



Câmara dos Deputados
CEFOR - Brasil

**Se é pra piorar melhor deixar como está: impactos da Reforma Política da 55^o
Legislatura na fragmentação partidária do Congresso Nacional**

Ana Lúcia Henrique

Analista Legislativo
Centro de Documentação e Informação
Câmara dos Deputados
Brasília – 70160-900 – Brasil
ana.gomes@camara.gov.br

Professora e Pesquisadora
CEFOR - COPOS
Câmara dos Deputados
Brasília - DF - Brasil
analuhenrique@gmail.com

Synopsis: Há extensa literatura sobre os efeitos da legislação eleitoral, principalmente sobre a relação entre o sistema proporcional de lista aberta e o multipartidarismo, governabilidade e qualidade da democracia na perspectiva do presidencialismo de coalizão. Entretanto, o mesmo não ocorre com relação aos efeitos da legislação partidária e das resoluções internas sobre as prerrogativas e distribuição das bancadas do Congresso Nacional. O presente artigo atualiza trabalho apresentado no último congresso da IPSA, em julho, intitulado “Do party rules matter for electoral integrity? Possible effects of the 2017 Brazilian Political Reform on future party configurations in the coming 2018 elections”, com os últimos resultados das eleições. Naquela ocasião, a autora alertou que aprovação de novos incentivos proporcionais às bancadas da Câmara dos Deputados e a sua inédita extensão às bancadas partidárias do Senado Federal – onde os membros são eleitos pelo sistema majoritário - na última Reforma Política, poderiam contaminar à chamada “casa revisora” com fragmentação semelhante à da câmara baixa. Os resultados da eleição confirmaram a suspeita. O índice de fragmentação (EffNs) na primeira sessão deliberativa do Senado Federal em 2014 subiu 76,4% com relação à bancada a eleita em 2018 e o número de partidos com representantes eleitos de 18 para 22 no mesmo período. Tais resultados mostram o impacto de incentivos partidários proporcionais à bancada, como fundo eleitoral e partidário, prerrogativas de funcionamento parlamentar e tempo de televisão, sobrepondo-se às regras eleitorais contidas no próprio sistema e corroboram conclusões da tese de doutorado “Rebeldes com Causa? Investigando o multipartidarismo e a fragmentação partidária na Câmara dos Deputados sob a Nova Lei Orgânica dos Partidos”, defendida na UFG, em 2016. Mais preocupante ainda é o fato de que medidas redutoras da fragmentação, açodadamente aprovadas no final de 2017, como a cláusula de barreira e o fim das coligações, podem não surtir o devido efeito pelo baixo incentivo e a intervenção constante dos tribunais superiores contra a violação do princípio constitucional da igualdade e da autonomia partidária. Principalmente porque a exigência da fidelidade partidária não se aplica ao Senado Federal, onde a migração é permitida, conforme reiteradas decisões das altas cortes brasileiras.

Keywords: reforma política, fundo partidário, fundo especial de campanhas, fragmentação

1. Apresentação

A presente pesquisa iniciou-se com a tese de doutorado “Rebeldes com Causa? Investigando o multipartidarismo e a fragmentação partidária na Câmara dos Deputados sob a Nova Lei Orgânica dos Partidos”, defendida na UFG, em 2016, na qual analisei exaustivamente a relação entre as mudanças na legislação partidária, aprovadas não só em Reformas e minirreformas eleitorais, mas também e principalmente, por resoluções e decisões dos tribunais superiores no presente regime democrático, sobre a configuração partidária e o crescente dissenso dela decorrente. A análise da legislação foi citada como referência no último livro de Abranches sobre a evolução no Presidencialismo de Coalisção (Abranches S. , 2018).

As conclusões da pesquisa mostraram que, além das constantes mudanças das regras eleitorais, alterações no texto original da primeira Lei dos Partidos, aprovada na esteira dos princípios constitucionais da chamada Nova República, e do atual Regimento Interno da Câmara dos Deputados, haviam tornado central o papel partidos políticos dentro do Congresso Nacional (Pereira & Mueller, 2003) apesar do alto desalinhamento e da baixa institucionalização do sistema partidário brasileiro (Mainwaring, 1999; Ames, 2001) *na arena eleitoral*.

