



UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
Faculdade de Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Sociologia

LUAN AUGUSTO RAMOS

**FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA E REFORMA POLÍTICA: A ATUAÇÃO
PARLAMENTAR NO CONGRESSO NACIONAL (1990-2018).**

Dourados - MS
2020

LUAN AUGUSTO RAMOS

**FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA E REFORMA POLÍTICA: A ATUAÇÃO
PARLAMENTAR NO CONGRESSO NACIONAL (1990-2018).**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Banca Examinadora da Universidade Federal da
Grande Dourados, como pré-requisito para
obtenção do título de Mestre em Sociologia, sob a
orientação do Prof. Dr. Marcos Antonio da Silva.**

**Dourados/MS
2020**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

R175f Ramos, Luan Augusto

Fragmentação Partidária e Reforma Política: a Atuação Parlamentar no Congresso Nacional (1990-2018). [recurso eletrônico] / Luan Augusto Ramos. -- 2020.

Arquivo em formato pdf.

Orientador: Marcos Antonio da Silva.

Dissertação (Mestrado em Sociologia)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2020.

Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:

<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Fragmentação Partidária. 2. Reforma Política. 3. Atividade Parlamentar. 4. Comissão Especial de Reforma Política. I. Silva, Marcos Antonio Da. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.

LUAN AUGUSTO RAMOS

**FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA E REFORMA POLÍTICA: A ATUAÇÃO DO
CONGRESSO NACIONAL (1990-2018)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, da Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD, como parte das exigências para obtenção do título de Mestre.

Dourados – MS, 31 de março de 2020

BANCA EXAMINADORA

Dr. Marcos Antonio da Silva
Universidade Federal da Grande Dourados
Programa de Pós-Graduação em Sociologia
Presidente

Dr. Marcilio Rodrigues Lucas
Universidade Federal da Grande Dourados
Programa de Pós-Graduação em Sociologia
Membro Titular

Dr. Victor Garcia Miranda
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Membro Titular Externo

Dedico em primeiro lugar a Deus que iluminou o meu caminho durante esta caminhada. À minha mãe Edimara, e aos meus familiares, pessoas que sempre me incentivaram a não desistir. Obrigado pelo carinho, a paciência e pela capacidade de me trazerem paz na correria de cada semestre. Ao professor Marcos Antonio, pela paciência na orientação e incentivo que tornaram possível a conclusão desta dissertação. A todos aqueles que dê alguma forma estiveram e estão próximos de mim, me incentivando e fazendo esta vida valer cada vez mais a pena.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ARENA	Aliança Renovadora
CCJC	Comissão de Constituição, Cidadania e Justiça
CEREFORM	Comissão Especial de Reforma Política
CTREFORMA	Comissão Temporária de Reforma Política do Senado Federal
CTRP	Comissão Temporária de Reforma Política
CTRPP	Comissão Temporária de Reforma Política Partidária
DC	Democracia Cristã
DEM	Democratas
LPP	Lei dos Partidos Políticos
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
NOVO	Partido Novo
PAN	Partido dos Aposentados da Nação
PATRI	Patriota
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCN	Partido Comunitário Nacional
PCO	Partido da Causa Operária
PDC	Partido Democrata Cristão
PDCdoB	Partido da Democracia Cristã do Brasil
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PEN	Partido Ecológico Nacional
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Partido Liberal

PL	Projeto de Lei
PLP	Partido da Libertação Proletária
PMB	Partido da Mulher Brasileira
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PN	Partido Nacionalista
PODE	Podemos
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPL	Partido Pátria Livre
PPR	Partido Progressista Reformador
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PRONA	Partido da Reedificação da Ordem Nacional
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PRP	Partido Republicano Progressista
PRS	Partido de Renovação Social
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSL	Partido Social Liberal
PSN	Partido da Solidariedade Nacional
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSP	Partido Social Progressista

PST	Partido Social Trabalhista
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PTR	Partido Trabalhista Renovador
PV	Partido Verde
REDE	Rede Sustentabilidade
REFPOL	Comissão Especial de Reforma Política
REFPOLIT	Comissão Especial de Reforma Política
SD	Partido Solidariedade
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 01	Resultado das Eleições Presidenciais em 1990	27
Tabela 02	Resultado das Eleições Presidenciais em 1994	28
Tabela 03	Resultado das Eleições Presidenciais em 1998	31
Tabela 04	Resultado das Eleições Presidenciais em 2002	32
Tabela 05	Resultado das Eleições Presidenciais em 2006	33
Tabela 06	Demonstrativos dos Presidente e Vice-Presidentes nas três primeiras colocações. Eleições de 1989 a 2006	33
Tabela 07	Resultado das Eleições Presidenciais em 2010	34
Tabela 08	Resultado das Eleições Presidenciais em 2014	36
Tabela 09	Resultado das Eleições Presidenciais em 2018	37
Tabela 10	Cadeiras distribuídas no Congresso Nacional após a eleição de 1990	41
Tabela 11	Cadeiras distribuídas no Congresso Nacional após a eleição de 1994	42
Tabela 12	Cadeiras distribuídas no Congresso Nacional após a eleição de 1998	43
Tabela 13	Cadeiras distribuídas no Congresso Nacional após a eleição de 2002	44
Tabela 14	Cadeiras distribuídas no Congresso Nacional após a eleição de 2006	45
Tabela 15	Cadeiras distribuídas no Congresso Nacional após a eleição de 2010	46
Tabela 16	Cadeiras distribuídas no Congresso Nacional após a eleição de 2014	47
Tabela 17	Cadeiras distribuídas no Congresso Nacional após a eleição de 2018	48
Tabela 18	Número de Partidos nas as bancadas do Congresso Nacional desde 1982	50
Tabela 19	Percentual das duas maiores bancadas no Congresso Nacional	52
Tabela 20	Comissões Especial de Reforma Política Congresso Nacional	67
Tabela 21	Atividade Legislativa em Relação a Fragmentação Partidária	87
Gráfico 01	Evolução do Número de Partidos Efetivos no Brasil	19
Gráfico 02	Número de Partidos Concorrendo à Presidência - 1989 – 2018	37
Gráfico 03	Número de Partidos com Representação na Câmara dos Deputados Federais	37
Gráfico 04	Número de Partidos com Representação no Senado Federal	50

RESUMO

O presente estudo analisa a atividade parlamentar no Brasil no tocante ao tema Reforma Política, em especial à fragmentação partidária. O objetivo geral, é realizar um levantamento de dados sobre os principais projetos de lei e emendas constitucionais que buscavam meios de interferir no funcionamento parlamentar e na fragmentação partidária. O estudo irá realizar uma descrição sobre o debate da fragmentação partidária brasileira. Apresenta-se ainda, os cenários eleitorais presidenciais e parlamentares desde 1988, analisando sob o aspecto da fragmentação. Será feito um levantamento com comentários sobre os relatórios das Comissões Especiais de Reforma Política. Para a realização do estudo, será utilizado o levantamento de dados públicos presentes nos sites do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Ao final, busca-se apresentar como o Congresso Nacional reagiu diante da reforma política no aspecto da fragmentação partidária.

Palavras Chave: Fragmentação Partidária; Reforma Política; Atividade Parlamentar; Comissão Especial de Reforma Política.

ABSTRACT

This study analyzes parliamentary activity in Brazil with regard to the theme of Political Reform, in particular party fragmentation. The general objective is to carry out a survey of data on the main bills and constitutional amendments that were looking for ways to interfere in parliamentary functioning and party fragmentation. The study will describe the debate on Brazilian party fragmentation. It also presents the presidential and parliamentary electoral scenarios since 1988, analyzing them from the perspective of fragmentation. A survey will be made with comments on the reports of the Special Political Reform Commissions. To carry out the study, the survey of public data present on the websites of the Superior Electoral Court (TSE), the Chamber of Deputies and the Federal Senate will be used. In the end, it seeks to present how the National Congress reacted to political reform in aspect of party fragmentation.

Keywords: Party fragmentation; Political reform; Parliamentary Activity; Special Political Reform Commission.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 - A FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA BRASILEIRA	13
1.1 A Discussão Contemporânea da Fragmentação Partidária	13
1.2 Do Número Efetivo de Partidos	17
1.3 As Primeiras e Ultrapassadas Discussões acerca da Fragmentação Partidária Brasileira	20
1.4 A Fragmentação partidária no Brasil: um balanço provisório	24
CAPÍTULO 2- A FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA NO CENÁRIO ELEITORAL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	26
2.1 Existe Fragmentação Partidária na Disputa das Eleições Presidenciais?...	26
2.2 Fragmentação Partidária na Disputa das Eleições do Congresso Nacional	38
2.3 Balanço da Fragmentação Partidária no Congresso Nacional.....	52
CAPITULO 3- A ATIVIDADE PARLAMENTAR EM RELAÇÃO À REFORMA POLÍTICA	55
3.1 A Reforma Política após a Constituição Federal de 1988	55
3.2 Comentários aos Principais Projetos Analisados e Votados pelo Congresso Nacional	67
3.2.1 A Queda da Cláusula de Barreira da Lei 9.096/95 e as Tentativas de Barrar a Fragmentação Partidária	67
3.3 O Congresso Nacional e a Fragmentação Partidária	87
3.4 O Congresso Nacional e Reforma Política: O debate exaustivo de pouco sucesso	89
CONCLUSÃO	91
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICA	94

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 foi uma Carta de Direitos que representou uma tentativa de superação de todo sistema econômico e político de exploração de direitos, principalmente no campo político, que havia se estabelecido por muitos anos sobre um sistema bipartidário. O Constituinte fez questão de trazer como fundamento da República Federativa Brasileira o pluralismo político, em uma clara demonstração de que o Brasil deveria ter uma disputa eleitoral com mais de dois partidos e que estes tivessem poder de representação de todas as classes da sociedade brasileira.

O pluralismo político trouxe consigo o multipartidarismo que, de 1988 até 1994, garantiu o registro e a existência de muitos partidos de forma simplificada, através de um simples registro provisório. Em 1995, foi promulgada a Lei 9096/1995, denominada de Estatuto dos Partidos Políticos, que trouxe novas regras para registro e validação de partidos e consequentemente acabou com a prática do registro provisório.

Na prática, o novo estatuto foi apenas uma ferramenta de regularização, o número de partidos com representação aumentou, principalmente na análise das cadeiras da Câmara dos Deputados, em 94 foram eleitos 15 partidos diferentes para casa, em 98 saltou para 18, em 2002 pequeno aumento para 19, em 2006 atingiu 21 partidos diferentes, em 2010 continuou aumentando chegando a 22 partidos e em 2014 um salto maior ainda que resultou em 28 partidos diferentes com representação na Casa.

Após as eleições de 2018, o Brasil atingiu o maior número de partidos com representação no Congresso Nacional desde a Carta Magna de 1988, com números que antes pareciam ser inatingíveis, a Câmara dos Deputados passou a contar com 30 partidos com representantes encadeirados, enquanto que o Senado Federal atingiu 21 partidos diferentes e o número de partidos efetivos atingiu um percentual recorde de 18 (GALLAGHER, 2019).

Entende-se que esse aumento de partidos políticos disputando as eleições e aumentando o número de representante eleitos, retira a hegemonia de partidos maiores, e reflete um efeito natural da Constituição de 88, embora traga consigo inúmeras complicações ao sistema político brasileiro, por outro lado, possibilita o aumento das diversidades de ideologias e consequentemente o debate.

A este fenômeno de aumento de partidos políticos no Brasil com representação e direito de voto, dá-se o nome de fragmentação partidária, que refletiu na queda do sistema eleitoral sobre o idealismo de apenas dois partidos - como ocorreu por muitos anos no Brasil - e distribuiu cadeiras a partidos menores, que ganharam direito a voz, mesmo que representados por parlamentar único.

A fragmentação partidária não é um problema que ganhou tonicidade apenas com a eleição de 2018, muito pelo contrário, nestes mais de 30 anos da Constituição Federal, a reforma política é um assunto que vem sendo discutido pelo legislativo brasileiro, visando sobretudo, medidas que garantam a democracia, mas que permitam um sistema de governo que possua mais solidez e aprovação em suas iniciativas, sem que haja necessidade de troca de favores pela aprovação de projetos.

O presente estudo tem como problema verificar como a atividade legislativa se comporta junto ao Congresso Nacional dá análise dos projetos de lei e emendas, no tocante a autoria partidária, votações e resultados, e se os mesmos foram capazes de alterar o funcionamento partidário brasileiro.

Para a realização do estudo, foi utilizado o levantamento de dados públicos presentes nos sites do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Para a busca de material bibliográfico foi utilizada a leitura de livros, periódicos e os Relatórios elaborados pelas Comissões Especiais de Reforma Política, formadas em algumas legislaturas.

O trabalho é dividido em três capítulos, de forma que, no primeiro será feita a apresentação da fragmentação partidária e o posicionamento da literatura, acerca dos efeitos positivos e negativos diante do sistema democrático; no segundo capítulo será feita uma análise do grau de fragmentação perante o Congresso Nacional, apresentando os números das maiores bancadas, a quantidade de novos partidos com assentos e se houve realmente o aumento no número efetivo de partidos. No último capítulo será apresentado os principais projetos de lei e emendas constitucionais realizadas pela atividade parlamentar para conter o aumento no número de partidos políticos no Brasil.

O primeiro capítulo traz a apresentação da fragmentação partidária e uma discussão doutrinária se o Brasil estaria convivendo com uma diversidade de partidos, dividindo cadeiras, e até que ponto esta diversidade, principalmente no Congresso Nacional, seria reflexo de um ideal político que se aproxima do conceito de democracia.

O segundo capítulo faz ainda a demonstração da evolução das eleições presidenciais, mostrando que a fragmentação partidária deixou de ser um obstáculo na escolha do chefe do executivo, uma vez que, desde 1989, a votação concentra-se em torno de dois ou no máximo três partidos e no Congresso Nacional, evidenciando, que tanto na Câmara dos Deputados, assim como no Senado Federal a fragmentação partidária é um fenômeno que só aumenta com cada eleição.

Além disso, o segundo capítulo, faz a apresentação dos resultados das eleições proporcionais para deputados federais e majoritárias para senadores, revelando o aumento no número de partidos com cadeiras e no número efetivo de partidos. Há uma demonstração no tocante a perda de cadeiras por partidos maiores, como por exemplo, o PFL (atual DEM) e o PMDB, que dominavam nos anos 90, e a crescente dos partidos de esquerda, como o PT a partir dos anos 2000. Trabalha-se ainda com a discussão se a escolha presidencial, influência para o aumento ou diminuição de cadeiras da base do governo.

Por fim, o terceiro capítulo reacende a discussão da fragmentação partidária, discutindo e analisando as iniciativas do Congresso Nacional que buscaram conter a livre criação partidária e o aumento de pequenos partidos, como por exemplo, a cláusula de barreira da Lei 9096/1995, Projeto de Lei chamado de “Distritão”, a Emenda Constitucional 97/2017, entre outras.

Mostra-se que a discussão do tema Reforma Política e fragmentação partidária, esteve presente nas legislaturas de ambas as Casas com a instituição de Comissões Especiais, as quais analisavam e votavam exclusivamente tópicos pautados na Reforma Política, finalizando seu trabalho com a emissão de um relatório que manifestou positivamente ou contrariamente a mudança. Por mais que o debate tenha sido constante, e mesmo com a emissão do Relatório da Comissão Especial, poucas foram as matérias que conseguiram passar pela aprovação parlamentar e trazer mudanças no cenário eleitoral e/ou partidário.

Traz-se assim a sociedade uma análise da fragmentação partidária no Brasil, no tocante a atividade do Congresso Nacional sobre o tema, mostrando como tem-se instalado o debate e qual a sua conclusão.

CAPÍTULO 1 - A FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA BRASILEIRA

Neste primeiro capítulo abordamos o debate sobre a fragmentação partidária brasileira, apresentando a discussão atual sobre o tema e as consequências que acarreta ao sistema partidário e ao funcionamento parlamentar. Demonstramos também, como o tema foi discutido no início da década de 90, e o conceito do número efetivo de partidos.

1.1 A Discussão Contemporânea da Fragmentação Partidária.

Com a evolução dos estudos sobre a fragmentação partidária, a versão apresentada pelos brasilianistas¹ nos anos 90, foi superada por uma nova geração de pesquisas que mostraram que a fragmentação não era necessariamente um fator de ingovernabilidade.

A bibliografia que via o Brasil como um país ingovernável, onde as excessivas e indisciplinadas legendas não concederiam equilíbrio ao sistema político, capaz de tornar as negociações políticas impraticáveis, não possuem um eixo teórico e empírico com a mesma força de antes (REBELLO, 2012, p. 20).

A superação veio com estudos que demonstraram, justamente o processo inverso, ao que defendiam os pessimistas. O cenário da fragmentação partidária tentava ser explicado através de várias causas como a decorrência de ausência de uma legislação mais restrita a criação de partidos, os distritos de grande magnitude que se combinavam e o voto preferencial (MAINWARING, 1999). Logo, conforme levantados por alguns brasilianistas, ocorreria a dificuldade do chefe do executivo para aprovar medidas e governar devido ao alto número de partidos com representação no Congresso.

De fato, a fragmentação partidária existente no Poder Legislativo não impede a governabilidade (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). A Constituição Federal de 1988, criou mecanismos como Medida Provisória, pedidos unilaterais de urgência e o monopólio de emissão de proposições, que proporcionaram ao Executivo um alto poder de governabilidade e decisão frente ao Legislativo, que não possui muitas escolhas a não ser cooperar (SANTOS, 2003).

¹ Os brasilianistas são pesquisadores estrangeiros que dedicaram seus estudos a temas brasileiros, como política, sociedade, economia, entre outros.

A governabilidade é alcançável ao ponto que o Executivo detém mecanismos que possibilitam a cooperação dos partidos políticos no Legislativo, de modo que, o número de partidos efetivos não impedem as decisões do Executivo, mas sim, quando há uma divisão dos atores igualmente e estes não estão dispostos a negociar, ou seja, o que atrapalha a governabilidade não é a fragmentação partidária, mas sim, outros critérios como estrutura e as condições de cada partido (REBELLO, 2012).

Em relação a formação de coalizões, Freitas e Araújo (2016) apontam que os *“partidos aceitam fazer parte do Executivo em troca de cargos e uma fatia do orçamento. Mas esta relação, porque não tem em sua base mecanismos que incentivem a cooperação, é necessariamente pouco estável”* (p. 6). Logo, o apoio ao chefe do executivo, não se trata de aceitação da vontade presidencial ou da ideologia do partido, mas sim, de uma moeda de troca para votação e elaboração de projetos, na obtenção de recursos ou até mesmo atuando nas pastas ministeriais (AMORIM NETO, 2000).

Desta forma, o que poderia causar uma paralisia decisória não seria o número alto de partidos com cadeiras, mas sim, a forma como estes atores se dividem e estabelecem suas preferências não negociáveis. Logo, o número efetivo de partidos que compõe o Parlamento não é fator de ingovernabilidade (SANTOS, 2007).

A fragmentação partidária não está diretamente ligada à criação de partidos, mas à configuração partidária dentro da Câmara baixa, que pode advir da eleição e da formação de legendas por fusão, incorporação ou migração partidária. Medida pela distribuição das bancadas dos partidos, a fragmentação partidária é considerada fator importante para a governabilidade, o consenso e a boa operação do legislativo. A dispersão do poder entre vários partidos dentro do Congresso acaba gerando não só a dificuldade do consenso como também a constante busca de brechas que possam importar em mais poder não só para os que detêm maiorias cada vez menores, como também, e principalmente, os que não se sentem agraciados. (SOARES, 2016, p. 123).

De fato, no tocante a governabilidade diante de um quadro partidário fragmentado, temos que o partido do Presidente é o que possui maior poder de decisão, inclusive em escolher quem integrará os Ministério, e como já mencionado o poder de iniciativa parte do chefe do executivo e não dos parlamentares. Isso mostra que a fragmentação partidária não prejudica a governabilidade presidencial (FREITAS; ARAÚJO, 2016).

Além disso, conforme nos aponta Figueiredo e Limongi (1999), as coalizões partidárias repercutem sobre os partidos de direita, do centro e da esquerda, que agem de forma disciplinada no sentido de seguirem as determinações e as votações conforme designado pelas lideranças partidárias, que possuem um controle tecnicamente estável sobre

as agendas de trabalho. Segundo os autores entre os anos de 1990 a 1995, o índice de disciplina partidária ficou acima de 70%.

No tocante à política de apoio ao Presidente, trabalha-se também com o conceito do efeito *coattails* ou rabo de casaca, no qual o apoio já inicia-se desde a fase eleitoral, como se a figura do chefe do executivo atuasse como um “puxador de votos”, afinal, a eleição presidencial pode ser considerada como o prêmio maior na política brasileira, logo, os candidatos a deputado federal aliam sua imagem em busca de incentivos financeiros a campanha e o acesso à mídia. Além disso, alguns eleitores trabalham com a ideia de que o apoio ao presidente é um fator de melhoria de governo, ou seja, optam por votar em candidatos que seriam do mesmo partido ou coalização que o presidente (BORGES, 2019).

O formato de distribuição das cadeiras no Parlamento favorece ainda os pequenos partidos, que atuam de forma estratégica, lançando poucos candidatos, porém, com alto número de votação nominal, tentando figurar no topo da lista e assim conseguir ao menos uma cadeira, contribuindo ainda para a votação total da coligação (CALVO, *et al.*, 2015).

Pior ainda é o cenário de que a exclusão de pequenos partidos repercute na diminuição da representatividade do Parlamento. O argumento dos brasilianistas de que haveria a formação de partidos fortes e que poderiam ser assim, cobrados e responsabilizados não corresponde aos ideais democráticos. Se este fosse então o objetivo do Constituinte, qual seja, a estabilização e a facilitação da responsabilidade, bastaria então a existência de um partido. Logo, o Constituinte demonstrou sua preocupação justamente com a representação democrática, e não necessariamente com uma eficácia.

A exclusão dos partidos ideológicos ou programáticos reduziria a qualidade do debate político e representaria silenciar vozes que têm o direito de ser escutadas. Para gerar uma discussão democrática mais densa, é conveniente incorporar múltiplas posições, não afastá-las. Seria possível justificar até mesmo um sistema hipotético que garantisse a participação no debate das correntes de pensamento que não possuem peso eleitoral suficiente – uma anticláusula de barreira, por assim dizer. Mas a exclusão por conta de um limite arbitrariamente fixado fere o princípio de que um debate plural é condição para a democracia (MIGUEL; ASSIS, 2016, p. 31).

Outrora os argumentos de que a fragmentação partidária criaria partidos fracos também restariam desmistificados, afinal, as coalizões seriam instrumentos estáveis da ação dos partidos e das lideranças partidárias, de acordo com a posição de direita, centro ou esquerda, criando padrões e condições de favorecimento a governabilidade.

O desenho institucional brasileiro, apesar da combinação de um sistema de governo presidencialista com um sistema eleitoral que, em teoria, incentiva a fragmentação e o personalismo, apresenta um padrão de funcionamento que viabiliza a

operacionalidade das decisões legislativas, tornando relativamente estável a dinâmica política. Em outras palavras, um poder Executivo com fortes poderes legislativos e com amplos recursos de patronagem para a formação de gabinetes, além da centralização dos processos legislativos nas lideranças partidárias e da relevância representativa dos partidos políticos na arena governativa, deu base para que a dispersão do poder parlamentar entre os atores partidários não se constituísse em obstáculo para a governabilidade e para a coesão partidária. Ao mesmo tempo, esse desenho institucional possibilita que o sistema político brasileiro caminhe na direção da moderação, da negociação e do pluralismo (BRAGA, 2006, p. 63).

Interessante comentar que até antes de 2002, as coligações em nível federal, poderiam ser distintas das estaduais. Contudo, o Tribunal Superior Eleitoral alterou a regra eleitoral, estabelecendo que as alianças deveriam ser as mesmas, de nível federal e estadual. Esta alteração contribuiu ainda mais para a disciplina partidária e para a formação de coligações em blocos de direito, centro e esquerda.

De fato, o Executivo atua com o apoio parlamentar disciplinado, tanto que no período de 1988 a 2007, todos os partidos que participaram da coalização, obtendo pastas ministeriais, seguiram e aprovaram projetos do governo. Em um valor numeral mais exato, a média de disciplina das bancadas atingiu 85%, o que significa dizer que em cada 10 deputados, nove votaram de acordo com a indicação do líder do governo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007)

Mas pequenos partidos não podem alimentar esperanças de virem a governar sozinhos e podem, então, facilmente ser atraídos para a área de influência do governo. Quanto maior o número de pequenos partidos nesta situação, mais baixo o custo de formar uma coalizão. O governo sempre terá alternativas caso um pequeno partido faça exigências muito altas para apoiá-lo. Logo, reformas políticas para reduzir o número de partidos com representação na Câmara dos Deputados são desnecessárias. Não há como sustentar que pequenos partidos tenham poder de chantagem que ameacem o bom funcionamento da democracia (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007, p. 33-34).

A análise é simples, para vencer a eleição para Presidente é necessário a realização de coligações superdimensionadas, as quais reduzem a quantidade de partidos competindo nas eleições majoritárias e aumenta nas proporcionais (LIMONGI; VASSELAI, 2016).

Este fenômeno envolve a concentração e a fragmentação no mesmo cenário, e para visualizarmos na prática, basta pensarmos nas eleições presidenciais, que desde 1994 prevalece a disputa em torno de dois partidos, tanto que, apenas PT e PSDB indicaram candidatos em todos os anos. Na esfera estadual, a concentração é um pouco maior que na esfera nacional.

O interessante é que a concentração em nível estadual pôs fim a hegemonia de alguns partidos em algumas regiões, citando casos práticos de partidos que perderam seus candidatos a governadores e espaço no cenário político.

O PP sobreviveu em São Paulo enquanto Maluf teve forças. O DEM acabou confinado a Bahia onde os descendentes do clã Magalhães tentam encontrar meios que lhes garantam sobrevivência. O PDT saiu de cena à medida que viu minguar suas forças em suas cabeças de ponte, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. O PTB nunca se constituiu em alternativa viável em qualquer estado de importância (p. LIMONGI; VASSELAI, 2017, p. 23).

O que se vê no atual sistema partidário brasileiro é que a fragmentação é um fenômeno que se expande em um plano de consciência, e que não fere a democracia, e pelo contrário, é reflexo de que presidencialismo de coalizção, onde o multipartidarismo torna-se fundamento da República. A competição pela presidência, gera a coligação, onde todo apoio é fundamental e conseqüentemente os grandes partidos pagam o preço do apoio pela cessão de cadeiras no legislativo.

Neste sentido, Figueiredo e Limongi (2007), concluem que a fragmentação partidária é um feito conseqüente da negociação de partidos, que por sua vez, existem pela adoção do sistema multipartidário, e dado essa movimentação, não há que se falar em drásticas reformas do sistema político brasileiro. Não é um sistema perfeito, o que de fato não acontece em nenhuma democracia. O aperfeiçoamento de algumas medidas sempre será discutido, de forma que, tenha-se um diagnóstico do problema e que analise qual o grau de nexo de causalidade entre os resultados e as instituições.

1.2 Do Número Efetivo de Partidos

A fragmentação partidária é então conseqüência não somente do elevado número de partidos, mas também da distribuição de cadeiras entre todas as bancadas, principalmente quando esse fracionamento é próximo entre elas. Para determinar o equilíbrio entre as bancadas, é necessário que se obtenha o índice de Número Efetivo de Partidos.

O NEP é calculado pelo inverso do somatório do quadrado da proporção de lugares (cadeiras) que cada partido obteve para a Câmara dos Deputados. É frequentemente usado como referência do número de partidos efetivamente relevantes no Congresso, mesmo em sistemas multipartidários com alta fragmentação, como é o caso brasileiro (ABREU, 2017, p. 34).

O conceito de Número Efetivo de Partidos ou NEP foi criado em 1979 por Ren Taagepera e Marku Laakso (1979), que buscavam encontrar o número de partidos que possuíam alguma relevância em um cenário político, ou seja, quantos partidos estariam em condições de opinar no processo legislativo.

