreto-lei nº 9.258, de 14 de maio de 1946. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9386-20-junho-1946-417639-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 12 jun. 2021.
- BRASIL. *Decreto-Lei nº 8.835*, de 24 de janeiro de 1946c. Altera dispositivos do Decreto-lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del8835.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 1*, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 11*, de 13 de outubro de 1978. Altera dispositivos da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc11-78.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 22*, de 29 de junho de 1982. Altera e acrescenta dispositivos à Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc22-82.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 25*, de 15 de maio de 1985. Altera dispositivos da Constituição Federal e estabelece outras normas constitucionais de caráter transitório. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc25-85.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 97*, de 4 de outubro de 2017a. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.

- BRASIL. *Lei nº 1.164*, de 24 de julho de 1950. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l1164.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 9.868*, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 11.300*, de 10 de maio de 2006. Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11300.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 12.034*, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 12.891*, de 11 de dezembro de 2013. Altera as Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para diminuir o custo das campanhas eleitorais, e revoga dispositivos das Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965, e 9.504, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12891.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 13.165*, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 13.487*, de 06 de outubro de 2017b. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13487.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 13.488*, de 06 de outubro de 2017c. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13488.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 5.682*, de 21 de julho de 1971. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l5682.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 6.767*, de 20 de dezembro de 1979. Modifica dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-lei nº 1.541, de 14 de abril de 1977, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6767.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.
- BRASIL. *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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.351/DF* – Distrito Federal. Relator: Ministro Marco Aurélio. Diário de Justiça de 26 jun. 2007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416150>. Acesso em: 12 jun. 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade nº 1.354/DF* – Distrito Federal. Relator: Ministro Mauricio Corrêa. Diário de Justiça de 25 maio 2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346995>. Acesso em: 12 jun. 2021.
- CASSESE, Sabino. Reestruturando o Estado: do Estado-nação à comunidade política global. In: BUCCI, Paula Dallari; GASPARDO, Murilo (org.). *Teoria do Estado*: sentidos contemporâneos. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 251-266.
- CASTRO, Mônica Mata Machado. Cláusula de barreira. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 188-191.
- COUNCIL OF EUROPE (org.). *ElecData, Compendium of Electoral Data*. Strasbourg Cedex, 2021. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/electoral-assistance/elecdata>. Acesso em: 12 jun. 2021.
- CUNHA, José Ricardo. *Investigando convicções morais*: o que pensa a população do Rio de Janeiro sobre os direitos humanos. Rio de Janeiro: Gramma, 2016. 333 p.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.
- DELLEDONNE, Giacomo. Rationalising political representation within the European Parliament: the Italian Constitutional Court rules on the threshold for the European elections. *Verfassungsblog*, Berlim, 11 jan. 2019. DOI 10.17176/20190116-210608-0. Disponível em: <https://verfassungsblog.de/rationalising-political-representation-within-the-european-parliament-the-italian-constitutional-court-rules-on-the-threshold-for-the-european-elections/>. Acesso em: 11 jul. 2021.

- DIÁRIO do Congresso Nacional, Brasília, DF: Câmara dos Deputados, ano XLVI, n. 172, 5 dez. 1991. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05DEZ1991.pdf>. Acesso em: 15 jul.2021.
- DIÁRIO do Congresso Nacional, Brasília, DF: Câmara dos Deputados, ano L, n. 129, 24 ago. 1995. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24AGO1995.pdf>. Acesso em: 15 jul.2021.
- DUVERGER, Maurice. *Political parties: their organization and activity in the modern state*. New York: John Wiley & Sons, 1954.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, ed. 24, p. 85-116, 1991.
- FERNANDES, Raimundo Augusto; CUNHA, Jânio Pereira da. A nova cláusula de barreira e a sobrevivência das minorias. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 6, ed. 1, p. 189-219, jan./abr. 2019.
- LIJPHART, Arend. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 1994. 229 p.
- MARCHETTI, Vitor. *Justiça e competição eleitoral*. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2013.
- MASCARO, Alysso Leandro. Direito, crise e impeachment no Brasil. *Observatorio Latino-americano y Caribeño*, Buenos Aires, v. 1, ed. 1, p. 175-194, 2017.
- MORAIS, Carlos Blanco de. A integração de Portugal na União Europeia e seu impacto na arquitetura dos poderes do Estado. In: BUCCI, Paula Dallari; GASPARDO, Murilo (org.). *Teoria do Estado: sentidos contemporâneos*. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 267-294.
- PILATTI, Adriano. Depoimento de Adriano Pilatti. In: ROCHA, Antônio Sérgio et al. (coord.). *Projeto "Memória da Constituinte (1987-1988)"*. São Paulo: Cedec – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 2016. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/431538275/Adriano-Pilatti>. Acesso em: 21 jul. 2021.
- PILET, Jean-Benoit. *Changer pour gagner? Les réformes des lois électorales en Belgique*. Bruxelas: Editions de l'Université de Bruxelles, 2007. 262 p.
- PILET, Jean-Benoit; RENWICK, Alan (org.). *ESCE – Electoral System Change in Europe since 1945*. Bruxelas: Université libre de Bruxelles and University of Reading, 2021. Disponível em: <http://www.electoralsystemchanges.eu/Public/ContactsPage.php?ID=4>. Acesso em: 12 jun. 2021.
- RAE, Douglas W. *The political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- RODRIGUES, Lucas Mateus Canabarro; RODRIGUES, Nina Trícia Disconzi. Os desafios para adoção da cláusula de barreira partidária no Brasil à luz do direito alemão. *Revista de Direito Brasileira*, Florianópolis, v. 20, ed. 8, p. 43-61, 2018.
- SCHERER-WARREN, Ilse. Manifestações de rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política. *Caderno CRH: Revista de Ciências Sociais do Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades da Universidade Federal da Bahia*, Salvador, v. 27, n. 71, p. 417-429, maio/ago. 2014.
- STREECK, Wolfgang. O cidadão como consumidor: considerações sobre a invasão da política pelo mercado. *Revista Piauí*, São Paulo, ed. 79, p. 60, abr. 2013.
- UNGER, Roberto Mangabeira. *O direito e o futuro da democracia*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- VAN STRALEN, Cornelius Johannes. O welfare state ontem, hoje e amanhã. In: RODRIGUES, Paulo Henrique de Almeida; SANTOS, Isabela Soares (org.). *Políticas e riscos sociais no Brasil e na Europa: convergências e divergências*. 2. ed. rev. São Paulo: Hucitec Editora, 2017. p. 9-24.
- VANNUCCHI, Marco Aurélio. O corporativismo como estratégia: governo Vargas, apoio social e a constituinte de 1933-1934. *Ler História*, Lisboa, n. 75, p. 65-87, 2019.