O aumento da importância dos partidos na operação do legislativo a partir de mudanças no processo legislativo, introduzidas pela Constituição de 1988, e pelo Regimento (Resolução nº 17 de 1989) foi captado em um momento inicial por Figueiredo e Limongi (1999). Entretanto, no caso dos partidos políticos, só em 1995 foi aprovada legislação específica reguladora: a atual Lei dos Partidos Políticos, que atendendo ao princípio constitucional acrescentava prerrogativas importantes, como a menor exigência para a criação de partidos, a mudança da personalidade jurídica, e o financiamento público partidário com dotação orçamentária garantida e grande aporte de recursos atrelados funcionamento parlamentar, que, por sua vez, estava condicionado ao atingimento da cláusula de desempenho.

Estas mudanças deram mais recursos e poder às agremiações, que não sofriam mais a “penúria” apontada por Mainwaring (1999). Muito pelo contrário, a nova regulação priorizava os líderes e às agremiações representadas no parlamento. Não por acaso os líderes têm cada vez mais influência nas votações, como bem observaram Figueiredo e Buscatto, na análise das votações da 53ª legislatura¹. Ocorre que, desde a sua publicação, em setembro de 1995, a Lei 9.096 já foi alterada por 22 leis, sem contar as 19 resoluções dos tribunais superiores, sendo que o processo começou cerca de um mês após a publicação do texto legal. Muitas mudanças introduzidas pela lei, foram simplesmente anuladas antes mesmo de entrar em efeito pleno na 53ª Legislatura (2007-2011).

De fato, a literatura mostra que a criação de partidos é mais provável quando os custos de entrada são baixos e os benefícios da obtenção de postos e a percepção de visibilidade eleitoral são altos (Tavits, 2007). No caso do Brasil, os incentivos a criação de partidos trazidos pela regulação do atual período democráticos são muitos. Entretanto, no texto original, a Lei 9.096 de 1995 introduzia um engenhoso mecanismos

¹ Uma consulta aos pesquisadores Argelina Figueiredo e Danilo Buscatto Medeiros que as votações continuavam evidenciando altos índices de apoio ao governo entre os chamados partidos da base aliada nas últimas legislaturas, embora a disciplina caísse quando havia divergência entre o líder do partido e do governo, o que dava indícios de que o partido tinha mais influência do que o governo (Gomes A. L., Rebeldes com causa? Investigando o multipartidarismo e a fragmentação partidária na Câmara dos Deputados sob a ovba Lei Orgânica dos Partidos., 2016).

de freios e contrapesos que fortalecia os partidos, mas que continha a fragmentação. Se por um lado as novas regras para a criação de partidos reduziam as exigências e remetiam o trâmite para a esfera privada, por outro lado, organizavam, vedavam a figura do partido provisório e introduziam mecanismos que controlavam o número de partidos representados no Congresso Nacional.

Além disso, o texto do legislador original fomentava mecanismos de consenso entre as agremiações, como a fusão e a incorporação, pela cláusula de barreira crescente, ao logo de duas legislaturas, que privilegiava os partidos congressuais, que tinham mais cargos, recursos, assistência e apoio regimental para a operação do legislativo, coordenada pelos líderes, sem deixar de garantir recursos mínimos para a sobrevivência das agremiações não representadas. Em resumo, a legislação tinha um papel educativo, porque lançava mão de *carrots* e não somente de *sticks*, como fazem as decisões dos tribunais superiores, para utilizar um termo da literatura anglo-saxônica. Todo este mecanismo, entretanto, foi destruído por alterações introduzidas pelo legislativo e por decisões dos tribunais superiores, principalmente a inconstitucionalidade da cláusula de barreira atrelada ao funcionamento parlamentar (Gomes A. L., *Rebeldes com causa? Investigando o multipartidarismo e a fragmentação partidária na Câmara dos Deputados sob a óvba Lei Orgânica dos Partidos.*, 2016).