Refiro-me ao NEP (número efetivo de partidos), índice proposto pelos cientistas políticos Laakso e Taagepera. Através do NEP é possível medir, por meio de um cálculo matemático computadorizado, tanto o número de partidos, quanto sua força, relativa aos votos e à representação parlamentar (CARDOSO, 2015, p. 50).

O número efetivo de partidos serve de parâmetro para medição da fragmentação, e automaticamente avalia a divisão de cadeiras de acordo com os partidos. São dados matemáticos que em geral partem do somatório quadrado das porcentagens de cada bancada. Em regra, durante seu estudo, o pesquisador utiliza-se do índice que considera mais adequado, porém, há uma carência de uma tipologia fiel ao número real dos partidos (MAINWARING, 1999).

Logo, diz-se que quanto maior for o NEP, ocorrerá uma chance maior dos partidos se dispersarem em relação aos assentos no Legislativo e na própria eleição. Além disso, o mesmo é capaz de apontar determinados efeitos decorrentes de mudanças das regras eleitorais, sem contar que, apresenta possibilidades de acréscimos e diminuição de partidos à composição do quadro eleitoral conforme o passar dos anos (LAAKSON; TAAGEPERA, 1979).

Outrora, não significa dizer que o método apontado por Laakson e Taagepera seja único. Em seu estudo, por exemplo, Soares, *et al.* (2016) utilizou o índice criado por Tafner (1996), uma metodologia que fugiu ao tradicional de apenas trabalhar com o somatório das bancadas e assim valorizar as grandes bancadas e diminuir os baixos percentuais. Tafner utiliza a força partidária individual combinada com a força relativa dos partidos:

Tafner desenvolveu uma taxonomia dos partidos brasileiros, dividindo-os em quatro grupos: fortes, intermediários, pequenos e nanicos. Os partidos fortes têm pelo menos 10% dos membros da Casa, representados em pelo menos 2/3 dos distritos (18 unidades da federação). Os partidos médios têm pelo menos 5% dos membros e uma representação entre 1/3 e 2/3 dos distritos. Já os partidos pequenos têm mais de 1% da bancada da Câmara, representada em pelo menos 20% dos distritos (5 unidades da federação). Os nanicos são aqueles que têm pelo menos um representante na Casa, mas que não atendem a nenhum dos critérios anteriores (SOARES, 2016, p. 117-118).

No Brasil o NEP teve evolução de acordo com cada eleição, em 1990 o número efetivo de partidos na Câmara dos Deputados atingiu 8,7%². Após as eleições de 1998, o NEP apresentou um retrocesso de quase 20%, ficando em 7,1%³. As eleições de 2002, mostraram um aumento da esquerda, onde os quatro maiores partidos (PT, PMDB, PSDB e PFL)

² Para a constituição de uma coalização, o Presidente precisaria contar com o apoio de cinco partidos: PMDB, PFL, PDS, PRN e PTB, totalizando 61,9% dos votos.

³ Neste período uma coalização coerente dependeria do apoio de PMDB, PSDB, PFL e PPB, com um total de 67,7% dos votos.

representavam 60% dos votos (MELO, 2010). Em 2006, no segundo ano de governo do PT, o partido conseguiu conquistar com a maior bancada, dada a coligação com o PMDB, totalizaram 62,4% dos votos (FIGUEIREDO, 2007).

Em 2010 e 2014 o número efetivo de partidos ficou marcado pelo crescimento anormal se comparado com os anos anteriores. Em 2014 notou-se um aumento de 26,7% no índice de partidos efetivos. Nas últimas eleições (2018), o Brasil atingiu seu recorde, chegando a 18, superando o pleito eleitoral anterior que chegou em 16,7%, e superando absurdamente a média entre os anos 1989 a 2010, onde o índice ficou próximo a 9,0. Para que o governo pudesse trabalhar com uma coalizão ideológica, necessitaria a soma de doze partidos que totalizariam 60% dos votos (MELO, 2010).

Tem-se que após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o NEP sofreu uma diminuição entre o período de 1990 a 1998, sendo que, a partir de então, o número começou a subir, conforme o gráfico abaixo:

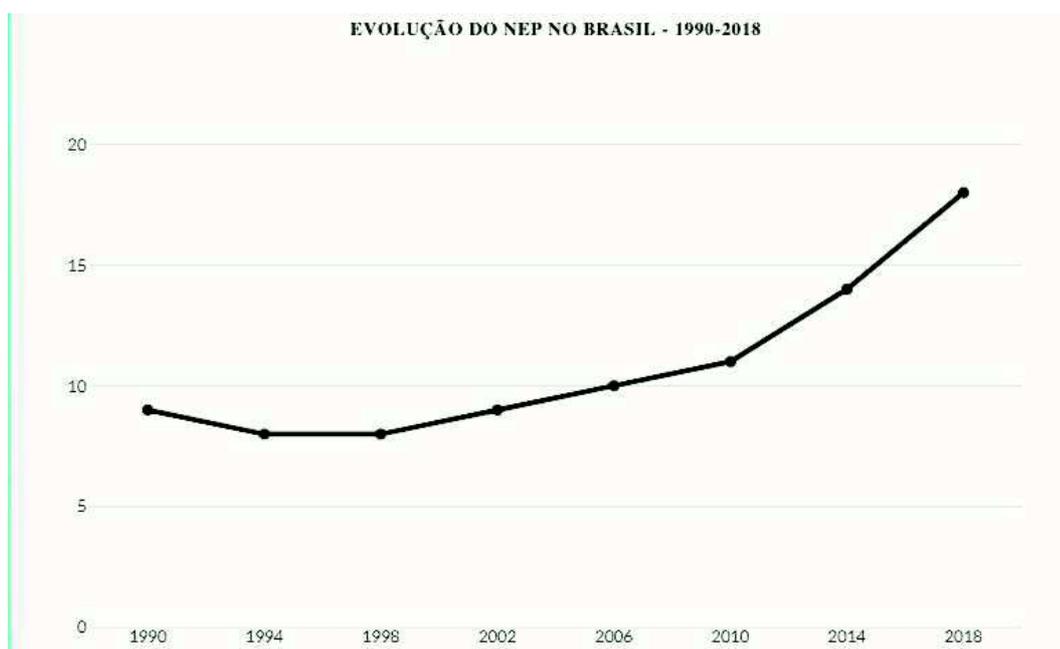


Gráfico 01 - Fonte: (Gallagher, 2019).

Não há como apontar especificamente quais foram as causas que fizeram o NEP reduzir entre o período de 1990 a 1998, apenas situações que influenciaram, como a diminuição dos ânimos do período democrático que havia se instalado novamente após anos do regime militar e a realização de eleições presidenciais e parlamentares no mesmo momento, o que poderia ser visto com a ideia do bipartidarismo (MAINWARING, 1999).

O gráfico também nos mostra um resultado que foi apresentado por Nicolau (2003), de fato, o voto aberto não é razão da fragmentação, caso contrário, o NEP não teria diminuído nos anos de 1994 e 1998.

1.3 As Primeiras e Ultrapassadas Discussões acerca da Fragmentação Partidária Brasileira.

A fragmentação partidária representa a mudança de um sistema bipartidário que existiu no Brasil durante muitos anos para a abertura de novas ideologias políticas. A partir do momento que os novos partidos apareceram e ganharam imagem no cenário político social, passaram a ser votados e a terem representante junto ao Poder Legislativo. Tem-se que uma característica do sistema partidário brasileiro é a fragmentação (KINZO, 1997).

Desde que ocorreu a redemocratização, a fragmentação partidária tem-se apresentado como um dilema ao sistema partidário e político brasileiro e, tentar desvendar esse fenômeno foi o objetivo de diversos cientista políticos, que geraram hipóteses e contestações (CARDOSO, 2015).

A fragmentação partidária tem sido apontada como um dos principais dilemas do sistema partidário brasileiro desde a redemocratização. De fato, estudos têm argumentado que o número de partidos disputando eleições significam extrema fragmentação partidária (NASCIMENTO, 2018, p. 287).

Antes de adentrar ao tema da fragmentação partidária, é necessário entender que o sistema eleitoral brasileiro e as eleições gerais são eventos de alta complexibilidade, isto é, considerando a esfera nacional e estadual, existem cinco cargos em disputa: presidente, governador, senador, deputado federal e estadual. Os chefes do executivo, assim como o senador, são eleitos pelo método majoritário, enquanto que, os deputados são eleitos pelo sistema proporcional.

A fragmentação ganhou repercussão na década de 90⁴, quando a mudança nos sistemas partidários e eleitorais tornaram-se foco de estudos de uma seleta classe cientista. Para fins de conceito, a fragmentação partidária se configura pela divisão do índice de fracionalização e o índice de fracionalização máxima.

⁴ Há autores que defendem que a fragmentação partidária é uma consequência da preocupação de representação das minorias que vem desde a época do Império, que culminou em 1876 com a Lei do Terço e em 1945 com a adoção do sistema proporcional, que mais tarde seria recepcionado pela Constituição de 88 (VIANA, 2008).

“A fragmentação está ligada não somente a oferta de partidos, mas principalmente a proporção em que estas agremiações são eleitas, ingressam na Câmara dos Deputados e configuram o quadro partidário dentro da Casa” (GOMES, 2016, p.111).

A alta fragmentação partidária é relacionada por uma série de fatores. Resumidamente, as regras partidárias e eleitorais são predispostas a fragmentação (NICOLAU, 1996). Um combinado entre representação proporcional com lista aberta, ausência de cláusula de barreira, coligações, legislação partidária flexível, federalismo, distribuição de recursos partidários, magnitude dos distritos e organizações partidárias fracas eram apontadas como as principais causas (NASCIMENTO, 2018).

Não havia a previsão de existência de uma cláusula de desempenho e o sistema proporcional reduzia os custos aos pequenos partidos no caminho ao Congresso. O que poderia combater o aumento da fragmentação seria o quociente eleitoral, porém, as coligações impediam à exclusão dos partidos menores. Outra questão importante que dá ensejo a fragmentação é a divisão do poder entre União, Estados e Municípios (federalismo), de forma que, os partidos se regionalizam com os recursos locais e quanto maior a magnitude do distrito, mais proporcional seria o número de cadeiras (NICOLAU, 1996). Facilita-se a eleição de representantes de pequenos partidos (NASCIMENTO, 2018).

As coligações podem atenuar tal efeito, tendo em vista que mediante a dificuldade de uma legenda obter sozinha o mínimo necessário para alcançar o quociente (neste caso o total dos votos válidos por nove). Assim, ao se unirem, as coligações podem alcançar tal patamar de votos. A magnitude maior, então, favorece uma fragmentação parlamentar maior. Neste caso, as assembleias legislativas, com magnitudes mais altas, deverão possuir um maior número efetivo de partidos políticos (...) (REBELLO, 2012, p. 12).

Apenas cinco anos após o processo de redemocratização, Mainwaring (1993) já alertava que o Brasil estava com um dos sistemas partidários mais fragmentados do mundo. Segundo o autor, o cenário estava latente em razão da falta de barreiras eleitorais que possibilitassem partidos obterem cadeiras, além da existência de grandes distritos eleitorais.

Mainwaring apresentava uma visão pessimista, pois, julgava que a negligência na criação partidária criava os *catch-all*, que conceituava como partidos com descentralização interna demonstrada por indisciplina e incoerência nas decisões legislativas, sem profissionalização, com carência de recursos materiais e sem *accountability*⁵ entre os partidos e seus representados.

⁵ Refere-se a um termo da língua inglesa, relacionado com a prática de prestar contas eticamente, remetendo a ideia de transparência. No campo político, pode ser interpretado no sentido que até o final de uma eleição, os

Quando os partidos têm raízes sólidas na sociedade, existe um alto grau de continuidade em suas bases sociais e, portanto, nos padrões de sua geografia eleitoral. Entre 1982 e 1990, porém, o Brasil passou por uma fase de impressionante instabilidade na distribuição especial do voto. Além disso, nas pesquisas, a porcentagem de pessoas que declara ter uma preferência partidária é baixa e tem se reduzido bastante desde o final dos anos 70. Os vínculos entre partidos e interesses organizados também são tênues no Brasil.” (MAINWARING, 2001, p. 128).

O autor avaliava que um sistema fragmentado ao nível em que se encontra o brasileiro, traz consequência ao regime democrático, pois, há um aumento do personalismo das eleições. Os partidos nascem carente de ideologia e respaldo social, o que conseqüentemente prejudica no fator da representatividade, perdendo laços com seus eleitores e fugindo aos fundamentos de um Estado democrático.

Assim como Mainwaring, Barry Ames (2003), outro brasilianista, enxergava o sistema partidário brasileiro com negatividade, via que a fragmentação criava a individualidade do candidato, utilizando como exemplo as bancadas formadas no Congresso Nacional, as quais são compostas de representantes de diversos partidos, os quais agem mais em interesse próprio, do que pautado na ideologia ou dizeres do partido. A ferramenta que asseguraria esse processo de individualização estaria relacionada com a representação proporcional de lista aberta.

Cardoso, explica a experiência de Ames com o seguinte exemplo:

Compostas por membros dos mais variados partidos, que ao adentrarem o Congresso passam a se articular e negociar individualmente (dispensando a figura centralizadora do líder partidário), as bancadas de interesse tem o respaldo teórico de representarem, diretamente, as diferentes preferências encontradas na sociedade. Na prática, temos casos como o da bancada ruralista, cujos integrantes agem em prol de interesses particulares, negligenciando a necessidade de prestar contas (CARDOSO, 2015, p.54-55).

Ames (2003) tenta explicar ainda que a crescente fragmentação seria resultado de uma legislação permissa que atuaria contrariamente à democracia brasileira, afinal, o sistema político permitiria a criação de partidos fracos, ou até mesmo fictícios, com força partidária nacional nula e estadual com muitas variáveis, mais um vez, fugindo ao caráter ideológico a que se deve propor a criação de um partido.

Em relação a estruturação interna do partido, há uma crítica que recaí na combinação do sistema presidencialista com o uso de listas proporcionais abertas, pois, o direito de escolha do eleitor acarretaria uma competição intrapartidária, fazendo com que os membros do parlamento criassem sua índole pessoal em prejuízo ao nome e a imagem do partido.

partidos políticos, assim como, os candidatos devem explicar suas ideologias e pensamento em questões de interesse público, durante a campanha eleitoral.

Conseqüentemente os parlamentares trabalhariam para a obtenção de recursos para sua região, acarretando em políticas públicas desiguais (SHUGART; CAREY, 1992).

Para tais analistas, no sistema político brasileiro, o arranjo eleitoral de representação proporcional, baseado em lista aberta, incentivaria a competição intrapartidária e a construção de reputações individuais, dificultando a estruturação dos partidos e a inteligibilidade da disputa eleitoral. Em conseqüência desse fato, teríamos partidos com frágil coesão interna, indisciplinados, políticos com baixa fidelidade partidária e uma competição partidária altamente instável. Esse quadro redundaria em um ambiente com baixa ou nenhuma identificação partidária, de fraca representatividade das organizações partidárias e de ampla dificuldade para a formação e coordenação de maiorias congressuais estáveis de apoio aos programas do poder Executivo, o que comprometeria as condições de governabilidade e, finalmente, poderia culminar com instabilidade do próprio regime democrático” (BRAGA, 2006, p. 56-57).

Ademais, a delegação de poderes aos estados, através de arranjos federativos traz consigo a dispersão do poder político prejudicando o estado democrático de direito. A Constituição Federal 1988 atribuiu aos governadores o poder de veto ao Executivo Federal, criando impasses para superação da crise fiscal do Brasil (SOLA, 1993). Esses arranjos federativos acabam se mantendo por possuírem um caráter consociativo.

Para explicar esse fenômeno Braga (2006) utiliza o conceito de Lamounier (1992) definindo que:

Lamounier (1992; 1994) foi o primeiro analista a argumentar que a nossa estrutura federativa, combinada com o arranjo representativo e um sistema presidencialista plebiscitário, teria tornado o sistema político “exacerbadamente consociativo”, dificultando a agregação de interesses e a “implementação de uma vontade majoritária”. Em conseqüência desse quadro, ou seja, da incorporação direta das dissensões presentes na dinâmica política brasileira ao sistema político, haveria uma alta fragmentação das forças políticas o que, por sua vez, ameaçaria as próprias condições de governabilidade devido às dificuldades na formação de coalizões e maiorias estáveis (LAMOUNIER, 1992, p. 58).

O que tais autores entenderam foi que a estrutura formada pela combinação de presidencialismo e representação proporcional seria favorável a fragmentação do poder político, e repercutiria nas questões levantadas por Mainwaring (1993) em relação a fragilidade de novos partidos.

Em relação ao aumento do número de partidos e da permissividade da legislação eleitoral, entre os anos 1994 e 1998 houve a edição da nova Lei dos Partidos (lei n. 9.096/95), a qual contribuiu para a criação de agremiações, que não poderiam mais atuar com registros provisórios, e incentivou o fundo e a propaganda partidária, de acordo com a bancada eleita. A Lei ainda dispunha de uma cláusula de desempenho, que se tornou fator de influência no número de partidos (LIJPHART, 1994).

Neste sentido o aumento da fragmentação partidária estaria relacionado com as normas criadas a partir de 1998, onde ocorreram mudanças significativas no sistema eleitoral, através da própria criação da LPP – Lei dos Partidos Políticos, assim como, pela Lei das Eleições - 9.504/97 (HENRIQUE; PAIVA, 2014).

Os Autores que iniciaram seus estudos no início da década de 90, possuíam um posicionamento semelhante sobre as causas de origem da fragmentação partidária, assim como, suas consequências negativas para a democracia, principalmente em um país que acabava de inaugurar uma nova constituição, com valores políticos que davam autonomia aos partidos políticos para que atuassem em nome de sua ideologia.

Conforme já demonstrado no tópico anterior, o posicionamento de que a fragmentação partidária causa prejuízo à democracia ficou até meados da década de 90, a partir de então, o pensamento restou superado.

1.4 A Fragmentação partidária no Brasil: um balanço provisório.

Este primeiro capítulo apresentou o debate atual da fragmentação partidária brasileira, mostrando que tal fenômeno não é analisado como um fator de risco à democracia, tampouco, a governabilidade. Outrora, não há apenas uma ou outra causa capaz de determinar o aumento no número de partidos, afinal, o cenário atual é resultado de inúmeras mudanças políticas que aconteceram em um decorrer de mais de 30 anos.

Autores como Viana (2008) e Braga (2006) buscam definir alguns parâmetros que não foram causas principais mais que ajudaram no aumento da fragmentação partidária, como por exemplo, a falta de uma legislação mais rígida para a criação de partidos políticos ou a utilização do voto proporcional. A avaliação do aumento ou diminuição da fragmentação partidária é diretamente ligada ao número de partidos efetivos, o qual mostra o número de atores políticos que diante do Parlamento emanam forças capazes mudar a dinâmica de votação.

De fato, é possível verificar que a fragmentação partidária é um tema que tornou-se objeto de debate político desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, e que inicialmente foi vista como um fator negativo ao sistema partidário brasileiro, sendo identificado principalmente, por um grupo de autores denominados de brasilianistas, como

um risco à governabilidade e causa direta da criação de partidos políticos fracos, sem uma ideologia voltada a representação de uma classe social.

Com o resultado das eleições futuras, o pensamento pessimista foi sendo alterado para uma visão mais positiva, de forma que, a fragmentação partidária passou a ser explicada como um reflexo natural de um sistema democrático fundamentado sobre o pluralismo político. A organização dos partidos políticos mostrou que não há afetação a governabilidade e as eleições de 1994 e 1998 mostraram que o problema não era a lista aberta.

Por mais que a fragmentação partidária brasileira seja apontada como uma das maiores do mundo, os estudos mais recentes mostram que trata-se de uma consequência da democracia representativa brasileira, e que buscar a extinção de pequenos partidos por critérios de exclusão por número de votos, pode representar uma afronta ao direito de voz das minorias brasileiras.

O próximo capítulo mostra os números da fragmentação partidária no Congresso Nacional, e assim, poderá ser observado se o aumento de partidos com assentos, representou o acréscimo das minorias nas bancadas do Parlamento.

CAPÍTULO 2 - A FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA NO CENÁRIO ELEITORAL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

No primeiro capítulo foi realizada abordagem ao tema fragmentação partidária no Brasil, demonstrando os posicionamentos positivos e negativos do alto número de partidos com representação na esfera legislativa. Ademais, foi possível concluir que a fragmentação é um fenômeno consequente do regime democrático que fundamenta-se na pluralidade partidária.

Neste segundo capítulo, será realizada uma abordagem da fragmentação partidária diante das eleições parlamentares e presidenciais, desde a promulgação da Constituição de 1988 trazendo o número de partidos que conseguiram atingir a representação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, mostrando como a fragmentação partidária teve ao longo das eleições quadros de estabilidade, até que, começasse a crescer a cada pleito, batendo recorde no número de partidos com representação no legislativo.

2.1 Existe Fragmentação Partidária na Disputa das Eleições Presidenciais?

O multipartidarismo instalou-se definitivamente no sistema eleitoral brasileiro com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A partir do marco constitucional até as eleições de 2018, decorreram oito eleições presidenciais, as quais marcara momentos históricos com surpresas e com a alternância entre as coligações de direita e esquerda no poder. Sendo assim, será realizado uma apresentação dos cenários pós eleições e os efeitos – ou não – da fragmentação partidária.

A primeira eleição presidencial após a Constituição Federal de 1988 ocorreu no ano seguinte, com a inovação da escolha do chefe do executivo através do voto direto da população. O cenário da época era marcado pelo impulsionamento ao multipartidarismo, dado ao poder de capacidade de organização interna e ampla liberdade, embora houvesse a obrigatoriedade de prestação de contas à Justiça Eleitoral, foi garantido aos partidos políticos o uso ao fundo partidário e direito de propaganda eleitoral gratuita no rádio e TV (BRASIL, 1988).

No total 22 partidos diferentes lançaram candidatos à presidência, talvez o ápice da fragmentação partidária em relação às eleições ao chefe do executivo, até porque viu-se um número maior de partidos que realmente estavam com chances de eleger candidatos.

Os partidos que lançaram candidatos para a disputa em primeiro turno e que foram votados são os seguintes:

Partido	Candidato	Votação
PRN	Fernando Collor	30,47%
PT	Luiz Inácio Lula da Silva	17,18%
PDT	Leonel Brizola	16,51%
PSDB	Mário Covas	11,51%
PDS	Paulo Maluf	8,85%
PL	Guilherme Afif Domingos	4,83%
PMDB	Ulysses Guimarães	4,73%
PCB	Roberto Freire	1,13%
PFL	Aureliano Chaves	0,88%
PSD	Ronaldo Caiado	0,72%
PTB	Affonso Camargo Neto	0,56%
PRONA	Enéas Carneiro	0,53%
PSP	José Marrozinho	0,33%
PP	Paulo Gontijo	0,29%
PCN	Zamir José Teixeira	0,27%
PN	Lívia Maria Pio	0,26%
PLP	Eudes Oliveira Mattar	0,24%
PV	Fernando Gabeira	0,18%
PMN	Celso Brant	0,16%
PPB	Antônio dos Santos Pedreira	0,12%
PDCdoB	Manoel de Oliveira Horta	0,12%
PMB	Armando Corrêa	0,01%

Tabela 1 -Banco de Dados Eleitorais TSE (1989).

As eleições foram decididas em um segundo turno apertado, no qual Collor foi eleito presidente do Brasil com 42,75% (35 milhões) dos votos contra 31 milhões (37,86%) de Lula (ALMEIDA, 2013)⁶. Collor não teve sucesso em seu governo que resultou em vários atos de improbidade, conforme Lima Júnior (1999) aponta:

Elegeu-se Fernando Collor de Mello, que também não terminou seu mandato, pois foi impedido constitucionalmente de fazê-lo, incriminado pela prática de várias improbidades administrativas. Collor de Mello teve, ademais, seus direitos políticos cassados pelo Congresso. Seu vice, Itamar Franco, concluiu o mandato e foi sucedido por Fernando Henrique Cardoso, eleito em 1994 e reeleito em 1998 (LIMA JÚNIOR, 1999, p. 13).

Os números da eleição revelaram uma alta fragmentação, afinal 22 partidos lançaram seus candidatos a disputa presidencial, nenhum candidato trazia em seu discurso o combate a

⁶ Mesmo com muitos partidos envolvidos, dois passaram a ter mais destaque, de um lado o PRN – Partido da Reconstrução Nacional, liderados por Fernando Affonso Collor de Mello, representando ideais da elite poliglota e cosmopolita, e do outro, o PT – Partidos dos Trabalhadores, com a liderança de Luís Inácio Lula da Silva, ligado com proletariado, da região do ABC paulista (AGUIAR, 1995).

política feita em outra gestão federal, pois, o período refletia a saída do regime militar, tal situação favoreceu as diversas candidaturas, além do fato de que havia desestruturação institucional e política de muitos partidos, que utilizaram o pleito para medir seu desempenho. “Partidos que ganharam 58,5% dos assentos na Câmara em 1990 conseguiram 6,2% do voto para presidente um ano antes” (MAINWARING, 1999, p. 110).

O governo Collor ficou marcado pelo *impeachment* de 1992, pois, com a nova regra constitucional esperava-se um novo modelo de governo, todavia, via-se uma corrupção com troca de influências entre doadores, partido e governo (KRAUSE; REBELLO; SILVA, 2015).

Em 1994 ocorreria a primeira eleição simultânea para presidente e para o legislativo. A tendência é que os partidos ficassem mais conhecidos e que a maioria da bancada no Congresso fosse composta dos partidos que mais se destacaram no pleito presidencial. Outrora, o país passava por uma crise econômica representada pela alta inflação, que pretendia ser combatida com a imposição do Plano Real, programa encabeçado pelo então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso (FIUZA, 2006).

De fato, Lula o candidato do PT apresentava-se como favorito a vencer à disputa. Fernando Henrique deixou o Ministério para concorrer pelo PSDB em março de 1994. O candidato tucano venceu as eleições ainda no primeiro turno.

O resultado das eleições foi o seguinte:

Partido	Candidato	Votos Válidos
PSDB	Fernando Henrique Cardoso	55,22%
PT	Luiz Inácio Lula da Silva	39,97%
PRONA	Enéas Carneiro	2,10%
PMDB	Leonel Brizola	2,06%
PDT	Órestes Quércia	1,24%
PPR	Espiridião Amin	1,63%
PRN	Carlos Antônio Gomes	0,47%
PSC	Hernani Fortuna	0,26%

Tabela 2 – Banco de Dados Eleitorais TSE (1994).

O resultado foi uma vitória do candidato do PSDB, que venceu no primeiro turno com 54,24% (NICOLAU, 1998)⁷. Cabe aqui destacar que se compararmos as eleições de 1989 com a de 94, temos que não houve fragmentação partidária, embora tenha ocorrido a candidatura de oito presidenciais, além do número ser menor que do pleito anterior, apenas dois partidos conseguiram atingir mais de 10% dos votos, resultando em um cenário de

⁷ A vitória não pode ser atribuída à aliança PSDB-PFL, embora se deva admitir que ela, institucionalmente, possuía uma base nacional razoável. De toda forma, o empenho de todos os políticos a ela formalmente vinculados não garantiu a eleição. Como se sabe, o fator crítico e determinante foi o lançamento e o sucesso imediato do Plano Real, associado ao ambicioso projeto “Mãos à Obra, Brasil” (LIMA JÚNIOR, 1999, p. 23).

disputa bipartidária. A fragmentação partidária representa a atuação de diversos partidos, e para tanto, deve representar a voz das minorias, todavia, quando se verifica apenas dois partidos disputando diretamente uma eleição presidencial, não há como falar que existe uma igualdade em relação ao pluripartidarismo, afinal, o terceiro colocado não atingiu nem três por cento dos votos, quem dirá os outros cinco partidos.

Em 1995 ocorreu a promulgação da lei n. 9.096, pondo fim às regras estabelecidas pela LOPP – Lei Orgânica dos Partidos Políticos (lei n. 5682/71). A lei foi criada por meio do Projeto de Lei n. 1670/89, do Deputado Federal Paulo Delgado do Partido dos Trabalhadores. A nova lei trouxe uma dinâmica diferente em relação a criação e regularização dos partidos, finalizando a modalidade de registro provisório e dificultando a entrada de partidos que não possuíssem uma base organizada (BRASIL, 1995)⁸.

Art. 7º O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles.

§ 2º Só o partido que tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral pode participar do processo eleitoral, receber recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão, nos termos fixados nesta Lei.

§ 3º Somente o registro do estatuto do partido no Tribunal Superior Eleitoral assegura a exclusividade da sua denominação, sigla e símbolos, vedada a utilização, por outros partidos, de variações que venham a induzir a erro ou confusão (BRASIL, 1995).

Conforme a nova lei o acolhimento deveria ser mínimo de 0,5% dos votos válidos atribuídos na última eleição para a Câmara dos Deputados, divididos em pelo menos nove estados, sendo que, em cada unidade federada deveria ter o acolhimento mínimo de um décimo dos eleitores. Em continuidade ao partido caberia instituir em seu estatuto os órgãos de direção nas esferas municipais e regionais, registrando-os no Tribunal Regional Eleitoral dos nove estados. Por fim, a última fase consistiria no registro junto ao Tribunal Superior Eleitoral do órgão diretivo nacional e do estatuto. Somente após o deferimento do Tribunal

⁸ Para registrar um partido político, o interessado tem que cumprir todos os requisitos estabelecidos na Lei dos Partidos Políticos e na Res.-TSE nº 23.282/2010. Assim, devem reunir-se os fundadores (pelo menos 101 eleitores), com domicílio eleitoral em, no mínimo, um terço dos estados, para elaborar o programa e o estatuto do partido, que deverá ser publicado no DOU. Nessa mesma reunião, serão eleitos, em caráter provisório, os dirigentes nacionais, que vão organizar o partido. Após a publicação no DOU, promove-se o registro do partido no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas da Capital Federal. Obtido o registro no cartório, momento em que o partido em formação adquire personalidade jurídica, deve-se comunicar aos tribunais regionais o nome dos representantes que serão responsáveis pela entrega das listas do apoio mínimo de eleitores nos cartórios eleitorais (p. 18).

Superior Eleitoral, o partido teria dados como sigla, símbolos e legenda assegurados, com direitos ao uso de recursos do Fundo Partidário e participação da propaganda eleitoral por meio de rádio e TV (FREIRE, 2012).

Acrescentado ao novo ordenamento, Ferreira, *et al.* (2008) pontua que:

A partir de 1994, houve uma inflexão dessa tendência e a legislação passou a produzir menos incentivos para criação de novos partidos. Como forma de se antecipar a esse rigor, em 1993, ocorreram várias fusões (Quadro 1). Porém, foi a Lei dos Partidos (Lei nº 9096, de setembro de 1995) que acabou por disciplinar de forma mais perene o processo de criação e funcionamento dos partidos políticos no Brasil. (...) Ao longo do período 1982-2006, a média é de 29,3 partidos nominais em cada eleição (FERREIRA; BATISTA; STABILE, 2008, p. 436).

As mudanças trazidas pela nova lei no aspecto da eleição presidencial não apresentaram diferenças, pois, conforme já havia acontecido nas eleições de 1994, a vaga de chefe do executivo, foi disputada sob o núcleo de dois ou três partidos, que por si só, já possuíam sua inscrição regularizada e deferida. Conforme veremos no próximo tópico a Lei n. 9.096/95 trouxe mudanças significativas para a eleição dos membros do Congresso Nacional.

Nas eleições presidenciais de 1998, houve um número maior de candidaturas por partidos diferentes, o PSDB buscava uma reeleição inédita de Fernando Henrique Cardoso. Os demais candidatos e representantes foram: Luiz Inácio Lula da Silva (PT); Ciro Gomes (PPS); Enéas Carneiro (PRONA); Ivan Frota (PMN); Alfredo Sirkis (PV); José Maria de Almeida (PSTU); João de Deus (PTdoB); José Maria Eymael (PSDC); Thereza Ruiz (PTN); Sérgio Bueno (PSC) e Vasco Azevedo Neto (PSN) (TSE, 1998).

Por mais que existissem vários concorrentes, Fernando Henrique liderou com folga as pesquisas de intenção de voto⁹, demonstrando que dificilmente aconteceria alguma surpresa no resultado.

A votação teve o seguinte resultado:

⁹ A Pesquisa de intenção de votos realizada pelo Data Folha – Folha de São Paulo, em 27 e 28/05/1998; 08 e 09/07 e; 17 e 18/09, apontam respectivamente um crescimento de 34%, 40% e 48% ao candidato do PSDB, Fernando Henrique Cardoso na disputa pela presidência.

Partido	Candidato	Votação
PSDB	Fernando Henrique Cardoso	53,06%
PT	Luiz Inácio Lula da Silva	31,71%
PPS	Ciro Gomes	10,96%
PRONA	Enéas Carneiro	2,13%
PMN	Ivan Frota	0,37%
PV	Alfredo Sirkis	0,31%
PSTU	José Maria de Almeida	0,29%
PTdoB	João de Deus	0,29%
PSDC	José Maria Eymael	0,25%
PTN	Thereza Ruiz	0,24%
PSC	Sérgio Bueno	0,18%
PSN	Vasco Azevedo Neto	0,16%

Tabela 3 – Banco de Dados Eleitorais TSE (1998).

Assim como aconteceu em 1994, não houve necessidade de segundo turno, pois, Fernando Henrique Cardoso se reelegeu com um percentual de 53,06% dos votos, enquanto que o segundo lugar Luís Inácio Lula da Silva, atingiu 31,71%. O cenário demonstra que a fragmentação partidária não era externada na votação, afinal, mesmo com 12 candidatos, apenas dois partidos disputavam diretamente as eleições, os partidos menores não demonstraram efetividade no pleito (MIRANDA, 2013).

Por mais que o cenário envolvesse um aumento de partidos em relação à eleição anterior, não há como afirmar que existia um quadro de fragmentação partidária, pois, o pleito se resumiu em dois partidos que disputavam as eleições. Se compararmos com as eleições de 1989, a quantidade de partidos efetivamente disputando a presidência reduziu praticamente a batalha entre a direita representada pelo PSDB e a esquerda pelo PT.

Se na eleição passada haviam 12 candidatos à presidência, em 2002 estavam postos apenas seis partidos concorrendo pelo cargo de chefe do executivo, e cinco deles traziam ideologia de esquerda¹⁰, até mesmo o próprio candidato do PSDB, José Serra traçava críticas ao modelo econômico criado por FHC (ALDÉ, 2003).

Luiz Inácio Lula da Silva candidato de esquerda do PT, se apresentou como favorito a ganhar as eleições, porém, não conseguiu vencer a disputa no primeiro turno, obtendo um percentual de 46%, enquanto que o candidato tucano obteve 23%. O resultado das eleições no primeiro turno foi o seguinte:

¹⁰ No 1º turno das eleições presidenciais brasileiras de 2002 disputaram seis candidatos: Luís Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores (PT)), apoiado pelo Partido Liberal (PL) e pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB), José Serra (Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB)), apoiado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Anthony Garotinho (Partido Socialista Brasileiro (PSB)), Ciro Gomes (Partido Popular Socialista (PPS)), apoiado pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) e pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), José Maria (Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU)) e Rui Pimenta (Partido da Causa Operária (PCO)) (CARREIRÃO, 2004, p. 179).

Partido	Candidato	Votação
PT	Luiz Inácio Lula da Silva	46,44%
PSDB	José Serra	23,19%
PSB	Anthony Garotinho	17,86%
PPS	Ciro Gomes	11,97%
PSTU	José Maria de Almeida	0,47%
PCO	Rui Costa Pimenta	0,04%

Tabela 4 – Banco de Dados Eleitorais TSE (2002).

Mais uma vez, as eleições demonstraram uma disputa de em torno de dois ou talvez três partidos, todavia, chama-se a atenção que o primeiro colocado teve o dobro de votos do segundo, de forma que, não há como falar na existência de fragmentação partidária. Além disso, 2002 mostrou que muitos partidos preferiram fazer coligações a lançar um candidato próprio que possuiria uma votação ínfima.

Os dois candidatos que disputaram o 2º turno foram Lula pelo PT, e José Serra do PSDB. Com o apoio dos candidatos Garotinho e Ciro, terceiro e quarto colocados respectivamente, Lula, representando a oposição venceu com 61,27% dos votos (CARREIRÃO, 2004).

Para as eleições presidenciais de 2006, semelhante à de 2002, sete partidos indicaram candidatos para a concorrência. O PT buscava a reeleição com Luís Inácio Lula da Silva, e o principal nome para a concorrência era o candidato de direita Geraldo Alckmin do PSDB. Além disso concorriam também: Ana Maria Rangel (PRP); Cristovam Buarque (PDT); Heloísa Helena (PSOL); José Maria Eymael (PSDC) e; Luciano Bivar (PSL) (BRAGA, 2006).

Em 2002 em razão da determinação do Tribunal Superior Eleitoral os partidos foram obrigados a instituir um padrão vertical de coligações, de forma que, o arranjo eleitoral, não poderia contrariar as disputas para cargos federais e estaduais. Em 2006, os parlamentares derrubaram a determinação do órgão superior, através da Emenda Constitucional n. 52¹¹, desta forma os partidos tiveram um planejamento melhor acerca de suas coligações, com uma pouco de liberdade para arrumar arranjos mais harmônicos com seus interesses tanto na esfera estadual como federal.

Dentro das novas regras o resultado das eleições se deu da seguinte forma:

¹¹ A Emenda Constitucional n. 52 alterou a redação do artigo 17, § 1º da seguinte forma: “§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária” (BRASIL, 2006).

Partido	Candidato	Votação
PT	Luiz Inácio Lula da Silva	48,60%
PSDB	Geraldo Alckmin	41,63%
PSOL	Heloísa Helena	6,85%
PDT	Cristovam Buarque	2,64%
PRP	Ana Maria Rangel	0,13%
PSDC	José Maria Eymael	0,06%
PSL	Luciano Bivar	0,06%

Tabela 5 – Banco de Dados Eleitorais TSE (2006).

Por mais que fossem sete candidatos, mais de 90% dos votos do primeiro turno se concentraram apenas em dois partidos, o PT com 48,61% e o PSDB com 41,64%. No segundo turno, Luís Inácio Lula da Silva, atingiu 60,83% e se reelegeu garantindo mais uma vitória da oposição (TSE, 2006)¹².

Entre os anos de 1994 até 2006, os resultados da eleições presidenciais mostraram que o Brasil tornou-se uma arena bipartidária que na qual disputam esquerda e direita, e que não houve chance de competição de outros partidos. Se comparado a 1989, este período deixou de lançar candidaturas individuais e concentrando os votos em coligações. Neste sentido mostra-se a relação entre o partido do Presidente e do Vice-Presidente, dos três primeiros lugares nas eleições de 1989 a 2006:

Eleição	Candidato à Presidência	Candidato à Vice-Presidência
1989	1) Fernando Collor (PRN) 2) Luiz Inácio Lula (PT) 3) Leonel Brizola (PDT)	1) Itamar Franco (PRN) 2) José Paulo Bisol (PSB) 3) Fernando Lyra (PDT)
1994	1) Fernando H. Cardoso (PSDB) 2) Luiz Inácio Lula (PT) 3) Éneas Carneiro (PRONA)	1) Marco Maciel (PFL) 2) Aloizio Mercadante (PT) 3) Roberto Gama (PRONA)
1998	1) Fernando H. Cardoso (PSDB) 2) Luiz Inácio Lula (PT) 3) Ciro Gomes (PPS)	1) Marco Maciel (PFL) 2) Leonel Brizola (PDT) 3) Roberto Freire (PPS)
2002	1) Luiz Inácio Lula (PT) 2) José Serra (PSDB) 3) Anthony Garotinho (PSB)	1) José Alencar (PL) 2) Rita Camata (PMDB) 3) José Antonio Figueiredo (PSB)
2006	1) Luiz Inácio Lula (PT) 2) Geraldo Alckmin (PSDB) 3) Heloísa Helena (PSOL)	1) José Alencar (PRB) 2) José Jorge (PFL) 3) César Benjamin (PSOL)

Tabela 6 – (Fonte: TSE 1989; 1994; 1998; 2002; 2006).

¹² Quanto ao processo de escolha das candidaturas, devem ser destacados dois pontos: a) dada a debilidade das demais candidaturas, mais ainda do que nas três últimas eleições presidenciais, a disputa acabou centrada nos candidatos do PT e do PSDB2; b) a escolha de Alckmin (em vez de José Serra) como candidato do PSDB foi bastante favorável ao Presidente Lula: em primeiro lugar, porque, quanto às intenções de voto, a diferença entre Lula e Serra era menor do que a existente entre Lula e Alckmin, no momento da escolha do candidato tucano. Além disso, como Alckmin era menos conhecido nacionalmente, gastou mais tempo para apresentar-se ao eleitorado, antes de iniciar uma campanha negativa contra Lula (o que era necessário, dada a grande vantagem do Presidente no início da campanha) (CARREIRÃO, 2007).

Os dois blocos definidos por PSDB/PFL x PT/PDT, a partir das eleições presidenciais de 1994, passaram a concentrar a maioria dos votos. O terceiro lugar demonstrou um número menor de votos, sem a efetividade que gerasse concorrência, conforme aconteceu com o PRONA em 1994, o PPS em 1998, o PSB em 2002 e o PSOL em 2006. Logo, até 2006 a concentração de votos em dois blocos é um fenômeno mais latente que a fragmentação que a fragmentação partidária.

Nas eleições presidenciais 2010 o cenário não foi muito diferente de 2006, embora tenham havido nove candidatos à presidência, a disputa mais uma vez, ficou entre os protagonistas, PT que buscava manter-se no poder com a candidata Dilma Rousseff, e PSDB que voltou a indicar José Serra, como já havia feito em 2002. Os outros candidatos foram: Marina Silva (PV); Plínio de Arruda Sampaio (PSOL); José Maria Eymael (PSDC); José Maria de Almeida (PSTU); Levy Fidelix (PRTB); Ivan Pinheiro (PCB); Rui Costa Pimenta (PCO).

As eleições presidenciais têm se resumido a uma disputa entre PT e PSDB. Nenhuma candidatura alternativa foi capaz de ameaçar o controle desses partidos sobre a maioria dos eleitores. A estruturação das eleições presidenciais repercute sobre as disputas pelos governos estaduais, fazendo com que estas obedecem à mesma clivagem básica. A estratégia dos partidos, negociando o lançamento e a retirada de candidaturas, é a chave para se entender a dinâmica da competição eleitoral no Brasil (LIMONGI; CORTEZ, 2010, p. 21).

O resultado ficou demonstrado no seguinte cenário:

Partido	Candidato (a)	Votação
PT	Dilma Rousseff	46,91%
PSDB	José Serra	32,61%
PV	Marina Silva	19,33%
PSOL	Plínio de Arruda Sampaio	0,87%
PSDC	José Maria Eymael	0,09%
PSTU	José Maria de Almeida	0,08%
PRTB	Levir Fidelix	0,06%
PCB	Ivan Pinheiro	0,04%
PCO	Rui Costa Pimenta	0,01%

Tabela 7 – Banco de Dados Eleitorais TSE (2010).

O segundo turno foi equilibrado, e Dilma Rousseff se elegeu a primeira presidenta do Brasil com 56,05% contra 43,95% de José Serra (TSE, 2010). Em 2010, o cenário apontou na votação de primeiro turno o aparecimento de um terceiro partido em condição de disputar as eleições. Entretanto, a disputa do segundo turno, assim como nos anos anteriores, permaneceu em entre PT e PSDB.

Nesse sentido:

Vistas em conjunto, as eleições presidenciais revelam uma clara estruturação: PT e PSDB foram os únicos a concorrer em todas elas, tendo chegado à frente em cinco delas. Eleições presidenciais no Brasil têm sido eleições bipartidárias. Além disso, dado que a presidência é o ponto mais importante do sistema político brasileiro, o entendimento da evolução do quadro partidário nacional deve partir desta constatação. As eleições presidenciais organizam e estruturam as demais disputas. É o prêmio principal; os demais são subsidiários (LIMONGI; CORTEZ, 2010, p.22).

É notável que desde 1994 PT e PSDB revezaram os dois primeiros lugares. Em contrapartida, com exceção de 2010, as terceiras forças ficam muito distantes de exercer uma competitividade, não possuíam estabilidade ou a imagem de figura política forte e emergente em 94 o PRONA com Enéas Carneiro; 98 o PPS com Ciro Gomes; 2002 o PSB Anthony Garotinho; 2006 Heloísa Helena e; 2010 o PV com Marina Silva.

Nas eleições de 2014, concorriam com a candidata à reeleição mais 10 partidos, representados por: Aécio Neves (PSDB); Marina Silva (PSB); Luciana Genro (PSOL); Pastor Everaldo (PSC); Eduardo Jorge (PV); Levy Fidelix (PRTB) José Maria de Almeida (PSTU); José Maria Eymael (PSDC); Mauro Iasi (PCB) e; Rui Costa Pimenta (PCO). O resultado das votações no primeiro turno foi o seguinte:

Partido	Candidato	Votação
PT	Dilma Rousseff	41,59%
PSDB	Aécio Neves	33,55%
PSB	Marina Silva	21,32%
PSOL	Luciana Genro	1,55%
PSC	Pastor Everaldo	0,75%
PV	Eduardo Jorge	0,61%
PRTB	Levy Fidelix	0,43%
PSTU	José Maria de Almeida	0,09%
PSDC	José Maria Eymael	0,06%
PCB	Mauro Iasi	0,05%
PCO	Rui Costa Pimenta	0,01%

Tabela 8 - Banco de Dados Eleitorais TSE (2014).

O cenário de disputa entre governo e oposição foi mantido, de forma que, os candidatos do PT e do PSDB foram os dois mais votados com 41,59% e 33,55% respectivamente. O segundo turno ficou marcado como a votação mais equilibrada. Dilma Rousseff se reelegeu com 51,64% contra 48,36% de Aécio Neves (TSE, 2014).

As eleições de 2014 marcaram um período de 20 anos de concentração de poder nas mãos de dois partidos, e mostrou que nem mesmo a imagem fragilizada da candidata à reeleição, garantiu ânimo aos partidos políticos para fragmentarem-se e lançarem candidatos próprios, como o exemplo do PMDB, que preferiu se manter na base aliada da esquerda.

Após quase 20 anos de uma disputa praticamente somente entre os dois primeiros colocados, em 2014 o cenário teve uma abrangência maior ao PSB que inicialmente apresentou o candidato Eduardo Campos e depois teve que mudar para Marina Silva. A candidata teve uma votação insuficiente para chegar ao segundo turno, mas alcançou 21,32%, superando sua própria votação na eleição anterior e apresentando com uma possível terceira força.

Nas eleições presidenciais de 2018 a disputa encontrava-se aberta, o PT indicava Luiz Inácio Lula da Silva, ex-presidente que ainda não teria certeza de sua candidatura - dada a aplicação da Lei da Ficha Limpa – mesmo assim apontava como candidato favorito a chefe do executivo. O PSDB não conseguiu se apresentar como segunda força, e o candidato Jair Bolsonaro do PSL surpreendia apontado nas pesquisas eleitorais no segundo lugar. Lula foi impedido de se candidatar, e para seu lugar o Partido dos Trabalhadores lançou Fernando Haddad, que não conseguiu manter a mesma popularidade de seu antecessor.

O Brasil possui um grau relativamente alto de institucionalização, visto que, desde a redemocratização, as eleições presidenciais são, principalmente, protagonizadas por PSDB e PT, além de um terceiro desafiante, como afirmam Fernando Limongi e Fernando Guarnieri (2018). Assim, a eleição de Bolsonaro pode significar ou o início de novos tempos em relação à previsibilidade daqueles que competitivamente concorrerão à presidência, ou pode significar apenas um soluço (PAIVA, 2018, p.02).

No total 13 partidos optaram por indicar candidatos à presidência: Jair Bolsonaro (PSL); Fernando Haddad (PT); Ciro Gomes (PDT); Geraldo Alckmin (PSDB); João Amoêdo (NOVO); Cabo Daciolo (PATRI); Henrique Meirelles (MDB); Marina Silva (REDE); Álvaro Dias (PODE); Guilherme Boulos (PSOL); Vera Lúcia (PSTU); José Maria Eymael (DC) e; João Goulart Filho (PPL) (TSE, 2018). A votação encerrou o primeiro turno com o seguinte cenário:

Partido	Candidato	Votação
PSL	Jair Bolsonaro	46,03%
PT	Fernando Haddad	29,28%
PDT	Ciro Gomes	12,47%
PSDB	Geraldo Alckmin	4,76%
NOVO	João Amoêdo	2,50%
PATRI	Cabo Daciolo	1,26%
MDB	Henrique Meirelles	1,20%
REDE	Marina Silva	1,00%
PODE	Álvaro Dias	0,08%
PSOL	Guilherme Boulos	0,58%
PSTU	Vera Lúcia	0,05%
DC	José Maria Eymael	0,04%
PPL	João Goulart Filho	0,03%

Tabela 9 – Banco de Dados Eleitorais TSE (2018).

O candidato do PSL ficou próximo da vitória no primeiro turno atingindo 46% dos votos contra 29% do candidato petista Fernando Haddad. No segundo turno, o candidato do PSL se elegeu no segundo turno com 55% dos votos contra 44% de Haddad (TSE, 2018).

Diferentemente do que vinha acontecendo nas eleições anteriores, 2018 teve um significativo aumento de partidos com candidatos à presidência, embora a eleição tenha se concentrado entre o PSL e o PT, partidos maiores tiverem representantes próprios, como por exemplo o MDB.

Considerar que as eleições de 2018 representaram um esforço para a fragmentação, é uma afirmação forçosa, principalmente se compararmos com as eleições de 1989, onde disputavam 22 partidos. Outrora, se comparada com a eleição entre 1994 a 2014, concluímos pela mudança na concentração do poder, que saiu das mãos do PSDB/DEM para o Aliança Brasil (novo partido do Presidente que deixou o PSL).

O gráfico a seguir demonstra o distanciamento em relação ao número de candidatos concorrendo a vaga presidencial, que ocorreu 1989 para os demais anos. O cenário de 22 candidatos visto aquela época dificilmente ocorreria atualmente, dada a formação das coligações, onde os partidos de menor expressão apoiam os partidos que decidem lançar candidatos ao pleito presidencial.

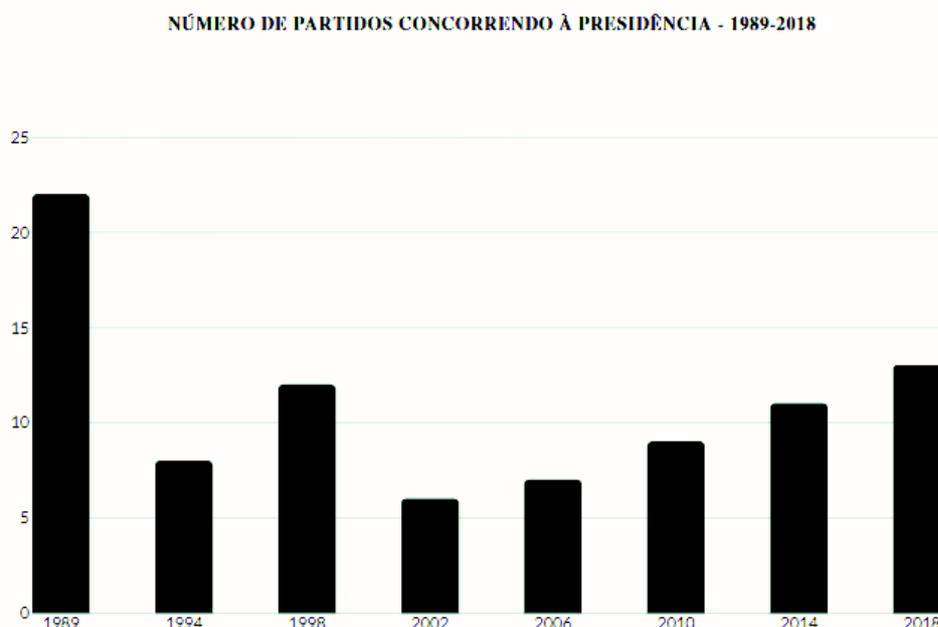


Gráfico 02 - Fonte: TSE, 2018.

Outrora, podemos observar que após a eleição de 1989 que contou com 22 candidatos, nenhuma outra chegou próxima de alcançar esta quantia de concorrentes. Após as eleições de 2002, ocorreu um crescimento gradual no número de candidatos, que em 2018 alcançou 13.

Feita as considerações sobre a relação entre fragmentação partidária e as eleições presidenciais, cabe ao próximo tópico levantar os dados referentes as eleições parlamentares do Congresso Nacional

2.2 Fragmentação Partidária na Disputa das Eleições do Congresso Nacional

A partir de agora passamos a realizar a análise da questão da fragmentação partidária diante do Congresso Brasileiro, utilizando como marco inicial as eleições gerais de 1990 até o pleito mais recente de 2018. Busca-se analisar a ocupação de cadeiras junto a Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, observando se o número efetivo de partidos foi crescente a cada eleição ou se o alto número de partidos seria reflexo da entrada de partidos nanicos que não possuem expressão no cenário eleitoral.

Inicialmente há um ponto interessante a ser mencionado, que direciona o grau de influência que as eleições majoritárias para presidente trazem na escolha das eleições parlamentares, afinal, os partidos tendem a investir a maioria dos recursos financeiros nos pleitos presidenciais, podendo assim, arrastar votos aos candidatos à Câmara dos Deputados e Senadores.

Soares pesquisou tais efeitos durante o período de 1994 a 2010, em relação as eleições para deputados federais e concluiu que *“os resultados não apontaram impactos da ocupação de cargos majoritários, seja presidente ou governador, nas votações dos partidos para deputado federal”* (SOARES, 2013, p. 431), outrora, percebeu que partidos com candidatos presidenciais fortes impulsionam votações para deputados federais. O Autor constatou ainda que, partidos fortes impulsionaram os candidatos de outros partidos que estavam na coligação. Todavia, Soares (2013) afirma que há necessidade de mais pesquisas para conseguir obter o conhecimento da movimentação eleitoral.

Para tanto, paralelamente à análise da fragmentação partidária, será apresentada uma breve dispersão acerca da eleição das bancadas eleitas no Senado e na Câmara dos Deputados, em relação ao presidente eleito.

Nas eleições de 1982, a Câmara dos Deputados era composta de apenas cinco partidos: PDS com 235 membros, PMDB com 200, PDT com 23, PTB com 13 e PT com 8. No Senado Federal oito partidos exerciam representação, porém, a maioria dos votos era distribuída entre três partidos: 1) PMDB com 23 cadeiras; 2) PFL com 20 e; 3) PDS com 18. Os outros cinco partidos continham respectivamente: PDT três representantes; PTB com dois e PDC, PL e PSB com 01 uma cadeira.

Quatro anos mais tarde, após as eleições gerais de 1986, a Câmara dos Deputados possuía 12 partidos diferentes com direito de representação, um grande aumento que ocorreu pela reorganização dos partidos e pelo resultado do processo eleitoral. PMDB e PFL detinham as duas bancadas com maioria esmagadora, respectivamente 260 (42,29%) e 118 (24,22%) deputados eleitos, enquanto que o terceiro era o PDS com apenas 33 (6,77%) cadeiras, desta forma, os dois partidos representavam 66,51% dos representantes da Casa. No Senado a bancada era composta de 75 senadores, e assim como na Câmara, o PMDB possuía a liderança com 28 (37,33%) cadeiras, no total 13 partidos diferentes detinham cadeiras e poder de voto.