Não causa estranheza o fato de que, desde 2010, a Câmara dos Deputados do Brasil é a sede do mais fragmentado sistema partidário entre os 132 países analisados por Michael Gallagher EffNs 10,4271, bem à frente do segundo lugar, a Bélgica, com oito. Mas a escalada não parou por aí. Com a criação de sete partidos – sendo cinco a partir do recrutamento de quadros eleitos por outras agremiações na 54^o (2011-2015) e na 55^a Legislatura (2015 – 2019) - a fragmentação na Câmara dos Deputados continuou crescendo até atingir inimaginável recorde histórico mundial na eleição de 2018: 16,4635. Esses recordes evidenciaram que alterações na legislação e constante intervenção dos tribunais superiores não foram capazes de conter os principais incentivos à migração e principalmente à criação de partidos legislativos, ávidos pelas crescentes dotações do fundo partidário, tempo de TV e prerrogativas de funcionamento parlamentar, atreladas ao tamanho de bancadas cada vez menores. Ao contrário, tiveram efeito oposto. O índice EffNs continuou crescendo na presente legislatura (55^a 2015-2019), em meio a grave crise institucional que colocou em cheque o sucesso do modelo político brasileiro: o presidencialismo de coalizão (Abranches S. , 2018). A reforma política da 55^a legislatura foi votada e aprovada em meio ao impedimento da presidenta reeleita, ao afastamento e prisão do presidente da Câmara, deputado Eduardo Cunha, do ex-presidente Lula, e de inúmeros políticos, em meio a denúncias de corrupção e de financiamento ilegal de campanhas que levaram o Congresso Nacional às páginas policiais.

Não por acaso a última edição da reforma política centrou foco em dois temas, que já se mostravam importantes, mas que foram subdimensionados na 54^a Legislatura: a criação de mecanismos de contenção da proliferação de partidos parlamentares, como a retomada da cláusula de barreira - desta vez sob a forma de emenda constitucional para dificultar a declaração de inconstitucionalidade - o fim das coligações, “válvulas de escape” para a migração sem aporte de fundo partidário – e a aprovação de limites e regras mais claras para financiamento das campanhas.

A última edição da reforma política surgiu em meio a uma verdadeira batalha entre o então presidente da Câmara, deputado Eduardo Cunha, e os tribunais superiores sobre o financiamento de campanhas por empresas, que terminou com a declaração de inconstitucionalidade do financiamento por pessoa jurídica, pelo Supremo

Tribunal Federal, em 2015. Após a decisão – a meu ver extrema e açodada – o Congresso incrementou a dotação orçamentaria do fundo partidário proporcional ao tamanho da bancada na Câmara dos Deputados com a criação de um fundo exclusivo para o financiamento de campanhas, desta vez com uma inovação ou “jabuticaba”, no jargão do legislativo: 15 por cento dos 63% da dotação atrelada às bancadas do Congresso Nacional, proporcional à bancada do Senado Federal.

A medida, que visivelmente favorecia os *incumbents* e os maiores partidos, acabou, mais uma vez, gerando efeitos colaterais “indesejáveis” às maiores bancadas, como já vinha ocorrendo desde 2010, quando o Congresso aprovou um aumento de 84% na dotação do fundo partidário enquanto o PT (a maior bancada, com 16,76%) tentava aprovar o financiamento exclusivamente público de campanhas na proposta do relator daquela edição da reforma política. Além do fundo, a última reforma incluiu medidas de incentivo pecuniário à campanhas de mulheres e tetos, que acabaram sem regulamentação detalhada. Foi notória a verdadeira batalha entre o Congresso, os tribunais e o Presidente da República sobre limites para o autofinanciamento, que acabou estendido até o teto do cargo posteriormente, em resolução do Tribunal Superior Eleitoral.

Pelo sim e pelo não, a falta de consenso, aliada as cada vez mais recorrentes intervenções dos Tribunais Superiores acabaram gerando dúvidas e, na dúvida, as minorias sofrem revezes. Se na Câmara, o número de candidatas finalmente chegou ao mínimo da quota (31,70%) e número de eleitas subiu para 15%, no Senado Federal, o número de candidatas e de eleitas, que subia constantemente (Henrique A. L., 2015),, caiu um ponto percentual (18,46%). A falta de detalhamento das regras fez com que candidaturas à Presidência, tivessem importantes quadros femininos na segunda posição da chapa como forma de abocanhar os 30% de alocação mínima do Fundo especial de campanha para candidatura de mulheres aprovada na Reforma Política em outubro de 2017. A dotação obrigatória do percentual acabou estendida para o fundo partidário pelo TSE, em resolução² aprovada em **um agosto de 2018** (grifo da autora), ou seja, já em meio às convenções partidárias (20 de julho a 5 de agosto), e às véspera do prazo máximo para registro da candidatura (15 de agosto). O tempo de campanha e de propaganda eleitoral foi reduzido pela metade na primeira reforma política da (Lei nº 13.165/2015)³⁴.