Entre as eleições de 1982 e 1986 é possível verificar o início da fragmentação partidária no Congresso Nacional brasileiro, afinal, a Câmara dos Deputados teve um salto de cinco para 12 partidos diferentes com cadeiras, enquanto que no Senado Federal o número subia de oito para 13 partidos eleitos.

Adentrando no novo sistema constitucional as eleições de 1990 mantiveram principalmente na Câmara dos Deputados a hegemonia do PMDB com 108 (21,47%) cadeiras e do PFL com 83 (16,5%) eleitos, o restante dos lugares eram distribuídos em 17 partidos diferentes. PMDB e PFL somavam um total de 191 (37,97%) eleitos. Já no Senado Federal, passou a ser contabilizado 81 lugares, e coube ao PMDB a maioria das cadeias com 29 (35,8%) representantes, no total 10 partidos diferentes possuíam representantes com direito de voto (TSE, 1990). O cenário estava montado na seguinte formação:

CÂMARA DOS DEPUTADOS 1990		SENADO FEDERAL 1990	
Partidos	N. de cadeiras	Partidos	N. de cadeiras
PMDB	108	PMDB	29
PFL	83	PFL	13
PDT	45	PPR	12
PDS	42	PSDB	11
PRN	40	PTB	05
PSDB	38	PDT	04
PTB	38	PRN	03
PT	35	PMN	02
PDC	22	PSB	01
PL	17	PT	01
PSB	11		
PSC	06		
PCdoB	05		
PRS	04		
PCB	03		
PTR	02		
PST	02		
PSD	01		
PMN	01		
Total de Partidos: 19	Total de cadeiras: 503	Total de Partidos: 10	Total de Eleitos: 81

Tabela 10 - Fonte: Banco de Dados Eleitorais TSE (2019).

Diante da análise do quadro acima, nota-se que entre as eleições de 1986 e 1990, a fragmentação partidária passou a produzir efeitos principalmente na escolha dos Deputados Federais. A Casa que antes continha 12 partidos passou a somar 19, o cenário revelava pelo menos sete partidos que possuíam até cinco representantes. No Senado Federal houve uma diminuição do número de representantes, a fragmentação diminuiu em números, porém, seis partidos diferentes faziam a composição da Casa com até cinco candidatos.

O número efetivo de partidos na Câmara dos Deputados atingia 9,8 conforme nos aponta Gallagher (2019). No tocante a influência presidencial no resultado, Fernando Collor que era o presidente em exercício, não conseguiu fazer com que o PRN, conseguisse atingir a maioria nas duas casas. O PMDB, que vinha do desdobramento do antigo MDB, mostrava que o partido ainda possuía um forte poder político no cenário brasileiro, tendo a maioria das cadeiras no Senado e na Câmara dos Deputados.

Ao final das eleições gerais de 1994, a Câmara dos Deputados diminuiu para 18 partidos diferentes com representantes, a maior bancada ainda era a do PMDB com 107 (20,85%) deputados eleitos, seguido do PFL com 89 (17,34%); entre as menores estavam o PV, PRP e PRN que possuíam apenas um (0,2%) representante. Já no Senado Federal, a fragmentação também era presente com 10 partidos diferentes, a maior bancada também era

do PMDB com 24 (29,62%) membros, seguido do PFL com 18 (22,22%) e a menor era representada por PSD com um (1,14%) representante votante.

Assim ficaram divididas as casas:

CÂMARA DOS DEPUTADOS 1994		SENADO FEDERAL 1994	
Partidos	N. de cadeiras	Partidos	N. de cadeiras
PMDB	107	PMDB	24
PFL	89	PFL	18
PSDB	63	PSDB	09
PPR	51	PPB	07
PT	50	PTB	07
PP	34	PT	06
PDT	34	PDT	04
PTB	32	PSB	03
PSB	15	PPS	02
PL	13	PSD	01
PCdoB	10		
PMN	4		
PSD	3		
PSC	3		
PPS	2		
PV	1		
PRP	1		
PRN	1		
Total de Partidos: 18	Total de cadeiras: 513	Total de Partidos: 10	Total de Eleitos: 81

Tabela 11 – Banco de Dados Eleitorais TSE (1994).

Entre as eleições de 1990 e 1994 após a análise das bancadas das duas Casas, têm-se que o cenário da fragmentação partidária sofreu uma estabilização, embora o número de partidos tenha diminuído na Câmara dos Deputados, três partidos tinham cadeiras com apenas um representante. Já no Senado Federal, manteve-se o mesmo número de partidos somando no total dez.

O número de partidos efetivos estabilizava-se em 8,5 segundo (GALLAGHER, 2019). O presidente eleito Fernando Henrique Cardoso não conseguiu dar popularidade suficiente para que o partido tucano conseguisse obter a maioria das cadeiras na Câmara dos Deputados como no Senado, na primeira o partido aumentou de 38 para 63 eleitos, e no segundo o número reduziu de 11 para nove senadores.

No quadro das eleições de 1998 havia expectativa em relação aos efeitos que a Lei 9.096/95, já mencionada, iria repercutir no número de cadeiras no Congresso Nacional. A fragmentação partidária que já havia estabilizado na eleição anterior. Tecnicamente o quadro geral tornou-se mais concentrado afinal na Câmara dos Deputados foram mantidos os 18 partidos diferentes, sendo que a maior bancada ficou com o PFL com 105 (20,46%)

representantes, seguido do PSDB com 99 (19,29%), e no Senado as cadeiras foram distribuídas entre 10 partidos, tendo a maior bancada o PMDB com 24 representantes (29,62%), com o PFL em segundo lugar somando 20 cadeiras (24,69%) (TSE, 1998).

O cenário ficou assim estabelecido:

CÂMARA DOS DEPUTADOS 1998		SENADO FEDERAL 1998	
Partidos	N. de cadeiras	Partidos	N. de cadeiras
PFL	105	PMDB	24
PSDB	99	PFL	20
PMDB	83	PSDB	12
PPB	60	PT	7
PT	59	PTB	6
PTB	31	PPB	5
PDT	25	PSB	3
PSB	18	PDT	2
PL	12	PL	1
PCdoB	7	PPS	1
PPS	3		
PSD	3		
PMN	2		
PSC	2		
PRONA	1		
PSL	1		
PST	1		
PV	1		
Total de Partidos: 18	Total de cadeiras: 513	Total de Partidos: 10	Total de Eleitos: 81

Tabela 12 – Fonte: Banco de Dados Eleitorais do TSE (1998).

Mais uma vez a fragmentação manteve-se estável repetindo nas duas casas o mesmo número de representantes, porém, observa-se que na Câmara dos Deputados, o PMDB perde a maior bancada e nove partidos diferentes passam a contar com mais de dez representantes votantes. No Senado o cenário manteve estável inclusive com a manutenção do PMDB como maior bancada.

A reeleição de Fernando Henrique Cardoso ajudou o PSDB a melhorar sua bancada no Congresso, sendo que, o partido totalizou na Câmara dos Deputados 99 cadeiras, formando a segunda maior bancada, enquanto que, no Senado aumentaram três cadeiras, mantendo-se como terceira bancada com 12 cadeiras. Em 1998, o número efetivo de partidos manteve-se estável em 8,1 (GALLAGHER, 2019).

Nas eleições de 2002, na Câmara dos Deputados 19 partidos ganharam representatividade. Quanto à escolha para o cargo de Senador 13 partidos passaram a ter representantes (TSE, 2002).

Desta forma, ficou assim definida:

CÂMARA DOS DEPUTADOS 2002		SENADO FEDERAL 2002	
Partidos	N. de cadeiras	Partidos	N. de cadeiras
PT	91	PMDB	22
PFL	84	PSDB	16
PMDB	75	PFL	13
PSDB	70	PT	10
PPB	49	PR	4
PTB	26	PTB	3
PL	26	PDT	4
PSB	22	PSB	2
PDT	21	PRB	2
PPS	15	PSOL	2
PCdoB	12	PP	1
PRONA	6	PSC	1
PV	5	PPS	1
PSD	4		
PST	3		
PMN	1		
PSC	1		
PSDC	1		
PSL	1		
Total de Partidos: 19	Total de cadeiras: 513	Total de Partidos:13	Total de Eleitos: 81

Tabela 13 – Fonte Banco de Dados Eleitorais TSE (2002).

Ao final das eleições de 2002, via-se que mesmo discretamente a fragmentação partidária voltava a surtir efeitos no cenário eleitoral. O número de partidos efetivos na Câmara dos Deputados aumenta para 9.2 (GALLAGHER, 2019).

O país passou a ser governado pela coalização composta de PL, PCdoB, PPS, PDT, PTB, PSB, PGT, PSC, PTC, PV, PMN, PHS e PCB. O Partido dos Trabalhadores atingiu a maioria na Câmara dos Deputados subindo de 59 cadeiras para nove, enquanto que, no Senado o partido subiu para a quarta maior bancada com 10 eleitos.

Em contrapartida, o PSDB na Câmara dos Deputados cai de 99 para 70 cadeiras e fica como quarta maior bancada, diversamente, no Senado Federal os tucanos atingiram 16 cadeiras e conquistaram a segunda maior bancada, que corrobora a tese do estudo Soares (2013), afinal, mesmo com a perda da eleição presidencial, e com o desgaste de Fernando Henrique no poder, o partido obteve um acréscimo nas cadeiras do Senado.

No tocante às eleições parlamentares de 2006 para o Congresso Nacional, a fragmentação partidária trouxe um pequeno aumento em ambas as casas; na Câmara totalizaram 21 partidos e no Senado foram eleitos de 14 (TSE, 2006). Ficou assim composta:

CÂMARA DOS DEPUTADOS 2006		SENADO FEDERAL 2006	
Partidos	N. de cadeiras	Partidos	N. de cadeiras
PMDB	89	PMDB	16
PT	83	PSDB	16
PSDB	66	DEM	15
PFL	65	PT	10
PP	41	PTB	6
PSB	27	PR	6
PDT	24	PDT	3
PL	23	PSB	2
PPS	22	PRB	2
PTB	22	PP	1
PCdoB	13	PSC	1
PV	13	PPS	1
PSC	9	PCdoB	1
PMN	3	PSOL	1
PSOL	3		
PTC	3		
PHS	2		
PRONA	2		
PAN	1		
PRB	1		
PTdoB	1		
Total de Partidos: 21	Total de cadeiras: 513	Total de Partidos: 14	Total de Eleitos: 81

Tabela 14 – Fonte: Banco de Dados Eleitorais TSE (2006).

Em comparação com as eleições de 2002, a fragmentação partidária trouxe aumento de partidos com representação nas duas casas. Após três eleições estabilizada, o resultado das duas últimas mostrava que a fragmentação retornava ao Congresso indicando que os números teriam tendência a permitir a entrada de novos partidos com representantes.

Assim como na eleição anterior, novamente a Câmara dos Deputados teve aumento no número de partidos efetivos chegando em 10.6 (GALLAGHER, 2019). O PT perdeu o posto de maior bancada da Câmara com 83 eleitos – sendo superados pelo PMDB – enquanto que no Senado o partido mantém-se estável na quarta posição com 10 eleitos.

Nas eleições de 2010, a Câmara dos Deputados teve um aumento estável passando a somar 22 partidos com representação. No Senado Federal o aumento também foi estável chegando a 15 partidos com representantes (TSE, 2010).

CÂMARA DOS DEPUTADOS 2010		SENADO FEDERAL 2010	
Partidos	N. de cadeiras	Partidos	N. de cadeiras
PT	86	PMDB	19
PMDB	78	PT	14
PSDB	54	PSDB	13
PP	44	PTB	6
DEM	43	PP	5
PR	41	PDT	5
PSB	35	DEM	4
PDT	27	PSB	4
PTB	22	PR	4
PSC	17	PCdoB	2
PC do B	15	PSD	1
PV	13	PRB	1
PPS	12	PSC	1
PRB	8	PSOL	1
PMN	4	PV	1
PSOL	3		
PTdoB	3		
PHS	2		
PRTB	2		
PRP	2		
PTC	1		
PSL	1		
Total de Partidos: 22	Total de cadeiras: 513	Total de Partidos: 14	Total de Eleitos: 81

Tabela 15 – Fonte: Banco de Dados Eleitorais TSE (2010).

Após as eleições, as “análises do quadro partidário brasileiro tendem a privilegiar as eleições para a Câmara dos Deputados. Os analistas não se cansam de alertar para a fragmentação excessiva que caracterizaria o sistema partidário brasileiro, tido e havido como um dos mais fragmentados do mundo” (LIMONGI; CORTEZ, 2010, p. 36).

De fato, a fragmentação partidária brasileira tinha apresentado um aumento nas três últimas eleições, a Câmara dos Deputados já possuía 22 partidos diferentes. No Senado, o quadro mostra quase o dobro de partidos que existiam naquela época, com um total atual de 15, embora cerca de 56% dos membros estavam concentrados nas três maiores bancadas com PMDB, PT e PSDB, os outros 44% restavam distribuídos entre 12 partidos diferentes.

A Câmara dos Deputados voltou a ser comandada pelo PT com 86 cadeiras, e o número de partidos efetivos atingiu 11.2 (GALLAGHER, 2019). No Senado o partido subiu a segunda maior bancada com 14 representantes. Neste momento, seria possível afirmar que o efeito das eleições majoritárias para presidente, teriam repercutido na esfera parlamentar, afinal, houve a manutenção do poder pelo PT, porém, houve a troca de presidentes entre Lula e Dilma, o que de fato afetou positivamente no Congresso.

Nas eleições de 2014, a fragmentação partidária trouxe um recorde de representantes na Câmara dos Deputados, o aumento significativo totalizou 28 partidos diferentes. Neste quadro o PT teve maior a maior bancada, acompanhado do PMDB. Com relação ao Senado, manteve-se estável com o total de 15 partidos diferentes com representantes (TSE, 2014).

O cenário após o pleito eleitoral ficou da seguinte forma:

CENÁRIO CONGRESSO NACIONAL 2014			
CÂMARA DOS DEPUTADOS		SENADO FEDERAL	
Partidos	N. de cadeiras	Partidos	N. de cadeiras
PT	68	PMDB	19
PMDB	65	PT	13
PSDB	54	PSDB	11
PP	38	PDT	6
PSD	36	PSB	6
PSB	34	PP	5
PR	34	DEM	5
PTB	25	PR	4
PRB	21	PSD	4
DEM	21	PTB	3
PDT	20	PCdoB	1
SD	15	PSC	1
PSC	13	PRB	1
PROS	11	PSOL	1
PPS	10	PPS	1
PCdoB	10		
PV	8		
PSOL	5		
PHS	5		
PTN	4		
PRP	3		
PMN	3		
PEN	2		
PSDC	2		
PTC	2		
PTdoB	2		
PSL	1		
PRTB	1		
Total de Partidos:28	Total de cadeiras: 513	Total de Partidos: 15	Total de Eleitos: 81

Tabela 16 – Fonte: Banco de Dados Eleitorais TSE (2014).

A fragmentação partidária era um fenômeno evidente após as eleições de 2014, principalmente na Câmara dos Deputados, afinal, de 35 partidos com registro no Tribunal Superior Eleitoral, 28 estavam presentes no plenário, o que representou 80% dos partidos existentes.

Apurados os votos das eleições brasileiras de 2014, constatou-se que o número de partidos com representação na Câmara dos Deputados tinha batido um novo recorde. Nada menos que 28 diferentes legendas haviam conquistado cadeiras. A maior bancada, a do Partido dos Trabalhadores, não ultrapassou 70 deputados, menos de 15% do total. Por outro lado, dez partidos ficaram com bancadas de cinco deputados ou menos. O fato fez reviver o velho diagnóstico de que o número excessivo de

partidos é um dos problemas crônicos da democracia brasileira e um dos obstáculos centrais à chamada “governabilidade” (MIGUEL; ASSIS, 2016, p. 29).

Por mais que PT e PMDB tenham conseguido manter-se com as duas maiores bancadas no Congresso Nacional, houve uma redução no número de cadeiras de ambos, em 2010, o Partido dos Trabalhadores contava com 86 representantes na Câmara (16,76%), em 2014 mesmo com a maior bancada diminuiu para 68 (13,25%). No Senado em 2010, o Partido de Esquerda possuía a segunda bancada com 14 eleitos (17,28%), manteve-se em 2014 e segundo lugar com 13 diminuindo um representante (16,04%).

Embora o PMDB tenha se mantido estável com a maior bancada do Senado nas duas eleições (2010-2014) com 19 representantes e na Câmara dos Deputados, com a segunda maior bancada, teve uma queda de 78 parlamentares em 2010 (15,20%) para 65 em 2014 (12,67%). O PSDB perdeu vagas no Senado, porém aumentou na Câmara. O número de partidos que possuíam apenas um representante, somou dois partidos na Câmara com PSL e PRTB e cinco partidos no Senado com PCdoB, PSC, PRB, PSOL e PPS.

A Câmara dos Deputados continuava com a maioria petista, porém, com uma redução para 65 assentos, com um número de partidos efetivos em 14. No Senado, a bancada do PT manteve-se como segunda maior bancada com 13 eleitos.

Nas eleições 2018, o Congresso Nacional conseguiu, mais uma vez, aumentar o número de partidos com representantes com cadeiras. Na Câmara dos Deputados, foram eleitos 30 partidos diferentes, podendo ser considerado um aumento estável, se comparado com as eleições anteriores. No Senado Federal, os efeitos da fragmentação partidária, levaram a 21 partidos com representação, sendo a maior bancada do MDB com 12 (14,81%) cadeiras, seguido de PSDB com oito (9,87%).

A composição ficou distribuída da seguinte forma:

CÂMARA DOS DEPUTADOS 2018		SENADO FEDERAL 2018	
Partidos	N. de cadeiras	Partidos	N. de cadeiras
PT	54	MDB	12
PSL	52	PSDB	8
PP	38	PSD	7
MDB	34	PT	6
PSD	35	PP	6
PR	33	DEM	6
PSB	32	PODE	5
PRB	30	REDE	5
PSDB	29	PSL	4
DEM	29	PDT	4
PDT	28	PTB	3
SD	13	PR	2
PODE	11	PSB	2
PTB	10	PPS	2
PSOL	10	PHS	2
PCdoB	9	PRB	1
PSC	8	SD	1
PROS	8	PSC	1
PPS	8	PROS	1
NOVO	8	PRP	1
AVANTE	7	PTC	1
PHS	6		
PATRI	5		
PV	4		
PRP	4		
PMN	3		
PTC	2		
DC	1		
PPL	1		
REDE	1		
Total de Partidos: 30	Total de cadeiras: 513	Total de Partidos: 21	Total de Eleitos: 81

Tabela 17 – Fonte Banco de Dados Eleitorais TSE (2018).

O resultado das eleições parlamentares de 2018 certamente representou um momento atípico no cenário político. O PSL, embalado por seu candidato eleito a presidência Jair Bolsonaro, derrubou a hegemonia do PT/PSDB no pleito majoritário para chefe do executivo, e na Câmara dos Deputados atingiu o feito de conseguir 51 cadeiras a mais do que nas eleições anteriores, dando ao partido a segunda maior bancada, impulsionado pela escolha presidencial; o número de partidos efetivos atingiu 18 (GALLAGHER, 2019). No Senado o PSL elegeu quatro senadores, superando a falta de representantes das eleições anteriores.

Ao final das eleições 2018, a fragmentação partidária havia crescido ainda mais. Chamou atenção principalmente ao Senado Federal que teve um aumento de seis partidos de uma única vez, o que não ocorreu desde 1982. A Câmara dos Deputados teve um aumento de dois partidos contribuindo para um recorde de 30 representantes diferentes. Fica nítido que

após cada eleição os cinco partidos existentes em 1982 passaram a perder cadeiras com o aumento da fragmentação.

EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE PARTIDOS NO CONGRESSO NACIONAL			
CÂMARA DOS DEPUTADOS		SENADO FEDERAL	
ANO	Número De Partidos Com Cadeiras	ANO	Número De Partidos Com Cadeiras
1982	05	1982	03
1986	12	1986	13
1990	19	1990	10
1994	18	1994	10
1998	18	1998	10
2002	19	2002	13
2006	21	2006	14
2010	22	2010	14
2014	28	2014	15
2018	30	2018	21

Tabela 18 – Fonte Banco de Dados Eleitorais TSE.

A partir da análise dos dados acima é possível verificar que a discussão da fragmentação partidária teve mais relevância nas duas últimas eleições (2014-2018) dado o aumento anormal de partidos em cada Casa.

Analisando as eleições de 1982, o número baixo de partidos com representação no Congresso pode ser associado com a reforma partidária de 1979, a qual eliminou o eixo do bipartidarismo entre e ARENA e MDB, e ocasionou a formação de poucos, porém, novos partidos, os quais já foram se assentando em 1986 e revelando uma maior distribuição nas cadeiras de cada Casa por partido.

Entre 1990 a 2010, o número de partidos em cada casa evoluiu de forma estável, com aumento entre um a três partidos diferentes com representação por ano. A partir das eleições de 2014, conforme já fora dito, há um aumento significativo na diversidade de cadeiras nas duas casas. No senado, por exemplo, após as eleições de 2018, seis partidos diferentes contavam com apenas um representante, enquanto que, na Câmara 15 partidos contavam com menos de 10 cadeiras.

Os gráficos abaixo mostram respectivamente o aumento de partidos com representação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal o passar de cada eleição:

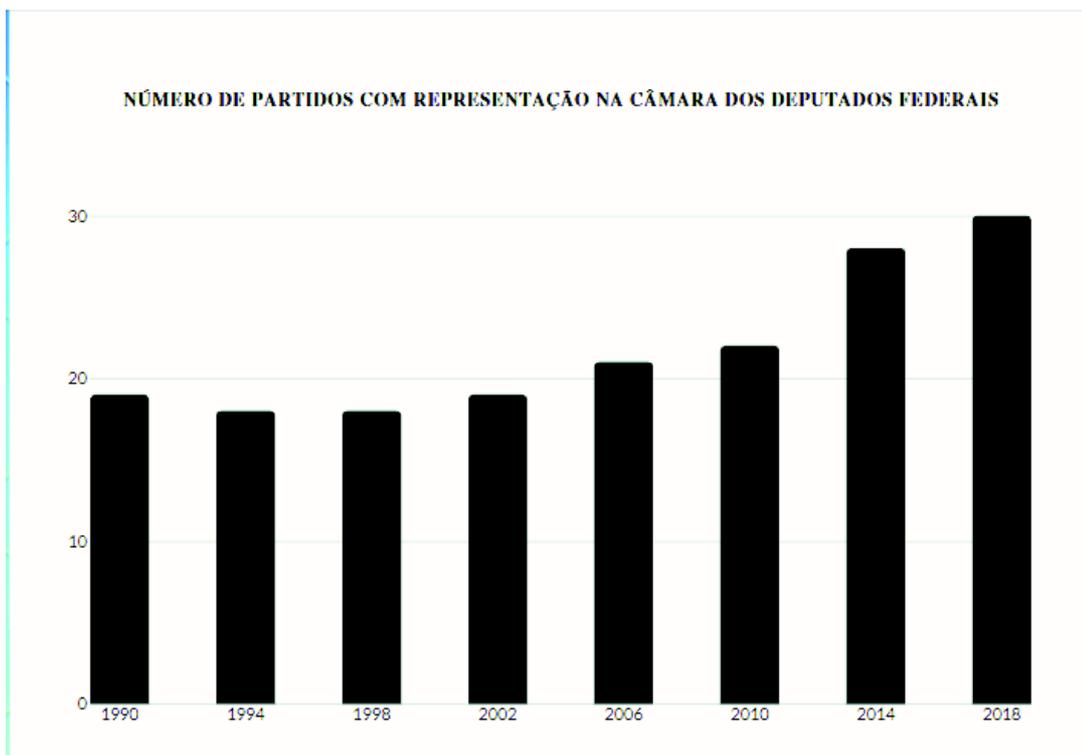


Gráfico 03 - Fonte: TSE, 2018.

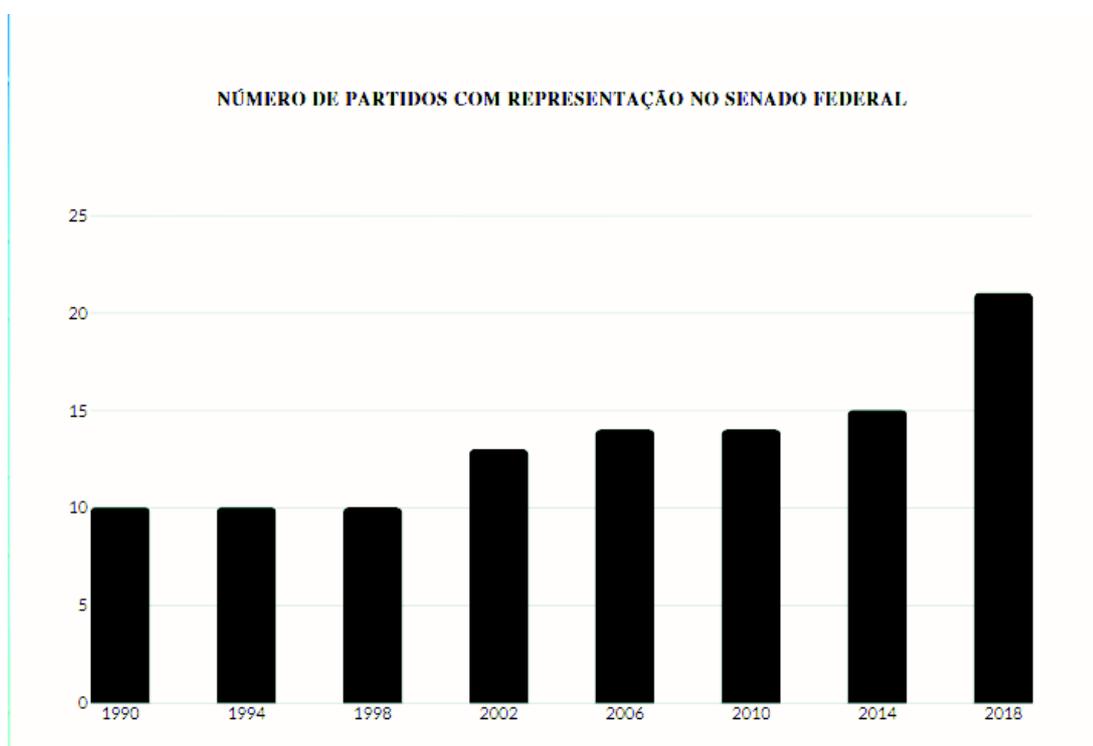


Gráfico 04 - Fonte: TSE, 2018.

Os gráficos 03 e 04 nos mostram que entre os anos de 1990 a 1998 a fragmentação partidária manteve-se estável nas duas casas, sendo que, o crescimento ocorreu a partir das eleições de 2002. Um dos fatores que teriam contribuído para este aumento seria a promulgação da Lei 9.504/97, que passaria a regular as eleições e traria novas regras ao sistema eleitoral (HENRIQUE; PAIVA, 2014).

A fragmentação partidária é tema atual no Congresso Nacional, independentemente se é benéfica ou não governo, os números são reais e transmitem a diversidade de partidos e ideologias que crescem. Neste sentido o quadro abaixo apresenta a diminuição no percentual de cadeiras em cada Casa, das duas maiores bancadas, de 1990 até 2018:

Análise da diminuição do percentual de cadeiras dos partidos que ficaram com as duas maiores bancadas				
	Câmara dos Deputados		Senado Federal	
Ano	percentual da maior bancada	percentual da 2ª maior bancada	percentual da maior bancada	percentual da 2ª maior bancada
1990	108 (21,47%)	83 (16,50%)	29 (35,80%)	13 (16,04%)
1994	107 (20,85%)	89 (17,34%)	24 (29,62%)	18 (22,22%)
1998	105 (20,46%)	99 (19,29%)	24 (29,62%)	20 (24,69%)
2002	91 (17,73%)	84 (16,37%)	22 (27,16%)	16 (19,75%)
2006	89 (17,34%)	83 (16,17%)	16 (19,75%)	16 (19,75%)
2010	86 (16,76%)	78 (15,20%)	19 (23,45%)	14 (17,28%)
2014	68 (13,25%)	65(12,67%)	19 (23,45%)	13 (16,04%)
2018	54 (10,52%)	52 (10,13%)	12 (14,81%)	8 (9,87%)

Tabela 19 - Fonte Banco de Dados Eleitorais TSE.

A análise dos dados revela que as maiores bancadas, desde 1990, tanto no Senado como Câmara, diminuíram a cada eleição. A maior bancada da Câmara possuía 21,47% dos representantes da Casa, e em 2018 caiu quase pela metade, apenas 10,52%. No Senado, a mesma comparação mostra uma diminuição de mais de 50%, afinal, a maior bancada em 1990 detinha 35,80% das cadeiras e em 2018 o número reduziu para 14,81%.

2.3 Balanço da Fragmentação Partidária no Congresso Nacional

De fato, é verídica a informação de que o Brasil possui um sistema partidário fragmentado, ademais, nem chega a ser uma novidade, pois, diversos estudos obtiveram esta máxima. No entanto, é necessário um grau de zelo e de conhecimento para saber entender como a fragmentação interage dentro das eleições parlamentares e presidenciais, afinal, não é porque existem 35 partidos registrados no TSE, que todos possuam influência em decisões políticas.

As eleições presidenciais, dentro da análise de fragmentação partidária, possuem um viés diferente das parlamentares, primeiramente, porque apresentam-se com um menor número de partidos em disputa. Ao longo da história existiram exceções, por exemplo, nas eleições de 1989 com 22 candidatos à presidência e mais recente em 2018 tivemos 13 partidos com candidaturas. Temos que o cenário presidencial de 1994 a 2014, esteve sobre a hegemonia do PSDB e do PT, com um primeiro momento de alternância entre períodos de reeleições e posteriormente com a manutenção do PT no poder.

Segundo, porque por mais que as eleições presidenciais tenham alguns partidos disputando entre si, em geral, os votos repercutem em torno de duas coligações. O contexto nos mostra que no Brasil, durante o período de 1994 a 2014, o PT e o PSDB dominaram todo o cenário. Nas eleições de 94, 98 e 2006 os partidos tiveram um índice de votos juntos acima de 80%, em 2010 e 2014, acima de 70% e em 2002 ficaram entre 69% de todos os votos.

De 1994 a 2018, o número de partidos concorrendo às eleições diminuiu, porém, a quantidade não representou efetividade, pois, ocorreu a concentração do poder nas mãos de dois partidos, os quais alternaram as políticas de governo. As últimas eleições trouxeram como diferencial apenas a queda do PSDB para o PSL, que surgiu como uma força eleitoral e juntamente com o PT, totalizaram mais de 75% dos votos dos eleitores.

Após a análise da forma como se comportaram os partidos nas eleições presidenciais, tem-se que a fragmentação partidária tenha ocorrido apenas na eleição de 1989, momento em que haviam 22 partidos concorrendo ao pleito e a escolha do representante não era previsível, pois, diversos partidos tinham chance de eleger seu candidato. Além disso, o país retornava ao cenário de liberdade política, após anos de comando e controle pelo regime militar (MAINWARING, 1999).

Dizer que a fragmentação partidária é uma característica das eleições presidenciais majoritária brasileira repercute em uma interpretação desatualizada, talvez justificada pelas eleições de 1989, afinal, mesmo em 2018, com 13 partidos, o voto ficou concentrado nos dois primeiros colocados. O que se quer mostrar que não há fragmentação, mas sim concentração dos votos em torno de dois partidos que disputam entre si a presidência, um representado pela esquerda e outro por um bloco de direita/centro.

No tocante as eleições parlamentares a máxima da fragmentação partidária é um traço característico após 2002. Não há como dizer que o mesmo acontece em relação a outras eleições, como por exemplo, as municipais, onde os números podem ser iguais ou até mesmo superiores, porém, há necessidade de desenvolver estudos neste sentido.

Em relação a fragmentação partidária no Congresso Nacional, tem-se que o número de partidos com representação de forma supreendentemente aumenta a cada pleito eleitoral. Houve entre os anos de 1990 a 2002 um período de estabilização do crescimento de partidos, o que pode ser explicado por uma disciplina partidária e pelo encaixe da legislação partidária.

Já nas eleições de 2006 é possível ver o aumento gradativo para 21 partidos; em 2010, 22; em 2014, 28; e em 2018; 30. Em um país que existe 35 partidos registrados, estamos afirmando que 85% destes, estão presentes com cadeiras ativas no Congresso Nacional.

Juntamente com a análise do número de partidos com representação é necessário observar o número de partidos efetivos, afinal, somente assim, poderemos ter uma avaliação mais adequada se o poder de governabilidade se encontra dividido, prejudicando o que seria o ideal do Estado Democrático.

Conforme mencionado no texto, com o aumento dos partidos, o número efetivo também subiu, alcançando 18 partidos em 2018 na Câmara dos Deputados, o que se explica pela combinação entre o regime democrático, pluralismo político e uma legislação eleitoral permissiva com falta de uma cláusula de barreira (NASCIMENTO, 2018).

A cada eleição o número de votos e a representação das maiores bancadas vem diminuindo, automaticamente, aparecem novos partidos que vão ganhando - mesmo que ínfima - representação nas votações. O conceito da fragmentação partidária insere-se neste cenário como fator preponderante para esta diminuição gradativa das maiores bancadas, haja vista que, o eleitor passa a ter mais opções de partidos e representantes para serem escolhidos.

Logo, este capítulo buscou demonstrar que o debate da fragmentação partidária no Brasil é um tema atual e que nas últimas eleições demonstrou um crescimento significativo,

principalmente na análise do Congresso Nacional. Além disso, demonstra a corrida e a disputa eleitoral dos partidos para alcançarem a maioria das cadeiras, que utilizam de coligações para unirem forças e que como será demonstrado no próximo capítulo, buscaram a partir da atividade legislativa, criar leis que barrassem a fragmentação partidária, no sentido de evitar a criação de novos partidos.

CAPITULO 3- A ATIVIDADE PARLAMENTAR EM RELAÇÃO À REFORMA POLÍTICA.

Neste terceiro capítulo iremos realizar um levantamento sobre como o Congresso Nacional tem-se comportado diante da Reforma Política no país, analisando as Legislaturas e as Comissões Especiais, os principais projetos e emendas, e como foi a atuação parlamentar no plenário diante das propostas de mudanças. A abordagem utilizará como marco inicial a Constituição Federal de 1988.

3.1 A Reforma Política após a Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal de 1988 trouxe um arcabouço jurídico voltado aos princípios democráticos já vistos em outras constituições como o bicameralismo, o presidencialismo, o federalismo e representação proporcional de lista. Além disso, em relação aos partidos políticos, tratou de assegurar autonomia e liberdade, definindo o pluralismo político como um de seus fundamentos basilares (HENRIQUE; PAIVA, 2014).

Em contrapartida, restou aberta discussões de prováveis reformas na legislação eleitoral e partidária, pois, acarretou uma indecisão sobre o sistema de governo – se presidencialista ou parlamentarista – e trouxe a previsão de uma revisão constitucional após cinco anos de promulgação.

Nos anos que seguiram foram realizados atos de reforma como o plebiscito de 1993 (adotou o sistema presidencialista), em 1994 a aprovação das Emendas Constitucionais n. 4, 5 e 6 (regras parlamentares), em 1995 foi promulgada a LPP – Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096), em 1997 a Lei n. 9.054 (Leis das Eleições), em 1998 a Lei n. 9.709 e em 1999 a Lei n. 9.840 (RABAT, 2019). Entre os anos de 1993-2003, foram discutidos 21 tópicos diferentes sobre formas de mudança do sistema político brasileiro (NICOLAU, 2003).

Os objetivos e temas de reforma com o passar do tempo mudaram, no começo dos 90 foi visado a mudança das instituições políticas, no entanto a partir da promulgação da LPP (1995), os tópicos de discussão de mudanças passaram a focar sobre as regras partidárias eleitorais, incluindo debates como estipulação de cláusula de barreira, acesso ao Fundo

Partidário, tempo e espaço na propaganda eleitoral, entre outros (AVRITZER; ANASTASIA, 2006).

Os principais tópicos de discussão sobre a reforma política atingiram: 1) Mudança no sistema de governo: tentativa de estabelecimento do parlamentarismo (plebiscito de 1993); 2) Regras do Sistema Eleitoral da Câmara dos Deputados; 3) Regras para Eleição do Presidente com a redução do mandato; 4) Obrigatoriedade do Voto; 5) Legislação Infraconstitucional posta em vigor (principalmente a partir de 1995) e; 6) Fidelidade Partidária (BARROSO, 2006).

Em países com o regime democrático, uma reforma política intenta de dois objetivos: o primeiro seria a busca pela redução no número de partidos e o segundo pelo aumento da proporcionalidade do sistema. Tecnicamente na primeira situação, vigora desproporcionalidade, na medida em que, beneficia os partidos que estruturalmente possuem uma base ideológica forte e enraizada na sociedade brasileira. No segundo caso, beneficia os partidos menores, por isso, diz-se da maior proporcionalidade (NICOLAU, 2003).

Em relação à busca pela redução de partidos com funcionamento parlamento, os reformistas intentaram a imposição de uma cláusula de desempenho, como ocorreu na elaboração da Lei 9096/95, por meio do artigo. Esse caso específico, acabou sendo decidido pelo Poder Judiciário que optou pela inconstitucionalidade da cláusula de barreira.

A situação tornou-se ainda mais complexa com a entrada em cena do Poder Judiciário nesse debate. Seja chamado pelos próprios partidos derrotados no Congresso Nacional, seja pela sociedade civil, o Poder Judiciário, por via do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, não se furtou em se posicionar, algumas vezes de forma traumática, sobre a reforma política. Essa entrada em cena do Poder Judiciário como propulsor de políticas públicas e protetor de direitos individuais, difusos e coletivos é uma característica do nosso tempo (RODRIGUES, 2019, p. 124-25).

A reforma política atua também sobre a crítica de que as mudanças almejadas representam propostas para combater problemas pontuais, de forma que, não há a identificação precisa de um problema. Os parlamentares tentam mudanças conforme o cenário vai se alterando ao final de legislatura ou ao fracasso de cada medida tentada, como por exemplo, é a utilização da emenda constitucional para buscar a aplicação de uma cláusula de barreira, após o fracasso do dispositivo infraconstitucional. Pois como aponta Rabat:

Ademais, o relativo desaparecimento de alguns temas e o surgimento de outros na agenda da reforma política não foi propriamente uma escolha dos parlamentares ou de outros agentes políticos. Muitas vezes, a discussão de uma proposta se esgotava na sociedade civil e no Congresso Nacional sem que se formasse a convicção de que a mudança era necessária. Outras vezes, uma decisão, após implementada, abria ou fechava o caminho para outras propostas (RABAT, 2009, p.05).

As intenções ou propostas de reformas são posicionamentos pautados por uma classe política que coloca determinado tema como problema mais relevante e urgente a ser analisado, o que eleva a discussão ao ponto de se atingir o consenso ou o dissenso entre os partidos contrários. Neste sentido, Domingues afirma que:

Os parlamentares, mesmo pressionados, não se mostram dispostos a aprovar uma reforma que ameace ainda mais suas possibilidades de carreira política. Pelo contrário, grande parte deles vê a reforma como um modo de tornar mais seguro esse futuro, reforçando sua vantagem eleitoral diante dos desafiantes sem mandato. A mesma lógica se aplica aos grandes partidos, que vêm na reforma um modo de eliminar a concorrência que sofrem de outras agremiações menores (DOMINGUES, 2007, p. 175).

Entre os temas mais discutidos vemos medidas como alteração da federação de partidos, lista flexível, fim das eleições proporcionais, cláusula de barreira, entre outros. A federação dos partidos, por exemplo, traz sempre a discussão da possibilidade dos partidos se unirem por federação, para atuarem como um só, por períodos pré-determinados, juntando os pequenos partidos. A lista flexível é o debate resultante do fracasso da lista fechada. Busca-se dar aos partidos a autonomia de ordenar seus candidatos preferenciais, os quais somente seriam beneficiados pelos votos da legenda. Ao eleitor caberia o poder de continuar votando em seu candidato, que independentemente da ordem na lista, caso obtivessem votação suficiente seria eleito (BARROSO, 2015).

Outros temas relevantes e constantemente pautados em discussões no plenário sobre a reforma política, é o fim das eleições proporcionais e a aplicação de uma cláusula de barreira ou desempenho, que trariam a mudança da forma de sistema eleitoral, por meio de emenda constitucional, alteração que exige um processo específico de aprovação para acontecer.

Neste sentido Anastasia e Nunes (2006) afirmam que:

No que se refere ao sistema eleitoral, verifica-se a existência de clara preferência, por parte da maioria dos deputados, pelo sistema proporcional, “que garanta a representação equitativa de todas as forças políticas”, por contraste com a adoção de um sistema majoritário, “que garanta governos fortes e efetivos” (ANASTASIA; NUNES, 2006, p. 27).

Ocorre que, não existe uma fórmula para a criação de um sistema representativo perfeito que resolva o dilema da representatividade versus governabilidade. Nesta perspectiva tem-se que o caminho apresentado ainda segue a regra do texto constitucional, o qual se firma sobre a identidade de um sistema político republicano, presidencialista, dotado de duas Câmaras Legislativas, com representação proporcional e o multipartidarismo.

Neste ponto, se o Parlamento barrar a criação de partidos, qualquer tipo de cláusula de barreira ou condição de desempenho para a atividade legislativa, deve ser discutida através de uma PEC – Projeto de Emenda Constitucional, na qual a proposta será votada nas duas Casas, em dois turnos, precisando da aprovação de três quintos dos respectivos membros para que entre em vigor.

Para a avaliação das questões relacionadas com a reforma política, ambas as Casas do Congresso Nacional, optaram por estabelecer Comissões Especiais voltadas apenas a análise de tais questões concedendo um tratamento completo e sofisticados na análise das propostas legislativas.

Tanto a Câmara dos Deputados, assim como, o Senado Federal, instituíram Comissões Especiais para análise e tratamento das propostas relacionadas com a reforma política. Para a verificação mais próxima da realidade sobre o funcionamento dessas Comissões, por cada legislatura em cada casa, é necessário delimitar um lapso temporal entre a promulgação da Constituição de 1988 até 2018, qual seja da 49^a legislatura até a 55^a.

A legislatura compreende o período de quatro anos e inicia-se na data que os parlamentares tomam posse. Ao final de cada legislatura, todas as propostas que estavam em tramitação, com exceção das que vieram da outra Casa e daqueles que passaram por revisão e receberam voto favorável, são arquivadas, podendo em momento posterior serem desarquivadas. Para a análise dos pareceres das Comissões, será em primeiro momento analisado a atividade parlamentar na Câmara dos Deputados e posteriormente no Senado Federal.

As Comissões Especiais são definidas de acordo com a relevância da análise de alguma matéria dentro da Casa. A reforma política conforme já levantado, é um tema que repercute no sistema político brasileiro desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, entretanto, não significa que desde a primeira legislatura após a vigência da Carta, tenha se estabelecido uma Comissão Especial.

No sistema de comissões do Parlamento brasileiro estão previstas comissões permanentes e comissões temporárias. As primeiras são criadas por resolução, integram os regimentos das Casas Legislativas e são coparticipes do processo legiferante e fiscalizatório, gozando, inclusive, da prerrogativa de decidir definitivamente acerca de questões que a elas sejam submetidas (art. 58 da CRFB/1988). Apesar dessa organização lógica do trabalho legislativo em órgãos fracionários permanentes, por vezes se mostra necessária a criação de outras comissões – denominadas comissões especiais, espécies de comissões temporárias – para deliberar questões de alta complexidade ou de grande apelo político. Nessa hipótese se enquadram as propostas de reforma política (FERREIRA JÚNIOR, 2013, p.55).

Diante da vigência da Carta Magna de 1988, a Câmara Baixa determinou a criação de quatro comissões especiais para análise de temas políticos, as quais buscavam aprovação de normas infraconstitucionais. As duas primeiras foram a Comissão Especial de Legislação Eleitoral e Partidária (1992) que era presidida pela Deputado Prisco Viana do Partido Democrático Social e tinha como Relator o Deputado João Almeida do PMDB; e a Comissão Especial da Reforma Política e Eleitoral (1995), presidida pelo Deputado Mendonça Filho do DEM, e como Relator o Deputado João Almeida do PMDB.

O trabalho das Comissões culminou na elaboração da Lei 9096/95 – Estatuto dos Partidos. A terceira comissão foi a Comissão Especial da PEC da Reeleição (1996), que discutiu a reeleição para presidência; a quarta foi a Comissão Especial para as eleições de 1998 (1997), que analisou a Lei n. 9504/97 – Lei Geral das Eleições.

Foram criadas ainda a Comissão Especial da PEC da Reeleição, em outubro de 1996, presidida pelo Deputado Odacir Klein do MDB, e na Relatoria o Deputado Vicente Pires do DEM, a Comissão votou pela aprovação da emenda para reeleição do cargo de presidente e a Comissão Especial para as eleições de 1998, criada em abril de 1997, presidida pelo Deputado Mendonça Filho do DEM e na relatoria o Deputado Carlos Apolinário do MDB, onde discutiram e votaram pela aprovação da Lei 9504/97 – Lei das Eleições.

Tais Comissões foram criadas para análise de propostas legislativas prevendo a implementação de uma norma específica do sistema político, não necessariamente a análise de vários temas sobre a Reforma Política. Comissões Especiais de Reforma Política começariam a serem criadas a partir dos anos 2000, mais especificamente na 51ª legislatura.

Em 2001, a Câmara criou a Comissão Especial da Reforma Política – CEREFORM 2001, presidida pelo Deputado Olavo Calheiros do MDB, a qual teve como relator o Deputado João Almeida do PSDB, e deveria analisar o tema das coligações e fidelidade partidária, porém, suas medidas ficaram paradas na Comissão de Constituição Justiça e Cidadania.

Na 52ª Legislatura (2003-2007) foi criada uma nova Comissão Especial de discussão sobre a reforma política, com a presidência do Deputado Alexandre Cardoso do PSB e a relatoria de Ronaldo Caiado do DEM. A Comissão era composta ainda dos seguintes deputados: PT Fernando Ferro, Devanir Ribeiro, Paulo Delgado, Rubens Otoni, Luiza Erundina, José Eduardo Cardozo, Luiz Couto; PMDB Osmar Serraglio, Osvaldo Biolchi, José Divino, Marcelino Fraga e Cezar Schirmer; PSDB Affonso Camargo, Professora Raquel

Teixeira, Bonifácio de Andrada, Aloysio Nunes Ferreira e João Almeida; DEM Roberto Magalhães, Vic Pires Franco, Carlos Rodrigues e André de Paula; PTB Paes Landim, Jackson Barreto e Philemon Rodrigues; PSL Marcos Abramo e João Paulo Gomes da Silva; PP Mário Negromonte e Leodegar Tiscoski; PSOL Chico Alencar; PSC Agnaldo Muniz; PR Lincoln Portela; PSD Luiz Carlos Santos; PDT Neiva Moreira; PV Jovino Cândido; PPB Nilton Baiano; PCdoB Renildo Calheiros.

Os trabalhos tiveram início em 26 de fevereiro de 2003.

Em 2003, enquanto a proposta da CEREFORM 2001 adormecia na CCJC, a Presidência da Câmara dos Deputados instalou nova comissão especial para estudo da reforma política, a REFPOLIT 2003: Comissão para Estudo da Reforma Política de 2003. Essa comissão foi incumbida de estudar o tema, subsidiada pelas discussões havidas na comissão anterior e por propostas advindas do Senado, cuja discussão se iniciou ainda em uma comissão especial daquela Casa, instituída em 1995 (FERREIRA JÚNIOR, 2013, p. 58)

Após a discussão acerca dos temas da reforma política, o relator Deputado Ronaldo Caiado emitiu Relatório que trazia a sugestão para a elaboração de novo projeto de lei - o PL n. 2679/2003, que trazia a utilização do financiamento público de campanha, o uso de listas preordenadas ou listas fechadas, final das coligações nas eleições proporcionais e a criação de federações. O Projeto de Lei foi apensado ao PL 5268/01 (projeto feito pela CEREFORM), sendo ambos apensados ao PL 8039/1986 que foi rejeitado, prejudicando suas análises.

Na 53ª legislatura a Câmara dos Deputados não criou uma Comissão Especial para a reforma política, sendo a próxima criada na 54ª legislatura (2011-2015), com a presidência do Deputado Almeida Lima do PPS e com a relatoria do Deputado Petista Henrique Fontana. Faziam parte ainda da Comissão os Deputados: pelo PSD Edmar Arruda, Índio da Costa, Joaquim Passarinho e Sandro Alex; MDB Victor Mendes, Lelo Coimbra e Marcelo Castro; PSDB Danilo Forte, Marcus Pestana e Silvio Torres; PSB Luciano Ducci, Rafael Motta e Tadeu Alencar PT Carlos Zarattini, Rubens Otoni; PR Maurício Quintella Lessa e Milton Monti; PTB Benito Gama e Pedro Fernandes; PP Espiriridião Amin e Simão Sessim; PRB Antônio Bulhões; DEM Arthur Oliveira Maia; PHS Marcelo Aro; PODE Renata Abreu; PCdoB Daniel Almeida; PDT Afonso Motta; PSOL Chico Alencar; PPL Uldurico Júnior.

A Comissão foi responsável pela elaboração de anteprojeto de lei que abrangeu assuntos como *“adoção de um sistema proporcional de lista flexível, a instituição das federações partidárias, a propaganda eleitoral e o financiamento público exclusivo de campanhas, e a iniciativa popular de projetos de lei”* (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012, p. 04).

Além disso, indicou a elaboração de Projetos de Emenda Constitucional sobre regras para suplência de Senadores, fim das coligações partidárias para as eleições proporcionais, alteração nas datas de posse do Presidente, domicílio eleitoral dos candidatos a Prefeito e Vice-Prefeito, inelegibilidade do chamado “prefeito itinerante”, instituição do segundo turno em Municípios com mais de cem mil eleitores.

Na 55ª Legislatura (2015-2019) foi criada a Comissão Especial de Reforma Política para dar parecer à PEC 182/2007, presidida pelo Deputado Rodrigo Maia do DEM, tendo como Relator o Deputado Marcelo Castro do PMDB. Faziam parte ainda da Comissão pelo: PT Carlos Zarattini, Rubens Otoni, Henrique Fontana e Moema Gramacho; MDB Alceu Moreira, Veneziano Vital do Rêgo e Josi Nunes; PSDB Marcus Pestana, Max Filho e Silvio Torres; PTB Benito Gama e Pedro Fernandes; PP Esperidião Amin e Renato Molling; PSD Indio da Costa, Joaquim Passarinho; PDT Afonso Motta; PSB Luciano Ducci e Tadeu Alencar; PRB Antonio Bulhões; PHS Marcelo Aro; PTN Renata Abreu; PSC Edmar Arruda; SD Arthur Oliveira Maia; PR Maurício Quintella Lessa e Milton Montini; PCdoB Daniel Almeida; PROS Valtenir Pereira; PV Victor Mendes; PPS Sandro Alex; PSOL Chico Alencar e PTC Uldurico Junior.

O relatório final da Comissão, determinou o Anteprojeto final de lei ordinária com a promoção das seguintes matérias: “adoção de normas sobre o financiamento de campanha com recursos públicos e de pessoas físicas”; “regras sobre transparência no uso de recursos públicos por partidos e candidatos”; “uso da internet na propaganda política” e; “incentivo à maior participação de mulheres e jovens na política”¹³ (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 03).

Na análise da emenda o relator proferiu seu voto pela aprovação parcial, que seguiu tramitando sendo transformada na Emenda Constitucional 91/2016, conhecida como PEC da Fidelidade Partidária.

Da mesma forma que corriam as comissões na Câmara dos Deputados, assim também foi feito no Senado Federal. A primeira Comissão Especial instituída na Câmara Alta, foi no ano de 1995, denominada de CTRPP, composta de um Relator o Senador Sérgio Machado do MDB e mais 11 membros titulares, sendo eles: do MDB Senadores José Fogaça, Ronaldo Cunha Lima e Jader Barbalho; do DEM Senadores Francelino Pereira, Joel de Hollanda e

¹³ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Parecer Reformulado. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-politica/proposicao/pareceres-e-relatorios/copy_of_RPA3ParecerReformulado130921_7.pdf. Acesso em: 10 de fevereiro de 2020.

Djalma Bessa; do PPB Senadores Leomar Quintanilha e Ernandes Amorim; do PSDB Senador Sérgio Machado e; do PT Senador Eduardo Suplicy.

A Comissão teve sua análise final dos temas estudados e debatidos no ano de 1998, e concluiu pela apresentação de oito Projetos de Emendas Constitucionais e três projetos de lei, com assuntos relacionados ao financiamento de campanhas, filiação partidária, cláusula de desempenho, domicílio eleitoral, sistema eleitoral misto, duração de mandatos e suplência de senadores, entre outros.

Essas propostas todas foram distribuídas, tramitaram, mas não foram aprovadas pelo Plenário do Senado. Por força regimental, foram todas arquivadas ao final da legislatura que se encerrou em 1999. Na 51ª Legislatura (1999 a 2003), percebendo a dificuldade que Nohlen (2007) já nos advertira acerca da matriz normativa, o Senado Federal muda a estratégia e abandona a tentativa de aprovar reformas por meio de PECs (FERREIRA JÚNIOR, 2013, p. 59).

A estratégia do Senado foi propor projetos de lei que foram aprovados e encaminhados à Câmara dos Deputados, influenciando na criação da PL 2679/2003.

No ano de 2005, na 51ª legislatura, o Presidente do Senado Federal determinou a criação de uma Comissão Especial de Reforma Política - REFPOL, coordenada pela Senadora Patrícia Saboya do PDT, tendo como relatores a própria coordenadora e o Senador Ramez Tebet do MDB e como membro titular o Senador Wirlande da Luz do PROS. O objetivo da Comissão era desenvolver estudos dos Projetos de Lei sobre a reforma política.

Em dezembro de 2006, a Comissão Especial foi encerrada sem aprovação de Relatório Final, ou seja, as propostas analisadas não foram postas no relatório, porém, na 52ª legislatura foram analisadas e aprovadas sem a interferência ou criação de uma Comissão Especial própria.

Na 54ª Legislatura, no ano de 2011, foi criada uma nova Comissão Especial de Reforma de Política (CTRP), presidida pelo do Senador Francisco Dornelles do PP, e composta de mais 13 membros, atuando todos como relatores, sendo eles: PMDB Eduardo Braga, Roberto Requião e Luiz Henrique; PT Ana Rita, Wellington Dias e Jorge Viana; PSDB Aécio Neves e Lúcia Vânia; PTB Fernando Collor e Demóstenes Torres; PDT Pedro Taques; PSB Antonio Carlos Valadares e; PCdoB Vanessa Grazziotin. O objetivo da Comissão era analisar os projetos de lei com temas da reforma.

Entre os dezesseis anos que separam a comissão especial do Senado, instalada em 1995, da comissão instalada em 2011, há poucas diferenças de conteúdo. Tratando primeiro das evoluções percebidas entre um momento e outro, verifica-se a já citada migração do sistema misto para o proporcional de lista fechada e nota-se a inclusão na agenda do Senado a discussão sobre cotas para mulheres, tema bastante atual e

que não tinha apelo na comissão de 1995. Um segundo tema inovador, decorrente da percepção da prática de alguns prefeitos desafiadora da lei, foi a proposta de proibição de mudança de domicílio para prefeitos e vice-prefeitos, no intuito de evitar que estes agentes políticos sejam, continuamente, eleitos para cargos no executivo, porém por municípios diferentes. Essa proposição não é totalmente alvissareira, uma vez que a preocupação com o prazo de domicílio e de filiação para candidaturas já estava presente em 1995 (FERREIRA JÚNIOR, 2013, p.60).