Ao contrário de beneficiar os detentores de cargo, conforme esperado, as eleições acabaram trazendo das urnas, um Congresso com recordes de renovação e de votos em candidatos com campanhas baratas. No Senado houve 87% de renovação em relação às cadeiras em disputas e 58% em relação à composição da Casa (DIAP, 2018). Na Câmara, a maior renovação em 20 anos: 59,95% de renovação em relação aos deputados candidatos e 47,56% em relação à composição da Casa. De acordo com dados da Secretaria Geral da Mesa (SGM) da Câmara dos Deputados, a renovação foi um pouco menor: 47,4%. A SGM considera entre todos aqueles que já tomaram posse como deputado, incluindo os em exercício, os suplentes, os efetivados e os “ex-deputados” – entre aspas porque esse termo não existe na Casa -, como o senador Aécio Neves, que retorna à Casa onde já foi presidente.

² <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Agosto/tse-altera-resolucao-que-trata-da-arrecadacao-e-gastos-de-recursos-por-partidos-politicos-e-candidatos>

³ <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2017/Dezembro/confira-as-principais-datas-do-calendario-eleitoral-das-eleicoes-gerais-de-2018>

⁴ <https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/tse-diminui-de-90-para-45-dias-a-duracao-da-campanha-eleitoral-51258/>

O presente trabalho visa a refletir sobre os efeitos da escalada de alterações na legislação eleitoral e partidária, seus efeitos para o multipartidarismo, para a governabilidade, para a aprovação e implementação de políticas públicas, e, por essa via, a qualidade da democracia, enquanto regime responsivo. Tal estudo é o objeto do Grupo de Pesquisa do CEFOR – Câmara dos Deputados – coordenado pela autora – intitulado Multipartidarismo e Qualidade da Democracia II. Na primeira edição, o grupo, se ateve às bancadas da Câmara dos Deputados. Na segunda fase, em curso, o grupo procurou estabelecer uma análise comparada com outras democracias. Agora, na terceira fase que se inicia em 2019, o GPE pretende estabelecer análise comparada com o Senado Federal, dessa forma, tentando determinar o peso do sistema e das regras eleitorais em comparação com regras partidárias e internas de incentivo às lideranças.

Por isso, nesse seminário, não pretendo me dedicar aos efeitos das novas regras sobre a renovação, o perfil ou a representatividade do Congresso. Atenho-me apenas “aquelas que, de alguma forma pretenderam influenciar à crescente fragmentação das bancadas, na última edição da Reforma Política, na “excitante” 55ª Legislatura, que a meu ver, apenas continuou o processo iniciado na 54ª Legislatura: a meu ver, a legislatura que nunca acabou.

1. Fragmentação Partidária e Qualidade da Democracia

A literatura costuma analisar a operação do Legislativo brasileiro na perspectiva do presidencialismo de coalizão (Abranches S. , 1988; Power, 2015), priorizando ora os efeitos da configuração partidária para governabilidade, ora por meio da análise das votações (Figueiredo & Limongi, 1999; 2001) ora pela análise do desempenho do Congresso Nacional (Moisés, 2011). Na outra ponta, analisa os efeitos do sistema eleitoral e da configuração partidária para a representação (Nicolau, 1996; 2017), ou para a adesão do regime (Meneguello, 2010). Poucos estudos, entretanto, debruçam-se sobre os efeitos do nosso arranjo institucional para a elaboração de políticas públicas (Gomes F. d., 2016) ou destas para a qualidade da democracia enquanto regime responsivo (Dahl R. A., 1972), na chave da cadeia de responsividade de Powell (2005) (figura 1).