A Comissão debateu a questão da suplência de senadores, data de posse e proibição de reeleição para os cargos de Presidente da República, Governadores de Estado e do Distrito Federal e Prefeitos chefes do executivo, manutenção do voto obrigatório, tempo de mandatos, aprovação do sistema proporcional de lista fechada, vedação de coligações em eleições proporcionais, adoção de financiamento de campanha exclusivamente público com fixação de teto para os gastos, aprovação de candidaturas avulsas, prazo de filiação partidária, regras de domicílio eleitoral e fidelidade partidária, adesão de cláusula de desempenho, rejeição da federação de partidos, aprovação de quotas para mulheres e proposta de referendo sobre as mudanças.

Após a conclusão dos debates o Presidente da Comissão Senador Francisco Dornelles apresentou sete Propostas de Emenda Constitucional sobre suplência de senadores, data de posse, reeleição, coligações, candidaturas avulsas, referendo e sistema eleitoral lista fechada e quotas para mulheres; e quatro Projetos de Lei nas matérias de mudança de domicílio prefeitos, fidelidade partidária, cláusula de desempenho e financiamento público de campanha. Apresentado seu anteprojeto a Comissão Especial de Reforma Política cumpriu sua finalidade e foi encerrada.

Na 55ª legislatura novamente foi denominada a criação de Comissão de Reforma, denominada CTREFORMA, a qual teve como presidente o Senador Jorge Viana do PT e como Relator o Senador Romero Jucá do MDB, além dos dois, a Comissão contava com mais 27 Senadores, distribuídos da seguinte forma: PSDB Aécio Neves, Tasso Jereissati, Aloysio Nunes, Lúcia Vânia; PT Humberto Costa, Marta Suplicy, Gleisi Hoffmann; PDT Lasier Martins e Reguffe; Fátima Bezerra; PSB Antonio Carlos Valadares, Lídice da Mata; DEM José Agripino, Ronaldo Caiado; PP Benedito de Lira, Ivo Cassol; PSOL Randolfe Rodrigues; PTB Fernando Collor; Republicanos Marcelo Crivella; PL Magno Malta; PSD Otto Alencar.

Foi estipulado para a CTREFORMA a análise do Projeto de Lei n. 75/2015 de autoria do Deputados Ilário Marques, a qual votou pela aprovação do projeto, com aceitação das emendas 01, 14 e 19, rejeitando as demais. Ao término da legislatura, as atividades foram encerradas.

Ambas as casas começaram a perceber uma crescente discussão e elaboração de medidas de reforma política que buscavam conter os efeitos da fragmentação partidária, foi um dos motivos que fez com que fossem criadas as Comissões Especiais de Reforma Política, que começaram a ter habitualidade nas legislaturas parlamentares em meados dos anos 2000, conforme nos mostra as tabelas abaixo:

COMISSÕES ESPECIAL DE REFORMA POLÍTICA CONGRESSO NACIONAL				
Legislatura	CASA	Presidente	Relator	Relatório da Comissão
49ª - 1991 –1995 Comissão Especial de Legislação Eleitoral e Partidária.	Câmara dos Deputados	Deputados Prisco Viana (PDS)	Deputados João Almeida (PMDB)	Estudos que culminaram na Lei 9096/95.
50ª - 1995-1999 Comissão Especial da Reforma Política e Eleitoral.	Câmara dos Deputados	Deputado Mendonça Filho (DEM)	Deputado João Almeida (PMDB)	Estudos que culminaram na Lei 9096/95.
50ª - 1995-1999 CTRPP	Senado Federal	Não havia um específico.	Senador Sérgio Machado (MDB)	Apresentação de oito Projetos de Emendas Constitucionais e; Apresentação de três projetos de lei, com assuntos relacionados ao financiamento de campanhas, filiação partidária, cláusula de desempenho, domicílio eleitoral, sistema eleitoral misto, duração de mandatos e suplência de senadores.
50ª - 1995-1999 Comissão Especial da PEC da Reeleição	Câmara dos Deputados	Deputado Odacir Klein (MDB)	Deputado Vicente Pires (DEM)	Aprovação para reeleição para presidência.
50ª - 1995-1999 Comissão Especial para as eleições de 1998	Câmara dos Deputados	Deputado Mendonça Filho (DEM)	Deputado Carlos Apolinário (PMDB)	Aprovação da Lei 9504/97 – Lei das Eleições.
51ª – 1999-2003	Senado Federal	Coordenadora Patrícia Saboya (PDT)	Participação Senadores Ramez Tebet (MDB) e Wirlande da Luz (PROS)	Não foi apresentado relatório.
51ª – 1999-2003 Comissão Especial da Reforma Política – CEREFORM	Câmara dos Deputados	Deputado Olavo Calheiros (MDB)	Deputado João Almeida (PSDB)	Analisar o tema das coligações e fidelidade partidária

52ª – 2003-2007 REFPOL	Câmara dos Deputados	Deputado Alexandre Cardoso (PSB)	Deputado Ronaldo Caiado (DEM)	Anteprojeto de lei ordinária com a promoção das seguintes matérias: <ul style="list-style-type: none"> • Listas Preordenadas, • Financiamento de Campanhas; • Coligações e Federações Partidárias.
54ª – 2011 – 2015	Câmara dos Deputados	Deputado Almeida Lima (PPS)	Deputado Henrique Fontana (PT)	Proposta de Emenda à Constituição das seguintes matérias: <ul style="list-style-type: none"> • fim das coligações partidárias para as eleições proporcionais; • inelegibilidade do chamado “prefeito itinerante”; • domicílio eleitoral dos candidatos a Prefeito e Vice-Prefeito; • alteração nas datas de posse do Presidente; • alteração dos requisitos para a iniciativa popular de projetos de lei; • instituição do segundo turno em Municípios com mais de cem mil eleitores; • mudança nas regras de suplência de Senadores, Anteprojeto de lei ordinária com a promoção das seguintes matérias: <ul style="list-style-type: none"> • Eleições proporcionais; • Financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais.
54ª – 2011-2015 Comissão Especial de Reforma Política	Senado Federal	Senador Francisco Dornelles (PP)	Vários Senador atuaram com relatorias.	PEC Suplência de Senador; PEC Data de posse – mandato; PEC Reeleição; PEC Coligações; PLS Mudança de domicílio prefeitos; PLS Fidelidade partidária; PEC Candidatura avulsa; PLS Cláusula de

				desempenho; PEC Referendo; PEC Sistema Eleitoral – Lista Fechada – Quota para mulheres; PLS Financiamento Público de Campanha.
55ª – 2015-2019	Câmara dos Deputados	Deputado Rodrigo Maia (DEM)	Deputado Marcelo de Castro (PMDB)	Anteprojeto de lei ordinária com a promoção das seguintes matérias: <ul style="list-style-type: none"> • Adoção de normas sobre o financiamento de campanha com recursos públicos e de pessoas físicas; • Regras sobre transparência no uso de recursos públicos por partidos e candidatos; • Uso da internet na propaganda política; • Incentivo à maior participação de mulheres e jovens na política; Criação da fase de habilitação prévia de candidaturas.
55ª – 2015-2019 CTREFORMA	Senado Federal	Senador Jorge Viana (PT)	Senador Romero Jucá (MDB)	Favorável à Aprovação do Projeto de Lei n. 75/2015 com aceitação das emendas 1, 14 e 19, rejeitando as demais.

Tabela 20 – Fonte: Elabora pelo Autor.

As Comissões foram um forma que ambas as casas pensarem para refinar o debate político sobre a fragmentação, de forma que, não era realizado apenas a apresentação de proposta dos parlamentares, mas permitia-se a assistência de profissionais das ciências políticas, que apresentavam resultados de seus estudos e traziam mais magnificência aos trabalhos e ao Relatório Final das Comissão.

Todas as Comissões que apresentaram o Relatório Final, assim o fizeram com a sugestão de alteração do ordenamento político atual, tanto por projetos de leis assim como por emendas constitucionais, as quais buscavam atingir a proporcionalidade entre a melhoria da governabilidade sobre à exclusão de partidos com pouca representação.

No próximo tópico apresentaremos as principais medidas que foram apresentadas e postas em debate e aprovação, algumas no Senado Federal, outras na Câmara dos Deputados e outras nas duas casas.

3.2 Comentários aos Principais Projetos Analisados e Votados pelo Congresso Nacional.

A presente seção traz uma seleção dos principais Projetos de Lei e Emendas Constitucionais referentes a atividade parlamentar no tocante a discussão da fragmentação partidária. Os comentários são relacionados aos efeitos que as medidas buscavam gerar no sistema eleitoral e partidário, no sentido de restringir ou extinguir o funcionamento dos pequenos partidos. Para tanto a relação é apresentada em ordem cronológica do tempo, no caso, como as medidas foram sendo apresentadas e atualizadas.

3.2.1 A Queda da Cláusula de Barreira da Lei 9.096/95 e as Tentativas de Barrar a Fragmentação Partidária

A carência de uma regulamentação a participação política dos partidos políticos na Constituição Federal de 1988, era sentida por parte dos legisladores, que tentaram por meio de projetos de lei, trazer uma nova regra:

O Congresso Nacional teve vários projetos de lei que tinham por objetivo esta regulamentação, algumas tentativas foram o projeto de Lei 1670 de 1989 proposto pelo deputado federal Paulo Delgado, exposto em Câmara dos Deputados (1989); e o projeto de lei 1881 de 1991 que teve por autores os deputados Nelson Jobim, Alberto Goldman, Cesar Maia, Gedel Lima e Luis Roberto Ponte como mostra Câmara dos Deputados (1991) (SILVA, 2016, p.12).

O Projeto do Deputado Petista Paulo Delgado, PL n. 1670/89, viria a ser encaminhado para votação e seis anos mais tarde aprovado tornando-se a Lei n. 9096/95

Essa preocupação com a falta de barreiras foi repetida quando da Revisão Constitucional de 1993, no ato em que o deputado Nelson Jobim, do PMDB, através do Parecer n. 36, tentou reintegrar a cláusula de barreira com a alteração do artigo 17, porém, o mesmo nem foi colocado em votação pelo Congresso Revisor.

No parecer, existia a previsão que somente teria direito a representação na Câmara dos Deputados o partido que obtivesse o apoio de 5% (cinco por cento) dos votos válidos, excluídos brancos e nulos, apurados em eleição geral distribuídos em pelo

menos um terço dos Estados, atingindo dois por cento em cada um deles. Entretanto, tal parecer, não chegou a entrar em votação (MELO, 2018, p. 24).

Ainda em 1993, houve uma tentativa por meio da Lei 8.713 de proibir que para as eleições de 1994, fossem utilizados os dados de desempenho eleitoral do pleito anterior, porém, a medida foi julgada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, após o ingresso das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 958-3 e 966-4.

Uma observação importante que é possível verificar neste momento histórico é que a preocupação com uma norma regulamentadora não era exclusiva de um único partido, afinal, parlamentares de PMDB e PT e outros, buscavam trazer projetos que colocassem regras aos partidos políticos e conseqüentemente regulassem o artigo 17 da Constituição.

Em 1995 foi aprovada a Lei 9096 que trazia regulamentação ao artigo 17. O ponto mais polêmico da Lei foi a criação de cláusula de barreira, prevista no artigo 13 que tinha a seguinte redação:

Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles (BRASIL, 1995).

A lei partidária trazia a garantia constitucional de livre criação dos partidos, com a ressalva de alcançar pelo 5% (cinco por cento) em pelo um terço dos Estado, garantindo assim o funcionamento parlamentar. Aqueles que não conseguissem atingir o mínimo legal, não teriam acesso a formação de bancadas e lideranças, perdendo a palavra durante as sessões no Congresso.

Ao candidato que atingisse a vitória e o partido não alcançasse o mínimo necessário, caberia a diplomação (VIANA, 2008). Outrora, os legisladores estipularam um período de início de vigência para 11 anos, como tempo de adaptação as novas regras previstas, considerando como um prazo suficiente para os partidos se adaptarem.

De acordo com a regra de transição as mudanças previstas na Lei 9096/95 passariam a valer para as eleições de 2007. A cláusula de barreira prevista no artigo 13 trazia uma mudança para as antecessoras já existentes no país, em vez de impedir ou cassar os partidos, o dispositivo apresentava condições mínimas para seu funcionamento, restringindo o acesso a tempo de rádio e TV e ao fundo partidário.

Até que a cláusula começasse a produzir efeitos, medidas foram tentadas para antecipar seus efeitos. O Senador Sérgio Machado, em 1998, através do Projeto de Lei n. 175 propôs a antecipação do funcionamento da cláusula para as eleições de 2002 e aos partidos que não atingissem os 5% caberia a perda do funcionamento, o acesso ao fundo partidário e os horários de propaganda¹⁴.

Outro que manteve essa linha de pensamento, foi o deputado Ronaldo Caiado, apresentou projeto bem parecido com o de Sérgio, porém, a diferença seria que a propaganda estava limitada a um programa semestral de dois minutos e a divisão do correspondente a 1% do fundo partidário entre todos os partidos que não atingissem a cláusula (VIANA, 2008).

A cláusula de barreira sempre foi um assunto que dividiu opiniões e da mesma forma que existiam parlamentares que tentavam dar vigor à medida, existia a corrente inversa que via o dispositivo como uma afronta ao funcionamento partidário, principalmente porque a vigência do artigo 13, poderia, por exemplo reduzir a propaganda eleitoral e assim, diminuir o crescimento e a propagação do pensamento ideológico, e ainda poderia ser tirada a representação de votos que foram depositados ao partido.

Desta forma, contra o artigo 13 da Lei 9096/95 foram protocoladas no Supremo Tribunal Federal duas Ações Diretas de Inconstitucional, respectivamente 1351-3 e 1354-8, que juntas tirariam o vigor, além do artigo 13, do 41, 49, 56 e 57. Os julgamentos foram realizados apenas em 2006, e o plenário do STF já havia alterado seus ministros, permanecendo apenas três, que julgaram a cláusula de barreira de da lei 8.713/93.

A ADI 1351-3 foi requerida por oito partidos, porém, quando de seu julgamento apenas quatro estavam figurando com requerente: PSB, PV, PCdoB e PDT; os demais tiveram problemas com a regularização nos autos e por isso saíram, eram eles: PT, PL, PPS e PSD. O principal dispositivo atacado foi o artigo 13, e aqueles que possuíam relação como o 41, 49, 56 e 57, sob argumento de havia violação a garantia constitucional do pluralismo político e outras decorrentes como soberania popular e liberdade partidária. Havia ainda a tese de que o artigo 13 seria uma segunda cláusula de barreira, pois, o artigo 7¹⁵ do referido texto, já teria estipulado regras ao funcionamento (BARBOSA, 2008).

¹⁴ “Se a cláusula de 5% estivesse em vigor nas eleições de 2002, apenas PT, PMDB, PSDB, PFL, PP, PDT e PSB estariam representados no parlamento. Há um conjunto de pontos e contrapontos sobre a implementação da cláusula de barreira que nos ajuda a refletir melhor” (VIANA, 2008, p. 133).

¹⁵ Art. 7º - §1º: “Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, 0,5 % (meio por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em

A ADI 1354-8 foi encabeçada pelo PSC e seus pedidos foram bastante semelhantes mudando apenas dois aspectos: as disposições transitórias e ao artigo 48. A primeira mudança se referia ao inciso II do artigo 57, de forma que, somente o inciso deveria ser declarado inconstitucional, diferente da ADI 1351-3 que pedia todo o texto do dispositivo. Da mesma forma, na primeira ADI não havia o pedido para a inconstitucionalidade do artigo 48, o que foi feito na segunda, por se referir a propaganda eleitoral.

A ADI 1351 foi protocolada em 28/09/1995, pelos partidos PCdoB, PDT e PPS, enquanto que a ADI 1354, foi intentada em 06/10/1995, pelo PSC. Se analisarmos o quadro do Congresso após as eleições 1994, todos estes partidos seriam prejudicados e teriam sua atuação parlamentar prejudicada, sem contar ainda, na restrição ao fundo partidário e a propaganda eleitoral.

O julgamento das ADIs ocorreu em dezembro de 2006 (aguardaram o prazo máximo antes da norma produzir efeitos) e de forma unânime o plenário do Supremo Tribunal Federal votou pela declaração de inconstitucionalidade dos artigos 13, 41, 49, 56 e 57 da Lei 9.096/95. O Relator foi o Ministro Marco Aurélio, que iniciou seu voto discutindo a aplicabilidade do artigo 13 diante da Constituição Federal, os outros artigos seriam uma consequência de um critério de arrastamento, por definiram complementos. Aurélio considerou qual seria o cenário para 2007 com a aplicação da cláusula de barreira, constatando que dos 29 partidos existentes, apenas sete conseguiriam cumprir os requisitos da barreira.

Os outros ministros acompanharam o voto do relator, julgando procedente em parte, os pedidos expostos nas duas ADIs. A proteção as minorias e o pluralismo político foram os temas mais levantados nos votos, além do que, defenderam a ideia de que a aplicação da cláusula de barreira, traria prejuízo, a proporcionalidade e a representatividade, afinal, os votos dos sete maiores partidos que não alcançariam a limitação, totalizariam 20 milhões de pessoas, que perderiam sua representatividade (BARBOSA, 2008).

Logo, o julgamento por unanimidade declarou a inconstitucionalidade o artigo 13; o trecho “obedecendo aos seguintes critérios” do *caput* do artigo 41, além dos incisos I e II; o artigo 48; o artigo 49 quanto a expressão prevista no *caput* “que atenda ao disposto no artigo 13”; o artigo 56 *caput* e inciso II e o artigo 57 *caput*, e o termo “no art. 13” do inciso II e manteve mais acesa ainda a discussão acerca da validade da cláusula de desempenho diante da Constituição Federal.

branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1 % (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles.”

Não bastou a inconstitucionalidade da cláusula de barreira da Lei 9096/95, para o que o Senador Marco Maciel, do PFL, em 06/02/2007 tivesse a iniciativa de ingressar com a proposta de Emenda à Constituição n. 02, com o texto muito semelhante com a medida declarada inconstitucional, porém, o senador fez uma alteração no texto estabelecendo distinções entre os partidos que atingirem o percentual legal e os que não atingirem, o texto ficou assim redigido:

§5º - Para fins de funcionamento parlamentar, a lei poderá estabelecer distinções entre os partidos que obtenham um mínimo de cinco por cento dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento dos votos válidos de cada um desses Estados na mesma eleição, e os partidos que não atinjam esse patamar¹⁶ (SENADO FEDERAL, 2007, p. 01).

A justificativa do Senador para a PEC, era que o instituto da cláusula de barreira, era vigente em outras democracias e que era necessário ao país, e que dado “exemplo expressivos países que a adotam, com rica história de proteção aos direitos políticos, cabe restaurá-la por meio da presente emenda Constitucional”¹⁷(SENADO FEDERAL, 2007, p. 03).

Não há como afirmar que a Emenda proposta pelo Senador Marco Maciel, seria um ataque direto a fragmentação partidária, porém, sua aprovação causaria efeitos negativos a representação principalmente dos pequenos partidos. O PFL atravessava um período de queda eleitoral¹⁸, dentro de um cenário fragmentado, mas existiam outros fatores que justificavam a falta de popularidade do partido como migração de filiados ao PT, e o fato de que o PFL passou a atuar como oposição ao governo (RIBEIRO, 2014).

A PEC foi encaminhada a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, representada pelo Senador Antonio Carlos Valadares, que manifestou parecer contra a continuidade, destacando que:

Longe de um mero preciosismo de linguagem, quiçá alegando se que em termos práticos, quando os limites forem estabelecidas haverá distinção entre os partidos, a substituição da redação importa numa conotação política e jurídica muito diferentes entre si e que, certamente, afetará o debate jurisdicional, na hipótese da matéria, novamente, ser levada ao Supremo Tribunal Federal para apreciar e julgar eventuais inconstitucionalidades. Ora, é imperioso que se esclareça que a lei não poderá estabelecer distinções entre os partidos políticos, sob pena de literal violação ao “caput” do art. 5º da Constituição Federal e mácula ao princípio do pluralismo

¹⁶ SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda à Constituição n. 2/2007. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3415824&ts=1548050401327&disposition=inline>. Acesso em: 19 de janeiro de 2020.

¹⁷ SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda à Constituição n. 2/2007. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1415879&ts=1548050398045&disposition=inline>. Acesso em: 19 de janeiro de 2020.

¹⁸ Nas eleições de 1998 contava com a maior bancada da Câmara com 105 representantes; em 2002 perdeu 21 cadeiras e; em 2006, elegeu um total de elegeu 65 representantes para a Câmara Baixa, ficando como quarta bancada revelando uma queda 38%

político (art. 1º, inciso V da Constituição Federal). Todavia, isso não significa que, jurídica e politicamente, a constituição não possa definir regras para o funcionamento parlamentar¹⁹ (SENADO FEDERAL, 2007, p. 02).

Em 27 de março de 2007, a PEC devolvida ao Senador do PFL. Em 23 de fevereiro de 2010, o Senador Roberto Magalhães por meio do Requerimento n. 6306, solicitou a retirada da PEC. O pedido foi recebido pelo então Presidente do Senado, Michel Temer, em 03 de março de 2010, não conhecendo do pedido dado que a PEC não estava mais em tramitação e teria sido devolvida a Marco Maciel por falta de assinaturas.

As tentativas de inclusão da cláusula de barreira, não pararam em 2007. Em 2009, o poder executivo propôs uma nova alteração ao artigo 17 da Constituição, inserindo uma porcentagem menor do que a indiciada na proposta anterior encabeçada pelo PFL, agora, denominado de Democratas. Com a alteração o §5º do artigo 17 apresentaria o seguinte texto:

§5º Somente exercerão mandato de deputado federal, deputado estadual ou deputado distrital candidatos de partidos que obtiverem um por cento dos votos válidos, excluídos os brancos e os nulos, obtidos em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com o mínimo de meio por cento dos votos em cada um deles²⁰. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 01).

Como foi uma proposta de iniciativa do poder executivo, o então ministro da justiça Tarso Genro do PT, justificou a proposta afirmando que a cláusula fortaleceria os partidos políticos de ideologias forte afastando as legendas fisiologistas. Do ponto de vista ideológico, o PT foi um dos partidos brasileiros que sempre defendeu uma política partidária forte e coerente, considerada de esquerda, por representar trabalhadores e melhorar a vida das pessoas mais carente.

Neste sentido foi o posicionamento de Caggiano (2017) afirma que:

Cremos que se mostrava razoável o texto da PEC n. 322/2009 que, como bem justificada na exposição de motivos, pretendia a definição de uma cláusula de desempenho que fortalecesse os partidos políticos de respaldo ideológico e reduzisse drasticamente o fisiologismo, com o acréscimo de um parágrafo ao art. 17 da Constituição Federal (CAGGIANO, 2017, p. 329).

A proposta foi recebida pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em 20/02/2009, sendo designado o deputado João Almeida do PSDB, como relator da medida, o qual devolveu o texto sem manifestação, designando como próximo relator o deputado

¹⁹ SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda à Constituição n. 2 de 2007. Emenda n. 01/2007. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3415763&ts=1548050399446&disposition=inline>. Acesso em: 19 de janeiro de 2020.

²⁰ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda à Constituição 322/09. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=632479&filename=PEC+322/2009. Acesso em: 19 de janeiro de 2020.

Ricardo Berzoini do PT, em 03/05/2011. Ocorre que, pelo artigo 2º da PEC, a cláusula de barreira deveria produzir efeitos sob as eleições de 2010, mas naquele momento, o artigo já deveria sofrer alteração para ter, caso aprovado, sua vigência com data futura.

Ocorre que, a proposta não teve sucesso e os motivos foram mostrados por Caggiano (2017) da seguinte forma:

No entanto, os avanços foram interrompidos. Em primeiro lugar, porque houve a aprovação em primeiro turno do substitutivo PEC n. 182/2007 (que pretendia consolidar a reforma política no país), o que acabou por gerar o arquivamento da referida PEC n. 322/2009. Em segundo, porque houve a substituição da PEC n. 182/2007 pela Emenda Constitucional n. 91, de 18 de fevereiro de 2016, que se limitou a abrir apenas uma “janela de transferências”, deixando de dispor completamente sobre a instituição de uma cláusula de desempenho, bem como dos demais temas que seriam essenciais para o sistema político do país (CAGGIANO, 2017, p. 329-330).

Desta forma, mais uma vez, a cláusula de barreira tinha seu projeto de aprovação afastado, pelo cenário apresentado, se tivesse sido aprovada os dois partidos que mais se beneficiariam da medida seriam o PT e o PMDB.

Com a queda da PEC 02/2007, a próxima medida que viu-se aparecer com maior visibilidade foi o Projeto de Lei n. 267/2011 proposto pelos Senadores José Sarney (MDB) e Francisco Dornelles (PP), o qual buscava a alteração da Lei 9096/95 para acrescentar os artigos 13-A e 48-A uma nova tipagem de cláusula de desempenho ao funcionamento parlamentar.

A medida visava em especial, regular o acesso gratuito ao rádio e TV, de forma que, dispuseram condições de maior tempo de acesso, aos partidos que cumprissem a eleição de um número de representantes. Ao partido que não atingisse as duas opções do número de representação, restaria assegurado a realização de dois programas anuais de cinco minutos cada, desde que usados um em cada semestre. A regra se definia da seguinte forma:

Art. 48-A. O acesso gratuito ao rádio e à televisão se dará na seguinte conformidade:
I – ao partido que preencher as condições do caput do at. 13-A é assegurada a realização anual de um programa, em cadeia nacional, com duração de dez minutos.
II – ao partido que eleger, para a Câmara dos Deputados, representante em, no mínimo, cinco Estados e obtiver um total de um por cento dos votos apurados no país, não computados os branco e os nulos, e que tenha eleito representante na eleição anterior, fica assegurada:
a) A realização de um programa, em cadeia nacional, com duração de dez minutos por semestre;
b) A utilização, em rede nacional, de vinte minutos por semestre em inserções de trinta segundos ou um minuto;

c) A utilização de vinte minutos por semestre, em inserções de trinta segundos ou um minuto, nas emissoras dos Estados²¹ (SENADO FEDERAL, 2011, p. 01).

Os parlamentares utilizaram a justificativa que com a declaração de inconstitucionalidade do artigo 13 da Lei 9096/95, a matéria deveria ser disciplinada novamente, para evitar o vácuo legislativo, e que a cláusula de desempenho já é utilizada na maioria dos países que utilizam o sistema proporcional, pois, auxilia na governabilidade e dificulta na fragmentação do Legislativo.

O projeto foi recebido pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em 19 de maio de 2011, e foi requerido pelo Senador Álvaro Dias, sua tramitação junto com o projeto de 29/2011 e aprovado pela do Mesa do Senado na 7ª Reunião em 16 de junho de 2011. O Senador Vital do Rêgo, foi escolhido como relator do projeto pela Comissão, dando seu parecer, favorável à aprovação do Projeto de Lei n. 267 com emenda em relação ao tema do Projeto de Lei n. 29, que acabou sendo considerado prejudicado e rejeitado. Entre as razões de seu voto o Senador alegou que:

A cláusula de desempenho fixada pelo projeto está em consonância com os princípios constitucionais da democracia e do pluripartidarismo, uma vez que não cria obstáculos ao exercício do mandato, mas tão-somente impõe restrições ao funcionamento parlamentar e ao tempo de propaganda partidária gratuita, tal como admitido pelos art. 17, IV e § 3º, da Constituição Federal.

Nesse sentido, o projeto concede direito a funcionamento parlamentar na Câmara dos Deputados aos partidos que, em cada eleição para aquela Casa Legislativa elejam e mantenham filiados no mínimo três representantes de diferentes Estados, mas não inviabiliza a atuação parlamentar dos demais partidos, pois prevê que a Mesa Diretora daquela Casa disponha sobre funcionamento parlamentar das outras agremiações.

Além disso, o projeto prevê a concessão de tempo de propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão a todos os partidos, de forma a garantir o direito de manifestação política das minorias, conferindo maior tempo de antena às agremiações que tenham elegido maior número de representantes na Câmara dos Deputados (SENADO, 2011, p. 04).