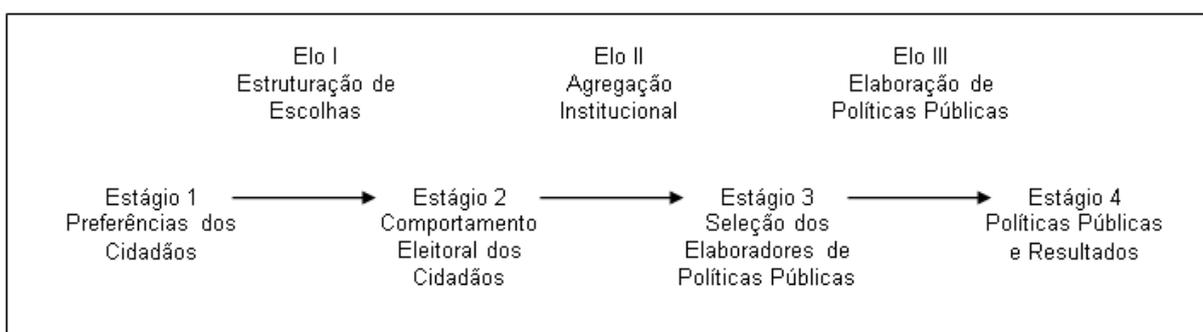


Figura 1: Cadeia de Responsividade de Powell

Por meio dela, a configuração partidária surge como fundamental na agregação institucional em que as preferências dos cidadãos transformadas em políticas públicas (elos II e III), fundamental para um regime que se pretende responsivo.

Um Congresso Nacional fragmentado torna difícil o consenso, a operação do legislativo e as votações e, dessa forma, prejudica a elaboração, votação e aprovação de políticas públicas, assim como a implementação das mesmas pelo Executivo. Essa

e a perspectiva da relação entre fragmentação partidária e qualidade da democracia presente neste artigo.

Partidos têm papel central na democracia (Muller & Strom, 1999; Dahl R. , 2000). No Brasil, têm papel crescente a partir da proibição da candidatura avulsa na nossa primeira experiência democrática na República (1945 a 1964). Paradoxalmente, ganharam importância e regulação durante o período da ditadura militar, onde o Congresso se manteve em funcionamento a maior parte do tempo, sendo controlado por forte legislação e intervenção partidária. Após o golpe militar de 1964, foram dissolvidos os 13 partidos existentes, sendo implantado um bipartidarismo forçado. Por isso, é tão difícil definir os período de funcionamento do congresso durante o regime militar. Nas minhas pesquisas, utilizo a referência da Câmara dos Deputados, ou seja, o período de suspensão de publicação do Diário do Congresso Nacional, sendo o primeiro de 12 de Dezembro de 1968 a 23 de outubro de 1969 e o segundo entre 4 de abril de 1977 a 14 de abril do mesmo ano (o chamado período do Pacote de Abril).

Para se contrapor à forte legislação e ao bipartidarismo imposto no regime militar, a nova Constituição democrática fez questão de fomentar a associação e a criação de partidos como forma de garantir uma democracia viva e participativa. Da mesma forma, garantiu recursos em dotação orçamentária – o fundo partidário – votada pelo Congresso Nacional atrelado ao funcionamento parlamentar, para garantir a livre operação dos partidos para a aprovação de políticas públicas tão necessárias à democracia nascente. Essa ideia norteou a primeira lei de partidos da Nova República.

A atual Lei dos Partidos, de 1995, em sua origem (Projeto de Lei 1.670, de 1989), surgiu logo após a promulgação da Carta Maior com o propósito de regular as diretrizes traçadas pelo constituinte. O projeto, de autoria do deputado Paulo Delgado (PT-MG), era enxuto (continha 7 artigos, sendo que o último apenas revogava dispositivos vigentes, inclusive a LOPP2) e objetivava interferir o mínimo possível, atendendo ao princípio das “mais ampla liberdade para os partidos que norteou o Constituinte”, conforme justificção do autor (Delgado, 1989). Até a palavra “orgânica”⁵ foi a princípio subtraída do nome da lei, já que a “organização”, propriamente dita, deveria ser feita por cada agremiação (SCHMITT, 2000, p. 64). (Gomes A. L., *Rebeldes com Causa? Investigando o multipartidarismo e a fragmentação partidária na Câmara dos Deputados sob a Nova Lei Orgânica dos Partidos*, 2016, p. 53)

Desde a aprovação da lei, em 1995, entretanto, há uma eterna batalha entre a crescente regulação aprovada pelo Congresso, por um lado, e a crescente intervenção dos tribunais superiores, sob a alegação da defesa do princípio da importância central da igualdade de oportunidades entre os partidos e da autonomia presente no texto constitucional.