A emenda foi a forma que o relator encontrou de disciplinar o tema abrangido pelo Projeto de Lei n. 29 junto com a aprovação do Projeto n. 267, abrangendo assim a alteração da Lei 9504/1997²², que estabelece normas para a eleição. O projeto seguiu seu trâmite, tendo sido aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça, sendo encaminhado para a apreciação na Câmara dos Deputados.

²¹ SENADO FEDERAL. Projeto de Lei n. 267/2011. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3661146&ts=1567526040825&disposition=inline>. Acesso em: 19 de janeiro de 2020.

²² Pela a emenda do CCJ o II, do §2º do artigo 47 da Lei 9504/1997, passaria a vigorar com a seguinte redação: “dois terços, proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso, de coligação, o resultado da soma do número de representantes dos partidos que tenham candidatos nessa eleição” (NR).

Na Câmara dos Deputados o Projeto recebeu o número 2394, e foi encaminhado a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, sendo designado inicialmente como relator o deputado Eduardo Cunha do PMDB em 21 de outubro de 2011, o qual devolveu o projeto sem manifestação em 24 de março de 2015.

Em janeiro de 2016 foi designado como relator o deputado Veneziano Vital do Rêgo, também do PMDB, que se manifestou pela inconstitucionalidade do projeto. O relator deixou de ser membro da Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania em 12 de abril de 2018, e desde então o Projeto de Lei aguarda designação de um novo relator da CCJC.

Aparentemente os parlamentares buscaram outra maneira de conter a fragmentação partidária, afinal, a existência na cláusula de barreira, quando não vetada pelos próprios parlamentares, foram declaradas inconstitucionais pelo Poder Judiciário.

O Projeto de Lei 267 de 2011 não foi a única medida a ser analisada pelo Senado no de 2011, pois, também foi proposta pelo Senador José Sarney do MDB a PEC 43 de 2011 junto ao Senado Federal. Como já havia sido mencionado acima, foi adotado o critério de datas para abordamos as principais medidas, e o PL 267/2011 foi protocolado no dia 18/05/2011, enquanto que a PEC 43/2011 no dia seguinte, qual seja 19/05/2011.

A PEC 43/2011 trouxe a iniciativa de alteração do *caput* do artigo 45 nos seguintes termos:

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, em listas partidárias preordenadas, respeitada a alternância de um nome de cada sexo, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, na forma da lei ²³(SENADO FEDERAL, 2011. p. 01).

A justifica para a proposta era que as eleições para Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara de Vereadores e a Câmara Legislativa do Distrito Federal, com sistema de lista fechada, reduziria a fragmentação, pois, a lista fechada traria o critério de escolha de candidatos de acordo com a votação do partido. Não existiriam diversos candidatos concorrendo por cada vez mais partidos, o processo eleitoral seria definido pelo número de partidos.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 43, de 2011, que tem como primeiro signatário o Senador JOSÉ SARNEY resultou dos trabalhos da Comissão de Reforma Política, que transcorreram recentemente neste Casa, pretende alterar o art. 45 da Constituição Federal, para instituir o sistema eleitoral proporcional de listas preordenadas nas eleições para a Câmara dos Deputados. Nesse sentido, a nova

²³ SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda à Constituição n. 43 de 2011. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4520477&ts=1567534319641&disposition=inline>. Acesso em: 19 de janeiro de 2020.

redação proposta para o caput do art. 45 da Constituição Federal, pelo art. 1º da iniciativa, estabelece que a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, em listas partidárias preordenadas, respeitada a alternância de um nome de cada sexo, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, na forma da lei²⁴ (SENADO, 2012, p. 01)²⁵.

Desde que se falou em reforma política no Brasil, há uma constante discussão, dado a comparação com o regime democrático de outros países, na possibilidade de alteração do sistema de lista aberta, afinal, os modelos que dão certo, seriam de países que possuem um número menor de eleitores do que o do Brasil. Há ideia seria encaixar na democracia brasileira um sistema de lista fechada, ou misto, votando tanto em candidatos como nos partidos.

Mas voltando a PEC 43/2011, a intenção era alterar a lista aberta para fechada. Para a fragmentação, tal mudança derrubaria a migração de candidatos para pequenos partidos em busca de serem líderes, acaba a situação do candidato que possui um grande número de votos, e que acha que o partido não está servindo seus interesse, então decide achar uma legenda menor, tornando-se uma liderança e conseqüentemente levando seus votos, que podem se continuarem altos, aumentar a votação do partidos e incluir mais candidatos da legenda com assentos.

O Relator do Projeto da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania no Senado foi Romero Jucá, que se posicionou favorável à aprovação diante de um substitutivo, que deixou o texto do artigo 45 da Constituição Federal, da seguinte forma:

Art. 1º O art. 45 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema majoritário, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, para mandato de quatro anos.

§ 3º Nas eleições para a Câmara dos Deputados cada Estado, cada Território e o Distrito Federal constituirão uma única circunscrição eleitoral.

§ 4º Estarão eleitos os candidatos mais votados na circunscrição eleitoral, na ordem de votação nominal que cada um tenha recebido, até o número de lugares a preencher.) (SENADO, 2012, p. 08-09).

O Relator entendeu que o voto em lista fechada como proposto por Sarney, acarretaria no impedimento do eleitor escolher o candidato de sua preferência, o que poderia significar uma violação direta à Constituição. A lista aberta é o sistema que permite que os candidatos

²⁴ SENADO FEDERAL. Parecer Relator PEC 43/2011. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4520486 &ts=1567534319724 &disposition=inline>. Acesso em: 15 de janeiro de 2020.

²⁵ SENADO FEDERAL. Parecer Relator PEC 43/2011. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4520486 &ts=1567534319724 &disposition=inline>. Acesso em: 15 de janeiro de 2020.

dependam apenas dos votos dos eleitores, afinal, a lista apresentada pelo partido, não possui preferência (NICOLAU, 2006).

Demonstrando que o debate da Reforma Política é necessário e importante, ao invés de proferir um relatório desfavorável a medida e colocar um fim no assunto, o Relator propôs uma Emenda Substitutiva para a adoção do sistema majoritário, oposto da proposta original. O mesmo concluiu que:

Nesse sentido, estamos estatuindo que a eleição para a Câmara dos Deputados será efetuada pelo sistema majoritário, alterando o caput do art. 45. E estamos consignando que serão eleitos os candidatos mais votados na circunscrição eleitoral – que permanecerá sendo o território de cada Estado – na ordem de votação nominal que cada um tenha recebido. De outra parte, no que se refere à vigência da mudança que aqui propomos estamos mantendo na íntegra o art. 2º do texto original da presente PEC, que estatui que a alteração proposta só entrará em vigor se for aprovada em referendo a ser realizado juntamente com as eleições previstas para o ano que vem. Assim, a soberania popular dará a última palavra em matéria das mais fundamentais para o aperfeiçoamento da nossa democracia e das nossas instituições²⁶ (SENADO, 2012, p. 07).

Pensando no sentido original da proposta, tecnicamente a lista fechada seria uma medida de força da oligarquização dos partidos, afinal, o eleitor poderia apenas votar no partidos, a margem de escolha seria reduzida, pois, se o eleitor apresentasse restrição aos candidatos que estariam no topo da lista, já não votaria mais.

Na 32ª Reunião Ordinária da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, após ter sido concedida vistas coletiva, o Senador Pimentel votou contra a aprovação da PEC 43/2011, manifestando-se no seguinte sentido:

O modelo proposto na emenda substitutiva lastreia-se no prestígio individual dos candidatos. Não fortalece os partidos como entes de coesão de ideários políticos, programas e ideologias, impactando negativamente a governança, no sistema presidencialista de governo. Se no presidencialismo de coalizção, a que nos sujeitamos por força da prevalência da lista aberta, já nos submetemos à falta de comando dos partidos sobre as respectivas bancadas, obrigado o presidente e seus articuladores políticos a um esforço de Sísifo para conseguir maioria parlamentar, no limite negociando projeto a projeto, voto a voto”, conforme registrou o Presidente Fernando Henrique Cardoso, pode-se antever o agravamento desse quadro de falta de garantia de apoio efetivo às propostas do governo no Congresso, se viéssemos a institucionalizar a representação rigorosamente personalizada. Não é difícil constatar a força do poder econômico ou dos meios de comunicação (bem como de corporações, igrejas, clubes desportivos, etc.) a determinar o resultado final apurado e o aniquilamento das minorias, tal como já vivenciado no Império e na República Velha²⁷ (SENADO, 2011, p. 06-07).

²⁶ SENADO FEDERAL. Parecer Relator PEC 43/2011. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4520486&ts=1567534319724&disposition=inline>. Acesso em: 15 de janeiro de 2020.

²⁷ SENADO FEDERAL. Voto em Separado – Senador José Pimentel. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4520495&ts=1567534319792&disposition=inline>. Acesso em: 15 de janeiro de 2020.

Em 06 de julho de 2011, foi realizada a 34ª Reunião Ordinária onde iniciaram-se os debates sobre as propostas. O Relatório apresentado pelo Relator Romero Jucá, passou a ser votado, tendo nove votos favoráveis contra 12 desfavoráveis. Posteriormente, votaram acerca do voto nominal apresentado pelo Senador José Pimentel, o resultado foi oito votos favoráveis contra treze desfavoráveis. No dia 20 de agosto de 2011, foi publicado o Parecer n. 811 pelo Presidente do Senado o qual firmou o entendimento pela rejeição dos recursos.

Quanto ao surgimento do “Distritão” pode-se observar a PEC 77/2003 teve sua apresentação ao Plenário da Câmara Baixa em 02 de junho de 2003, proposta pelo deputado pemedebista Marcelo Castro, com o pedido de alteração dos artigos 14, 27, 28, 44, 46, 82 da Constituição Federal, acarretando a “retirada da reeleição para possibilidade de reeleição para cargos majoritários”; “realização simultânea de todos os pleitos eleitorais”; uniformização da duração dos mandatos de todos os cargos eletivos do País”²⁸ (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003, p. 03).

O “Distritão” traz a proposta do eleitor escolher diretamente seu candidato, a medida em que facilita a elegibilidade, ganha seu lugar no Parlamento o candidato que obter mais votos, acabando com a figura dos “puxa-votos”, que são aqueles elegíveis que dado a sua imagem pública recebe uma quantidade alta de votos, e com isso traz consigo outros candidatos da legenda, que ganham o assento, mesmo não sendo os mais votados. Um exemplo da situação quando o Candidato Éneas Carneiro do PRONA recebeu 1,6 milhão de votos para deputado federal, elegendo mais quatro deputados dos partidos, inclusive um deles com apenas 274 votos (MIGUEL; ASSIS, 2014).

Por outro lado, o “distritão” também acarreta inconvenientes, pois, os partidos acabam não tendo um papel eleitoral, na medida em que, as campanhas tornam-se personalizadas, acaba socialmente o debate entre ideologias. Ocorreria também o descarte de votos, afinal, no sistema proporcional, mesmo que o candidato não seja eleito, o voto é repassado a legenda, o que não aconteceria mais (NICOLAU, 2017).

Ao ser recebida pelo Plenário foi determinado seu arquivamento à PEC 211/1995 e em 31 de janeiro de 2007 foi determinado seu arquivamento em razão do fim da legislatura, dado

²⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda à Constituição 77 de 2003. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=24102678555B658E3F0C632461A.37650.proposicoesWebExterno2?codteor=137092&filename=Tramitacao-PEC+77/2003. Acesso em: 16 de julho de 2020

que a proposta foi submetida à deliberação e ainda se encontrava em tramitação, nos termos do artigo 105 do Regimento da Câmara²⁹.

No mês seguinte começaram diversos pedidos de deputados diferentes, pelo desarquivamento, porém, em 2009 a proposta foi arquivada novamente. Reconhecido a falha o Presidente determinou o desarquivamento e mesma foi anexada a PEC 190/94, ficando mais uma vez na incidência do artigo 105 do Regimento.

Finalmente em 2015, a pedido do Deputado Marcelo Castro, a proposta voltou a ser posta em Plenário e ainda foi determinado seu desapensamento a PEC 182/2007. Em 2017, a proposta foi analisada pelo Relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o qual considerou que:

Entretanto, aproveitando a oportunidade desta necessária complementação de Voto e em decorrência das manifestações dos Excelentíssimos Senhores Deputados Ronaldo Caiado e José Carlos Aleluia, decidimos por fazer uma exceção para abordar o fato de que haveria uma imprecisão em relação à PEC n. 77, de 2003, cujo primeiro subscritor é o Dep. Marcelo Castro, à PEC n. 106, de 2003, cujo primeiro subscritor é o Presidente desta Comissão, Dep. Eduardo Cunha, e à PEC n. 01, de 2007, que tem como primeiro subscritor o Dep. José Rocha, para apresentar a seguinte reflexão.

As PECs em referência propõem a supressão do § 5º do art. 14 da CF, que possibilita a reeleição. Observe-se que a intenção das PECs é acabar com a reeleição. Entretanto, a supressão pura e simples do dispositivo acabaria por possibilitar justamente o efeito inverso, qual seja: a reeleição por mandatos indefinidos, já que a Emenda Constitucional nº 16, que introduziu nova redação ao § 5º alterou a redação original que proibia a reeleição.

Embora haja um conflito entre o texto das PECs e suas justificações, entendemos que as Proposições são admissíveis, o que não significa que sejam, quanto ao mérito, razoáveis no que tange à possibilidade de reeleições ilimitadas, de acordo com o nosso ponto de vista, do próprio primeiro subscritor e da maioria desta Casa, pelo que revela o grande número de subscrições das PECs³⁰ (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 863).

Desta forma, o Relator considerou inadmissível o artigo 1º e 7º da PEC/2003, mantendo os demais. O Presidente da Câmara determinou a criação de uma Comissão Especial para a análise da PEC77/2003, para que apresentassem um novo parecer sobre a

²⁹Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as:

I – com pareceres favoráveis de todas as Comissões;

II – já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno;

III – que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias;

IV – de iniciativa popular;

V – de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República.

Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava (BRASIL, 2018).

³⁰ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Relatório da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1562681&filename=Parecer-CCJC-18-03-2017. Acesso em: 17 de janeiro de 2020.

proposta, nomeando como relator o Deputado Petista Vicente Candido, que votou pela aprovação da medida, acolhendo apenas a emenda n. 1.

A proposta que ficou conhecida como “Distritão”, dada a mudança no sistema eleitoral, foi a votação, que foi presidida pelo Deputado Fábio Ramalho, com 205 votos favoráveis contra 238 desfavoráveis e uma abstenção, texto não foi aprovado, haja vista que, não atingiu o apoio de três quintos do plenário.

Caso a PEC 77/03 tivesse sido aprovada ocorreria uma mudança de 42 cadeiras, que corresponde a 8% do total de assentos, o PMDB acrescentaria cinco parlamentares, enquanto que o PT teria um aumento de três representantes. Entre os mais afetados com a medida ficaria a PSDC e PRTB que perderiam sua representatividade na Câmara Baixa. PR, PV e PHS perderiam três representantes, SD, PSDC e PRB, perderiam dois e PPS, PMN, PSL, PRTB e PTN teriam uma queda de um assento.

Diferentemente das outras PECs aqui apresentadas, a 327/2017 não foi proposta por um representante dos partidos brasileiros com mais representação, mas sim, pelo Deputado Miro Teixeira do REDE, com o intuito de criação do sistema majoritário para as eleições da Câmara dos Deputados.

A PEC traria a alteração do artigo 45 da Constituição para que vigorasse com a seguinte redação: “Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema majoritário, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal”³¹(CÂMARA, 2017, p.01).

Trata-se da ideia de adesão ao sistema majoritário que ficou conhecido como “Distritão”. Sua adesão é justificada por três análises: 1) o sistema proporcional já foi o ideal ao Brasil, porém, hoje encontra-se esgotado; 2) mantém-se a organização dos partidos políticos e ainda contribui para identificação dos eleitos e representantes; 3) tal medida permite a dispensa de proposta que versem sobre a proibição de coligações ou aplicação de cláusula de desempenho. Assim se pronunciou deputado em sua justificativa:

Dispensados de preencher chapas de candidatos para se fortalecer em face do quociente eleitoral, os partidos políticos poderão se concentrar no lançamento de candidatos expressivos em todos os seguimentos da população, sem a preocupação de alcançar o número máximo permitido por lei.

³¹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda Constitucional n. 327/2017. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=25C1411AD5A62431D7D070A55337B121.proposicoesWebExterno2?codteor=1565311&filename=Tramitacao-PEC+327/2017. Acesso em: 16 de janeiro de 2020.

Desse modo, os meios públicos de divulgação eleitoral, especialmente o rádio e a televisão, poderão ser utilizados com maior eficácia pelos partidos. Com o voto majoritário, as agremiações estarão dispensadas de alcançar o quociente para eleger um representante, sanando-se a injustiça de vermos alguém com grande votação ficar fora do mandato, frustrando o povo³² (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 02).

A PEC 327/2017 foi apensada a PEC 77/2003 a qual está pronta para pauta do plenário da Câmara dos Deputados.

A indagação que se faz ao começo deste bloco quanto a um deputado de um partido tecnicamente menor ter proposto mudança das eleições para deputado federal pelo sistema majoritário, pode ser explicado pela votação expressiva de tal candidato, afinal, no sistema majoritário quem tem mais votos garante seu assento. Em análise as eleições para deputado federal do Rio de Janeiro em 2014, Miro Teixeira foi reeleito na 25ª colocação, entre 45 escolhidos, porém, não foi o candidato mais votado de seu partido.

O cenário do sistema eleitoral proporcional para situação como a do Deputado Miro Teixeira acaba sendo um risco, afinal, dependendo à quantidade de votos da legenda, mesmo individualmente tendo uma grande votação. A mudança para o sistema majoritário, provavelmente traria mais conforto ao candidato do partido Rede.

Conforme já fora mostrado acima, o distritão a campanha torna-se personalizada e não há mais votos em legendas, apenas diretamente no candidato. Logo, o candidato que possui uma votação alta que o elege em sistema majoritário diretamente, não precisa ficar disputando vagas dentro do mesmo partido, conforme ocorre no sistema proporcional (MIGUEL; ASSIS, 2014).

No caso da propositura, o deputado Miro Teixeira ficou na 25ª colocação e seu elegeu porque seu partido conseguiu mais de duas cadeiras, porém, se não tivesse conseguido garantir as duas, mesmo com uma votação alta, o deputado não teria se eleito, pois, dentro de seu partido não foi o mais votado.

O Professor Jairo Nicolau da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em seu estudo denominado de “Distritão, o retorno”, deixa bem claro em sua conclusão que entre as possíveis alterações do sistema eleitoral e partidário, o distritão representaria a pior delas (NICOLAU, 2017).

³² CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda Constitucional n. 327/2017. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=25C1411AD5A62431D7D070A55337B121.proposicoesWebExterno2?codteor=1565311&filename=Tramitacao-PEC+327/2017. Acesso em: 16 de janeiro de 2020.

Neste sentido, pode-se afirmar que a Reforma Política é um tema recorrente entre os parlamentares brasileiros, tanto que, no decorrer dos anos seja no Senado Federal ou Câmara dos Deputados, sempre se presencia a tentativa de um projeto de lei ou emenda constitucional que diminua a fragmentação partidária no país. O Projeto de Lei n. 7134/2017 de autoria do Deputado Betinho Gomes do PSDB, é outra tentativa que aguarda votação junto à Câmara Baixa.

Em seu projeto Betinho busca fazer um apanhado geral das medidas de contenção a fragmentação, pois, sua proposta estabelece “proibição de que partidos políticos celebrem coligações em eleições proporcionais”; regulamenta o “inciso IV do art. 17 da Constituição Federal, restringindo o funcionamento parlamentar com cláusula de barreira; impõe aos partidos federados atuação conjunta; criar regras de fidelidade partidária; altera as regras de distribuição do Fundo Partidário e; traz as normas de transição.

Dentre as várias alterações o deputado busca conter a fragmentação partidária, através da estipulação de uma cláusula de barreira, que detalha as seguintes condições para o funcionamento parlamentar dos partidos:

Art. 13-A. Terão direito a funcionamento parlamentar os partidos políticos que obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, o mínimo de 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos 9 (nove) unidades da Federação, com o mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma destas.

Parágrafo único. Somente os partidos políticos com funcionamento parlamentar terão direito a estrutura própria e funcional nas casas legislativas, e participarão da distribuição da parte proporcional dos recursos do fundo partidário, nos termos desta lei³³ (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 02).

Necessariamente o texto do Projeto de Lei é muito semelhante da PEC 36/2016, que como veremos mais adiante transformou-se na Emenda Constitucional 97/2017. O deputado defende que se utilizou de outra ferramenta infraconstitucional, como se fosse subsidiária da proposta constitucional, ou seja, se por algum motivo barrassem a PEC 36/2016, por entenderem que a estipulação de cláusula de barreira deveria ser disciplinada em lei, haveria em tramitação da Câmara, texto parecido, porém, com as devidas alterações.

O tucano afirma que a decisão de inconstitucionalidade da cláusula de barreira do artigo 13, foi decidida em um contexto completamente diferente do quadro de hiperpartidarismo que se instalou no país, defendendo que a Corte Superior provavelmente julgará

³³ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei 7.134/2017. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1533768&filename=TramitacaoPL+7134/2017.

as propostas com um olhar diferentes da premissa de que pequenos partidos representam minorias.

Defende que deve existir restrição de recursos as legendas que possuem pouca ou nenhuma “expressividade eleitoral” e que não comprometimento do multipartidarismo, pois, não veda o acesso apenas restringe, sendo que, ainda garante aos partidos que não receberem o mínimo de votos exigidos, cabe a possibilidade de união dos mesmo em federações.

Betinho finaliza sua argumentação com um discurso que busca trazer ao leitor reflexão sobre a fragmentação partidária no contexto político, afirmando que:

Feitas todas essas detalhadas análises técnicas, propomos, ao final, como um desafio a todos os Parlamentares e à sociedade brasileira as seguintes reflexões: de que forma a Constituição da República seria melhor homenageada: pelo quadro partidário caótico e fragmentado, suportado pelo sofisma de que são os pequenos partidos os legítimos e exclusivos representantes das minorias; ou por um modelo racional, equilibrado, que respeita os postulados do pluripartidarismo, mas que também está atento à necessária funcionalidade do Parlamento e aos parâmetros de governabilidade? Será que devemos nos manter acorrentados a premissas equivocadas e que já se mostraram danosas à própria democracia?³⁴ (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 17).

De fato, o Projeto de Lei foi recebido pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e encontra-se parado, porém, a PEC 36/2016, a qual o processo faz similaridade e referência, conforme veremos a seguir foi aprovada tornando-se a Emenda Constitucional n. 97/2017, que provavelmente acarretará na rejeição, ao menos parcial, do Projeto de Lei n. 7134/2017. O documento foi anexado ao Projeto de Lei n. 2522/2015 e aguarda parecer do Relator da CCJC.

Relacionado a esta, emerge a discussão sobre a Minirreforma Eleitoral, através da Emenda Constitucional n. 97/2017 trouxe alteração do artigo 17 da Constituição para estipular cláusula de barreira e a proibição de coligações nas eleições proporcionais, atribuindo a cláusula de desempenho início de funcionamento nas eleições de 2030 e a proibição de coligações já para as eleições 2020. Pela emenda, os artigos passaram a ter a seguinte redação:

Art. 17. § 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente:
I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou
II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

³⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei 7.134 de 2017. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1543751. Acesso em: 16 de janeiro de 2020.

.....
Art. 2º A vedação à celebração de coligações nas eleições proporcionais, prevista no § 1º do art. 17 da Constituição Federal, aplicar-se-á a partir das eleições de 2020³⁵ (BRASIL, 2017).

Conforme deixou claro o legislador a intenção é que as mudanças já passem a vigorar nas próximas eleições principalmente com a proibição de coligações para deputados (estaduais e federais) e vereadores, acabando com os candidatos “puxa-votos” ou como é conhecido o “efeito Tiririca”, na onde um candidato com votação muito expressiva, ajudar a puxar outros candidatos do grupo a que se uniram.

Na prática, as coligações se adaptam ao sistema proporcional, criando estratégias para conseguirem eleger mais candidatos possíveis (LIMONGI; VASSELAI, 2016). Nas eleições de 2014 no Estado de São Paulo na disputa pelas vagas deputados federais, dois candidatos tiveram uma votação expressiva, o candidato do PRB Celso Russomano atingiu 1,5 milhão de votos e trouxe consigo mais quatro colegas de coligação; o candidato Tiririca do PR, teve mais de um milhão de votos e “puxou” mais dois colegas.

No exemplo do Russomano em 2014, foi eleito o deputado federal Fábio Pinato com pouco mais de 22 mil votos, enquanto que, outros candidatos com maior votação - como o deputado federal Antônio Mendes Thame do PSDB que obteve mais de 106 mil votos - ficaram de fora dos eleitos. Nessa situação, as coligações que se beneficiaram levaram a Câmara dos Deputados dois partidos que não pertencem ao bloco dos tradicionais, mas que na somatória geral de assentos 21 do PRB e 34 do PR, tornaram-se efetivos nas decisões da Casa.

Tem-se que diante da análise da proposta da Emenda 97, a mesma foi iniciada junto ao Senado Federal pelo representante do PSDB Senador Ricardo Ferraço, ou seja, mais uma vez, uma medida de contenção foi proposta por um dos partidos políticos do país que mais detinha assentos no Congresso.

Além de retirar a atuação das coligações, a Emenda 97 ainda traz uma cláusula de desempenho relacionada ao acesso do recurso do fundo partidário e propaganda eleitoral gratuita de rádio e TV aos partidos que conseguirem atingir as seguintes regras: 1) em 2018 obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, “no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas”; 2) em 2022

³⁵ BRASIL. Emenda Constitucional n. 97. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm. Acesso em: 16 de janeiro de 2020.

conseguir nas eleições para a Câmara dos Deputados, “no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou tiverem elegido pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação” e ; 3) em 2026 obterem na “ Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas” ou “tiverem elegido pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação”³⁶ (BRASIL, 2017).

Desta forma, para ter acesso ao Fundo Partidário em 2019, os partidos deveriam ter recebido no mínimo 1,5% dos votos válidos nas eleições de 2018 na Câmara dos Deputados, ainda distribuídos em pelos menos nove Estados, com no mínimo 1% dos votos válidos em cada uma delas. Após as eleições de 2022, o índice sobe para 2%; em 2026 para 2,5%, aumentando os votos válidos para 1,5% em cada Estado e finalmente em 2030 atinge os 3% dos votos válidos e a distribuição para 2% em cada unidade federativa.

Trata-se de uma nova cláusula de barreira vigente em nosso sistema político que traz desvantagem para alguns partidos políticos, tanto que a medida, já foi repassada para julgamento de constitucionalidade junto ao Poder Judiciário. O PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro, já ingressou com ADI n. 6063, afirmando que a apuração somente de votos válidos considerando a Câmara dos Deputados, trata de forma desigual os parlamentares do Senado, criando uma espécie de valoração ao voto da Câmara Baixa. Ademais, acrescentam que os Senadores também são beneficiados com o Fundo Partidário e a medida feriria este direito.

Por fim, em 2019 foi apresentada a PEC 23 que traz em seu texto mais uma cláusula de desempenho, e que não tem sua interpretação confundida com a Emenda 97, mas sim, detém um caráter de complementação, prova disso, foi a que a teve a de mais de 30 senadores, os quais buscam a alteração do artigo 17 da Constituição para assegurar a representação parlamentar aos partidos que obterem no mínimo 5% dos votos válidos nas eleições da Câmara Federal. O dispositivo teria a seguinte redação:

Art. 17 (...) § 4º Somente terá direito à representação parlamentar federal os partidos que, alternativamente:

³⁶ BRASIL. Emenda Constitucional n. 97. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm. Acesso em: 16 de janeiro de 2020.

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 5% (cinco por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

II - tiverem eleito pelo menos vinte deputados federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.³⁷ (SENADO, 2019, p. 01).

Conforme é descrito na justificativa da proposta, o objetivo da PEC é vedar a representação parlamentar aos partidos que não tenham alcançado 5% dos votos para Deputado Federal, citando que o percentual é o mesmo utilizado pela Alemanha. Outrora argumenta ainda que o voto distrital gera o bipartidarismo, o proporcional com lista fechada ou mistos, tornam atuantes do cenário parlamentar em torno de três a seis partidos e que desta forma, a solução não é alterar o sistema eleitoral, mas sim, criar uma cláusula de barreira.

A PEC já foi encaminhada a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania que teve como relator o Senador Antonio Anastasia do PSDB, e que em seu parecer designou duas modificações no seguinte sentido:

Faz-se necessário, pois, modificar a PEC nesse ponto, inclusive com o objetivo de deixar claro que a migração para partido que tenha preenchido os requisitos é condição para que o eleito mantenha o mandato. Também é preciso, por coerência, estender o mesmo tratamento ao suplente que venha a assumir, provisória ou definitivamente o mandato. Um segundo ponto que acreditamos merecer modificação refere-se à produção de efeitos, no Senado Federal, da votação reduzida do partido na Câmara dos Deputados. As duas eleições se guiam por regras diferentes, sendo os senadores eleitos pelo sistema majoritário. Não parece razoável negar representação, no Senado Federal, a partido que tenha logrado eleger senadores apenas porque a sua votação na Câmara dos Deputados foi baixa³⁸ (SENADO, 2019, p. 11).

Em tais termos, o relator votou pela aprovação da PEC conquanto que fossem atendidas as emendas realizadas nos artigos 1º e 2º da medida, para constar tais alterações. Desta forma, a PEC encontra-se pronta para a Pauta da Comissão, que ainda não possui data prevista para acontecer.

Vê-se que a presente PEC é uma forma de complementar a Emenda Constitucional 97/2017, ao ponto que, não muda as regras para o acesso ao fundo eleitoral. Desta forma, se aprovada, serão estipuladas duas regras diferentes aos partidos políticos, uma, referente a obtenção do acesso a propagando ao rádio e a TV e ainda ao Fundo Partidário, enquanto que, a outra, para que os votos recebidos na eleição se convertam em cadeiras parlamentares.

³⁷ SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda à Constituição Federal n. 23/2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135861>. Acesso em: 16 de janeiro de 2020.

³⁸ SENADO FEDERAL. Parecer do Relator – PEC 23/2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7948224&ts=1567534825001 disposition=inline>. Acesso em: 16 de janeiro de 2020.

3.3 O Congresso Nacional e a Fragmentação Partidária.

A discussão sobre uma possível reforma do sistema político é um tema que ganhou repercussão no início da década de 90, logo após a Constituição Federal de 1988, não ter disciplinado nenhuma obrigação de desempenhos aos partidos, e pela incerteza que foi estabelecida sobre o sistema de governo – se aplicaria o presidencialismo ou o parlamentarismo – o que restou para ser decidido em 1993 por meio de um plebiscito.

A falta de uma norma que estipulasse desempenho aos partidos como condição de funcionamento, acabou se tornando um dos principais motivos da fragmentação partidária brasileira, fenômeno que atualmente (após as eleições de 2018) é sentido no Congresso Nacional, que conta 30 partidos diferentes na Câmara dos Deputados e 21 no Senado.

Por mais que a fragmentação partidária tenha se mantido estável por período durante a década de 90, no início dos anos 2000 o fenômeno passou a crescer a cada eleição, à medida em que, forem sendo realizado diversos debates acerca da Reforma Política, porém, não houve aprovação de Leis ou Emendas que pudessem se não acabar com o aumento, ao menos conter dando limites à criação e o funcionamento de partidos.

Como dito, o Congresso Nacional foi palco de diversas discussões para desenvolver dispositivos legais que fossem eficazes no controle do aumento do número de partidos com cadeiras. A primeira medida foi a que foi posta em vigência, foi a cláusula de desempenho da Lei 9096/95, a qual foi aplicada com o devido cuidado para dar tempo aos partidos políticos se adequarem, no caso, a aplicação demandaria 11 anos, repercutindo somente nas eleições 2006.

Desta forma, entre os anos de 1995 a 2006, a discussão de parlamentares sobre Reforma Política era levada ao Plenário, porém, tinha-se como regra a existência da cláusula de desempenho. Todavia, após a queda da cláusula pelo Poder Judiciário, os debates parlamentares sobre a fragmentação partidária ganharam mais frequência.

Os principais projetos de lei e emendas constitucionais para estipulação de regras e condições ao funcionamento surgiu após o julgamento de inconstitucionalidade da cláusula, conforme a tabela nos mostra:

Atividade Legislativa em Relação a Fragmentação Partidária	
NORMATIVA/ANO	PROPOSTA DA NORMA
Lei 9.096/1995	Aplicação de Cláusula de Barreira
PEC 02/2007	Aplicação de Cláusula de Barreira
PEC 322 de 2009	Aplicação de Cláusula de Barreira
PL n. 267/2011	Aplicação de Cláusula de Barreira
PEC 43/2011	Mudança no Sistema Eleitoral
PEC 77/2003	Mudança no Sistema Eleitoral
A PEC 327/2017	Mudança no Sistema Eleitoral
PL n. 7134/2017	Aplicação de Cláusula de Barreira
EC 97/2017	Aplicação de Cláusula de Barreira
PEC 23 de 2019	Aplicação de Cláusula de Barreira

Tabela 21 – Elaborado pelo Autor.

A tabela acima mostra apenas alguns instrumentos que repercutiram sobre reforma política, selecionados por terem maior repercussão, porém, não é dado trabalhado de forma exaustiva. Pela tabela é possível observar que até a exclusão da cláusula de barreira da Lei 9096/95, haviam sido intentados no Congresso Nacional apenas uma medida, a qual ainda se tratava de alteração do sistema eleitoral. De fato, até o momento da inconstitucionalidade da cláusula de desempenho, as discussões e medidas feitas pelos parlamentares ocorria de forma mais discreta.

Em termos de aplicação, as normas tentadas pelos parlamentares não surtiram muito efeito, de forma que, em relação à condições de restrição no funcionamento partidário, de todas as medidas acima demonstradas apenas a Emenda Constitucional n. 97/2017 foi aprovada e passou a ter repercussão entre os partidos, o que mostra, que os debates sobre fragmentação e necessidade de reforma, não abrange uma unanimidade parlamentar, afinal, as medidas ainda não conseguem ser aprovadas com um quórum mínimo de deputados ou senadores. O tema sobre fragmentação acalorou-se a partir de 2006.

Desta forma, as novas propostas de mudanças apresentadas nos Relatórios Finais das Comissões de Reforma Política de ambas as casas, traziam uma interação maior entre o crescimento da fragmentação e a necessidade de se criar medidas mais igualitárias, porém, pontuais, para conter à criação ou disciplinar o funcionamento parlamentar.

Vê-se que as Comissões pela forma de atuação trazem medidas mais igualitárias acerca da aplicação de mecanismos para conter a fragmentação do que os textos apresentados diretos a votação do plenário. É como se as Comissões promovessem o debate mais amplo, analisando as situações não como medidas pontuais para resolver apenas uma solução, mas sim pensando no funcionamento do sistema político como um todo, com dispositivos restrição

ao funcionamento parlamentar de forma menos incisiva e mais proporcional ao direito de voz dos pequenos partidos.

3.4 Congresso Nacional e Reforma Política: O debate exaustivo de pouco sucesso.

Neste terceiro capítulo buscou-se apresentar a atuação do Congresso Nacional diante da reforma política brasileira, mais especificamente, acerca da fragmentação partidária. Dada a grandeza da temática, não foi possível realizar uma exaustão de todas as medidas que foram debatidas e analisadas tanto pelas Comissões de Reforma, assim como pelo próprio plenário. A insistência em medidas que tragam impacto ao sistema eleitoral e partidário demonstra que uma parte de parlamentares entendem que é necessária a criação de medidas para conter o alto o aumento do número de partidos políticos que atuam no Congresso Nacional.

A atuação dos parlamentares frente a soluções para conter ou reduzir a fragmentação partidária, durante a década de 90 foi ativa, através da realização de Comissões Especiais Temporárias, Emendas à Constituição, Projetos de Lei. Com a exclusão da cláusula de desempenho da Lei 9096/95 o debate ganhou ainda mais força, em busca de medidas que permitissem a adoção de uma nova cláusula de barreira ou com a alteração do sistema proporcional de lista aberta, além ainda do fim das coligações para eleições proporcionais.

Não houve de fato a aprovação das medidas que foram apresentadas as duas Casas, porém, o debate e a discussão sobre reforma política e fragmentação partidária, sempre manteve vivo e atual no plenário do Congresso Nacional.

Exceção a esta regra, entre as medidas apresentadas, seria a recente Emenda Constitucional 97/2017, que teve uma aplicação realizada de forma imediata, porém, com produção de efeitos proporcionalmente com cada pleito eleitoral, permitindo aos partidos tempo para se adaptarem as mudanças. Em contrapartida, a rapidez na aplicação do dispositivo já se demonstra como uma tendência das conclusões dos Relatórios Finais apresentados pelas Comissões Especiais de Reforma Política das Casas.

As Comissões Especiais de Reforma Política e discussão de assuntos políticos, produzem um debate mais consciente sobre a fragmentação, interagindo com posicionamento de estudos e pesquisas realizados no campo político por professores acadêmicos e especialistas, porém, mesmo o resultado final deste relatórios acabam esbarrando em projetos de lei ou emendas constitucionais, que quando aprovadas, o fazem após muito tempo de

espera, e tornam a ideia de reforma política brasileira um mecanismo engessado pela própria atividade parlamentar.

CONCLUSÃO

O presente trabalho dada à extensão do tema e o lapso temporal de mais 30 anos, apresentou as proposta de reforma política relacionadas a fragmentação partidária, que mais ganharam debate e repercussão junto aos próprios parlamentares e nos meios de comunicação, logo, este não é um trabalho com um tema exaustivo, e pesquisas adicionais, podem vir a somar e enriquecer os dados que aqui já foram explanados.

Resta evidente que o Brasil hoje convive em sistema político com fragmentação partidária, o que divide opiniões acerca dos efeitos que acarretam ao sistema democrático brasileiro. A atual interpretação é de que os ideais republicanos aliados a sistemática dos partidos políticos como atores centrais e conseqüentemente uma legislação permissiva, contribuíram naturalmente para o multipartidarismo. Desta corrente, a fragmentação seria um desdobramento natural de uma democracia fundamentada no pluralismo político.

Em relação aos efeitos da fragmentação partidária no tocante a governabilidade e a criação de partidos com ideologias fracas, tem-se que independentemente da estrutura de um partido político, o mesmo detém capacidade suficiente de se ajustar e buscar seu espaço de representação no Congresso Nacional, por meio de negociações e acordos com partidos que já possuem mais atuação nas atividades parlamentares, prova disso, é que do início dos anos 2000 até as eleições de 2018, aumentaram-se os partidos não só com representação, mas também com efetividade no Parlamento.

Automaticamente, se tais partidos conseguem buscar seus espaços, não há como interpretar que suas ideologias sejam fracas, afinal, são respeitadas por seus concorrentes e aliados durante o período de eleições, e na formação de coalizações tornam-se peças de comando que fortalecem a legenda.

No tocante a atuação da fragmentação partidária nas eleições presidenciais, foi possível notar que na escolha para presidente ocorre a concentração de votos nas mãos de dois partidos - com exceção das eleições de 1989 onde haviam 22 candidatos à presidência. Após 1994 foi observado foi uma disputa pessoal entre PT e PSDB, que chegaram a somar juntos mais de 80% dos votos em uma eleição. Essa concentração entre os dois partidos é observada por um período de 20 anos, entre as eleições de 1994 até 2014.

Em relação ao Congresso Nacional a fragmentação partidária é presente quando apresenta, por exemplo, um número de 30 partidos com representação na Câmara dos

Deputados. Dada a impossibilidade do estudo da fragmentação partidária na Câmara dos Vereadores e na Assembleias Legislativas Estaduais não há como afirmar se os números se aproximariam das eleições de deputados federais, sendo que as mesmas acontecem pelo sistema proporcional de votação.

De fato, tem-se que a fragmentação não é uma consequência do sistema de voto aberto, ou algum fator específico. Trata-se um fenômeno que demonstrou um crescimento em virtude de diversos fatores, como: a abertura constitucional para o multipartidarismo; a falta de uma cláusula de desempenho ou funcionamento partidário; a legislação infraconstitucional que foi criando novas regras eleitorais, entre outros. Trata-se de um desdobramento natural de um regime democrático.

Outrora, a fragmentação acarreta na diminuição de votos para partidos que antes detinham hegemonia com grandes bancadas. O Congresso Nacional, vê tal movimento de crescimento como um tópico a ser pautado e discutido dentro da reforma política brasileira. Para tanto, estabeleceram as Comissões Especiais de Reforma Política, as quais elaboram debates com especialistas e emitem pareceres sobre a necessidade ou não de mudança do sistema eleitoral partidário.

Conforme demonstrado no estudo, essas Comissões vêm a necessidade o quanto antes de se aplicarem medidas de reforma política, principalmente no tocante a fragmentação partidária, de forma que, os últimos relatórios apresentados são conclusivos pela criação de cláusula de barreira que limite o funcionamento parlamentar aos partidos que não conseguirem obter uma distribuição coerente de votos pelo país.

Todavia, mesmo as Comissões Especiais de Reforma Política relatando pela necessidade de mudança, são poucas as medidas que ultrapassam os debates parlamentares e tornam-se lei. Neste ponto, tem-se que a aplicação de mudanças acabam travando justamente na hora das votações em Plenário, pois, não se obtém o consenso acerca da mudança.

Das medidas apresentadas ao longo do estudo, a cláusula de barreira do artigo 13 da Lei 9096/95, assim como a Emenda Constitucional 97/2017, foram vitoriosas e tornaram-se se lei, porém, a cláusula de barreira foi vetada pelo judiciário e a emenda constitucional passará pelo crivo do Judiciário.

A conclusão é de que o Congresso Nacional atua pela Reforma Política e a para conter a fragmentação partidária, embora poucas projetos e emendas tenham sido aprovados, os debates e discussões sobre a matéria foram realizados, inclusive buscando pareceres das

Comissões Especiais de Reforma Política, as quais decidem as questões não só pautadas em pensamentos partidários, mas sim, após ouvir diversas pessoas que se dedicam a estudar a Reforma Política no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Márcia Cristina. **Fragmentação partidária [manuscrito]: análise sobre repercussões na Câmara dos Deputados entre 1998 e 2017**. Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2017.

AGUIAR, Carly. Imprensa e eleições 1989: imagens e atores da política. **Revista Comunicação e Política**. Rio de Janeiro: Cebela, vol.1, no.3, abril-julho,1995.

ALDÉ, Alessandra. As eleições presidenciais de 2002 nos jornais. **ALCEU**, v.3, n.6, p. 93-121, jan./jun. 2003.

ALMEIDA, Monica Piccolo. **A Trajetória de Fernando Collor rumo à Presidência: Estratégias Eleitorais Televisivas**. XXVII – Simpósio Nacional de História (ANPUH), Natal/RN, 22 a 26 de julho de 2013.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, 43(3), p. 479-519, 2000.

ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. **A Reforma da Representação**. Reforma Política no Brasil, 2006.

AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima. **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BARBOSA, Rafaela Aparecida Emetério Ferreira. **Cláusula De Barreira - Uma análise da jurisprudência do STF a partir da Constituição Federal de 1988**. 2008. Monografia apresentada à Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP, São Paulo, 2008, 40p.

BARROSO, Luis Roberto. **Reforma Política no Brasil: os consensos possíveis e o caminho do meio**. 2015. Political Reforms: Towards a more representative democracy?, Brazil Harvard Conference. Publicado em: 17 de maio de 2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Reforma_Politica_Texto_em_portugues_Versao_final.pdf>. Acesso em: 15 de março de 2020.

BARROSO, Luis Roberto. Reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. **Revista de Direito do Estado – RDE**, ano 1, n. 3, p. 287-360, jul.-set. 2006.

BORGES, André. Razões da Fragmentação: Coligações e Estratégias Partidárias na Presença de Eleições Majoritárias e Proporcionais Simultâneas. **Dados**, Rio de Janeiro, vol.62(3), 2019.

BRAGA, Maria do Socorro. **O processo partidário-eleitoral brasileiro: padrões de competição política (1982- 2002)**. São Paulo, Editora Fapesp, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 15 de agosto de 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 52, de 8 de março de 2006**. Dá nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição Federal para disciplinar as coligações eleitorais. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc52.htm>. Acesso em: 13 de março de 2020.

BRASIL. **Lei 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/19096.htm>. Acesso em 16 de agosto de 2019.

CAGGIANO, Monica Herman S. **Reforma política: um mito inacabado**. Barueri, SP: Manole, 2017.

CALVO, Ernesto *et al.*, “Why Coalitions? Party system fragmentation, small party bias, and preferential vote in Brazil”. **Electoral Studies**, v. 39, pp. 219-229, 2005.

CARDOSO, Helena Vieira. Os partidos políticos no Brasil: causas e diagnósticos para a alta fragmentação do sistema partidário. **Revista Três Pontos**, Belo Horizonte, v. 12, n. 2, p. 48-58, 2015.

CARREIRÃO, Yan. A Eleição Presidencial de 2002: Uma Análise Preliminar do Processo e dos Resultados Eleitorais. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, 22, p. 179-194, jun. 2004.

CARREIRÃO, Yan. Identificação ideológica, partidos e voto na eleição presidencial de 2006. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v.13, n.2, p. 307-339, nov./2007.

DOMINGUES, Mauro P. Para compreender a reforma política no Brasil. In: **SINAIS - Revista Eletrônica - Ciências Sociais**. Vitória: CCHN, UFES, Edição n.02, v.1. p.161-189, Outubro. 2007.

FERREIRA, Denise Paiva; BATISTA, Carlos Marcos; STABILE, Max. A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006. **Revista Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, no 2, p.432-453, nov/2008.

FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo Adão. **Reforma política na Câmara dos Deputados: A rejeição política do modelo de lista fechada e financiamento público exclusivo**. Brasília, 2013.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina. Government coalitions in Brazilian Democracy. **Brazilian Political Science Review**, 1 (2), p. 182-206. 2007.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira**. A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século, 21, p. 147-198, 2007.

FIÚZA, Guilherme. **3.000 dias no bunker**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

FOLHA DE SÃO PAULO. **PT recebeu até US\$ 200 milhões em propina da Petrobras, estima delator**. Publicado em 05 de fevereiro de 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/02/1585560-pt-recebeu-ate-us-200-milhoes-em-propina-da-petrobras-estima-delator.shtml>. Acesso em 23 de agosto de 2019.

FORTES, Alexandre; FRENCH John. A “Era Lula”, as eleições presidenciais de 2010 e os desafios do pós-neoliberalismo. **Tempo Social, Revista de Sociologia da USP**, v. 24, n. 1, junho 2012.

FREIRE, José Wilton Alves. Criação e Funcionamento de Partidos Políticos à Luz da Constituição Federal de 1988. **Revista Eletrônica EJE**, jun./jul. 2012.

FREITAS, Andréa; ARAÚJO, Victor. **Partidos, Coalizões e Influência sobre Políticas Públicas no Brasil: um Jogo de Arenas Múltiplas e Payoffs Variados**. Universidade de São Paulo. Artigo preparado para o 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Belo Horizonte, MG, 30 de agosto a 02 de setembro de 2016.

GALLAGHER, Michael, **Election indices dataset at. 2019**. Disponível em: http://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/ElSystems/index.php. Acesso em 05 de janeiro de 2020.

GOMES, Ana Lúcia Henrique Teixeira. **Rebeldes com causa? [manuscrito]: investigando o multipartidarismo e a fragmentação partidária na Câmara dos Deputados sob a nova Lei orgânica dos partidos**. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Goiás, 2016.

HENRIQUE, Ana Lúcia; FERREIRA, D. P. **Multipartidarismo vs. Autoritarismo: uma análise dos efeitos da legislação pósconstituente sobre a fragmentação partidária na Câmara dos Deputados**. In: IX Encontro ABCP, 2014, Brasília. Instituições Políticas e seus impactos em eleições, 2014. Disponível em: http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403720197_ARQUIVO_Henrique&Paivafinalabcp2014.pdf. Acesso em 17 de março de 2020.

KINZO, Maria. Governabilidade, estrutura institucional e processo decisório no Brasil. **Parcerias Estratégicas**, vol. 1, nº 3, p. 19-37, 1997.

KRAUSE, Silvana; REBELLO, Maurício Michel; SILVA, Josimar Gonçalves. O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): autores, objetivos, êxito e fracasso (1988-2010). **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 16, jan./abr. 2015.

LAAKSO, Markku; TAAGEPERA, Rein. “Effective” number of parties: a measure with application to Western Europe. **Comparative Political Studies**, v. 12, nº1, p. 3-27, 1979.

LAMOUNIER, B. **Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990**. In: VELLOSO, J. P. R. (org.). O Brasil e as reformas políticas. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1992.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. Eleições Presidenciais: Centralidade, Contexto e Implicações. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, jun/1999.

LIMONGI, Fernando; CORTEZ Rafael. As eleições de 2010 e o quadro partidário. **Revista Novos Estudos**, n. 88, p. 21-37, nov/2010.

LIMONGI, Fernando. VASSELAI, Fabrício. **Coordenando candidaturas: coligações e fragmentação partidária nas eleições gerais brasileiras**. 2016. 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política Belo Horizonte, 30 de Agosto a 2 de Setembro 2016. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/coordenando-candidaturas-coligacoes-e-fragmentacao.pdf>. Acesso em: 14 de dezembro de 2019.

LIJPHART, A. **Electoral Systems and Party Systems**. Oxford: Oxford University, 1994.

MAINWARING, S. **Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil**. São Paulo: Lua Nova, 1993.

MAINWARING, S. **Democratization, Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democracy: The Case of Brazil**. Stanford: Stanford University Press. 1999.

MAINWARING, S. **Sistemas Partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Porto Alegre: Mercado Aberto, Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MELO, Carlos Ranulfo. Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 4: 13-41, 2010.

MELO, Ines da Trindade Chaves. Cláusula de barreira: Dos aspectos histórico, constitucional e atual. **Revista Justiça Eleitoral em Debate**, v. 8, n. 2. Segundo Semestre/2018.

MIGUEL, Luis Felipe; ASSIS, Pedro Paulo Ferreira Bispo. Coligações eleitorais e fragmentação das bancadas parlamentares no Brasil: simulações a partir das eleições de 2014. **Revista de Sociologia Política**, v. 24, n. 60, p. 29-46, dez. 2016.

MIRANDA, Geralda Luiza. Coligações Eleitorais: Tendências e Racionalidades nas Eleições Federais e Majoritárias Estaduais (1990-2010). **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 47, p. 69-90, set./2013.

NASCIMENTO, W. **Fragmentação partidária e partidos pequenos no Brasil (1998-2014)**. **Conversas & Controvérsias**, v. 5, n. 2, p. 285-305, ago-dez. 2018.

NICOLAU, Jairo. **A Reforma Política e os Pequenos Partidos**. IN: Reforma Política no Brasil – Realizações e Perspectivas. ADENAUER, Fundação Konrat. Fortaleza, 2003.

NICOLAU, Jairo. **Dados eleitorais do Brasil (1982-1996)**. Rio de Janeiro, IUPERJ/Revan, 1998.

NICOLAU, J. Distritão, o **retorno**. <http://www.academia.edu>, 2017. Disponível em: . Acesso em: 16 de março de 2020.

NICOLAU, Jairo. **Multipartidarismo e Democracias: o caso do Brasil**. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

PAIVA, Vitor Berol. **Eleições 2018: fragmentação partidária e rejeição retórica ao Presidencialismo de Coalizão**. 2019. Disponível em: academia.edu/39828248/

Eleições_2018_fragmentação_partidária_e_rejeição_retórica_ao_Presidencialismo_de_Coalizã. Acesso em: 04 de janeiro de 2020.

RABAT, Márcio Nuno. **Reforma Política: Histórico, Estágio Atual e o Lugar da Recente Proposta do Executivo**. 2019. Universidade de Brasília Instituto De Ciência Política. Brasília/DF, abril/2019.

REBELLO, Maurício Michel. (2012), **A fragmentação partidária no Brasil: visões e tendências**. São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.anpocs.org/> Acesso em: 15 de setembro de 2019.

RIBEIRO, Ricardo Luiz Mendes. Decadência longe do poder: refundação e crise do PFL. **Revista de Sociologia Política**, v. 22, n. 49, p. 5-37, mar. 2014

RODRIGUES, Theófilo Codeço Machado. A reforma política pelo judiciário: notas sobre a judicialização da política na Nova República. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 28. Brasília, p 123-160, janeiro - abril de 2019.

SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SANTOS, Wanderley. **Governabilidade e democracia natural**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição n. 2, de 2007**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3415824&ts=1548050401327&disposition=inline>. Acesso em: 07 de fevereiro de 2020.

SILVA, Paulo Henrique. **Cláusula de Desempenho no Sistema Político Partidário Brasileiro na Nova República**. 2016. Monografia apresentada à Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, 2016.

SHUGART, M.; CAREY, J. M. **Presidents and Assemblies**. Cambridge: Cambridge University, 1992.

SOARES, Márcia Miranda. Influência Majoritária em Eleições Proporcionais: Os Efeitos Presidenciais e Governatoriais sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados Brasileira (1994-2010). **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 413-437, 2013.

SOARES, Alessandro O.; TAUIL, Rafael M.; COLOMBO, Lucélia. O bipartidarismo no Brasil e a trajetória do MDB. **Revista Sinais**, n. 19, jan-jul/2016.

SOLA, Lourdes. **Estado, Transformação Econômica e Democratização no Brasil**, in L. Sola (ed.), Estado, Mercado e Democracia. São Paulo, Paz e Terra, pp. 235-279, 1993.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Plenário do STF considera “cláusula de barreira” inconstitucional**. 2006. Publicado em: 07 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=68591>. Acesso em: 29 de janeiro de 2020.

TAFNER, Paulo. Proporcionalidade e exclusão no sistema político-eleitoral brasileiro. **Texto para Discussão (IPEA)**, v. 450, p. 1-54, 1996.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Resultado eleições presidenciais. 1989.** Disponível em: <<http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html>>. Acesso em: 01 de setembro de 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Resultado das Eleições 1994 – Brasil. 1994.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-1994/resultados-das-eleicoes-1994/brasil/resultados-das-eleicoes-1994-brasil>>. Acesso em: 01 de setembro de 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Resultado das Eleições 1998 – Brasil. 1998.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-1998/candidaturas-votacao-e-resultados/resultado-da-eleicao-de-1998>>. Acesso em: 01 de setembro de 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Resultado das Eleições 2002 – Brasil. 2002.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2002/candidaturas-votacao-e-resultados/resultado-da-eleicao-2002>>. Acesso em: 01 de setembro de 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Resultado das Eleições 2006 – Brasil. 2006.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2006/candidaturas-e-resultados/resultado-da-eleicao-2006>>. Acesso em: 01 de setembro de 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Resultado das Eleições 2010 – Brasil. 2010.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2010/candidaturas-votacao-e-resultados/estatisticas>>. Acesso em: 01 de setembro de 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Resultado das Eleições 2014 – Brasil. 2014.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2014/votacao-e-resultados>>. Acesso em: 01 de setembro de 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Resultado das Eleições 2018 – Brasil. 2018.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/votacao-e-resultados/resultados-eleicoes-2018>>. Acesso em: 01 de setembro de 2019.

VIANA, João Paulo Saraiva Leão. Fragmentação partidária e a cláusula de barreira: dilemas do sistema político brasileiro. **Revista Pensar**, Fortaleza, v. 13, n. 1, p. 125-135, jan./jun. 2008.