Foi alegando estes princípios que os tribunais superiores declararam a inconstitucionalidade do art. 13 da Lei 9.096 de 1995, que tratava da cláusula de barreira condicionada ao atendimento de condições para o funcionamento parlamentar (ADINs 1.351-3 e 1354-8 de 7 de dezembro de 2006), e a infidelidade partidária constante da Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº22.610, editada em 25 de outubro de 2007. Outras alterações importantes, que fomentaram a fragmentação partidária foram a Lei 11.459/2007, distribuindo 5% dos recursos do fundo partidário para todas as

⁵ Hoje não há consenso se a palavra orgânica deve ou não ser usada e a Lei 9.096/1995 é tanto chamada de Lei dos Partidos Políticos (sítio do TSE) como de Lei Orgânica dos Partidos Políticos ou de ambas (Câmara dos Deputados).

agregações registradas no TSE (o texto original previa distribuição de 1%) e a inclusão das hipóteses de “justa causa” para mudança de partido sem perda de mandato, introduzidas pela Lei 13.165 de 29 de setembro de 2015, para regulamentar reiteradas decisões dos tribunais superiores em favor da portabilidade do fundo partidário para partidos criados por migração, na 54ª legislatura (2011 – 2014). O efeitos dessas mudanças podem ser vistos no aumento sem precedentes da fragmentação partidária na Câmara dos Deputados naquele período (Gomes A. L., 2016), conforme pode ser observado no gráfico 1.

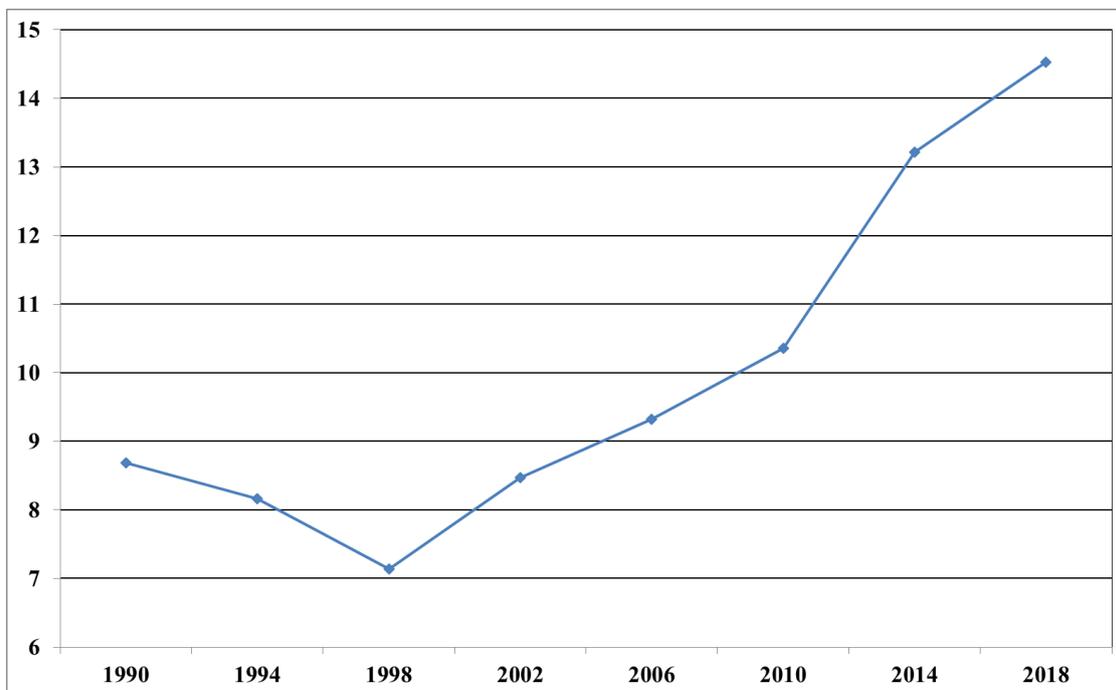


Gráfico 1: (EffNs) 1994 – 2018

Fonte: (Gallagher) - Dados: COMPI – SGM - Câmara dos Deputados. Elaboração da autora.

Observe-se que a curva cai após a aprovação da lei dos partidos, cresce a partir de então, ganhando força a partir do fim da cláusula de desempenho (2006) e das reiteradas decisões a favor dos novos partidos a partir de 2011, prerrogativas que continuaram na 55ª legislatura, apesar da aprovação de legislação em contrário.

2. O Impacto do Fundo Partidário na Câmara dos Deputados

Para garantir a autonomia dos partidos, os constituintes os proveram com dotação orçamentária própria, votada no orçamento pelo Congresso Nacional. A ideia era garantir que as agregações não fossem cooptadas pelo capital privado e pelos grandes financiadores de campanha. Mas o tiro acabou saindo pela culatra. Com o aumento do custo das campanhas, da distribuição proporcional do fundo partidário ao número de partidos com assento na Câmara dos Deputados e a inconstitucionalidade da cláusula de barreira, que restringia funcionamento parlamentar a maior alocação do fundo e do tempo de TV às maiores bancadas, a disputa por deputados eleitos tornaram-se cada vez mais importantes, e crescentes.

Entre 1994 e 2015, o número de partidos congressuais aumentou de 18 para 28. Em 2018, 30 partidos conseguiram um assento na Câmara. No mesmo período a

alocação do fundo partidário subiu 21 mil por cento (para diminuir o efeito da inflação transformamos os valores em dólares em fevereiro cada ano).

Entretanto, o número de partidos com direito ao fundo cresceu de 21 para 35 (52%), mas, devido à alta fragmentação, a fatia de fundo partidário diminuiu de 50,77% para 35,06%, como se pode ver na tabela 1 que mostra o número de partidos registrados no TSE, o número de partidos na Câmara dos Deputados, os partidos que disputaram a eleição para a Câmara, o índice de fragmentação e a percentagem de assentos e fundos dos 3 maiores partidos.

Tabela 1: Partidos registrados, partidos eleitorais, partidos na Câmara, índice de Fragmentação N e percentual de fundo e de assentos dos 3 maiores partidos entre 1994 e 2015.

Year	Parties (TSE)	Parties CD	Electoral Parties	EffNs	Seats (3 biggest)	Fund (3 biggest)
1994/1995	21	18	21	8,1434	50,29%	50,77%
1998/1999	30	18	30	7,1264	55,95%	55,71%
2002/2003	27	19	30	8,4896	49,73%	51,94%
2006/2007	28	21	29	9,2891	46,70%	40,56%
2010/2011	29	22	27	10,4271	42,49%	41,04%
2014/2015	35	28	32	13,3609	37,05%	35,06%

Fonte: EMB (TSE) and Câmara dos Deputados(SGM)

A disputa entre os partidos, que antes se concentrava na escolha de bons quadros, saiu da arena eleitoral para ingressar à Câmara. Tudo isso, por uma conjunção de mudanças casuísticas feitas na Lei dos Partidos original, tanto pelo Congresso, como principalmente, pelos tribunais superiores. O texto original da Lei 9096/1995 tinha um engenhoso sistema de freios e contrapesos. Favorecia os partidos que atendiam à cláusula de barreira de 5%, com 99% do fundo partidário. A cláusula de barreira deveria ser aplicada progressivamente em mais de 10 anos. Esse mecanismo fomentava a fusão e o entendimento entre os partidos (Gomes A. L., 2016), cujos quadros se movimentavam em sentido centrípeto (veja tabela 2), rumo às melhores oportunidades eleitorais e dentro da Casa (comissões, cargos, posições na Mesa e prerrogativas de liderança). Mas, na verdade, graças à intervenção dos tribunais superiores em favor das pequenas agremiações, ela nunca foi aplicada.

Após a declaração da inconstitucionalidade da cláusula de barreira em 2006, o TSE implantou uma distribuição transitória em 2007: 29% proporcional ao número de membros eleitos, 29% para os partidos que atendiam às exigências do funcionamento parlamentar, e 42% para todos os partidos. A decisão prejudicava os partidos representados. Não demorou muito para o Supremo resolver a questão dando 5% do fundo para todos os partidos e 95% para os partidos proporcional aos votos válidos. Essa distribuição foi aprovada em reforma eleitoral em 2007 (Lei 11.459/2007) e continuou valendo a partir da 56ª legislatura até a promulgação da Emenda Constitucional 97 de 2017 – Reforma Política Constitucional.

Observe no gráfico 2 como a dotação do fundo é crescente mas mais ou menos estável até 2010. Em 2011, sofre um crescimento de 821%. Não foi por acaso. Como

dito anteriormente, a alocação do fundo é votada no orçamento, no fim do na anterior. Em 2010, a votação ocorreu depois que os partidos já sabiam a quantidade de assentos. As campanhas estavam cada vez mais caras e as bancada cada vez menores.

Gráfico 2: Alocação do Fundo Partidário (1994-2018)

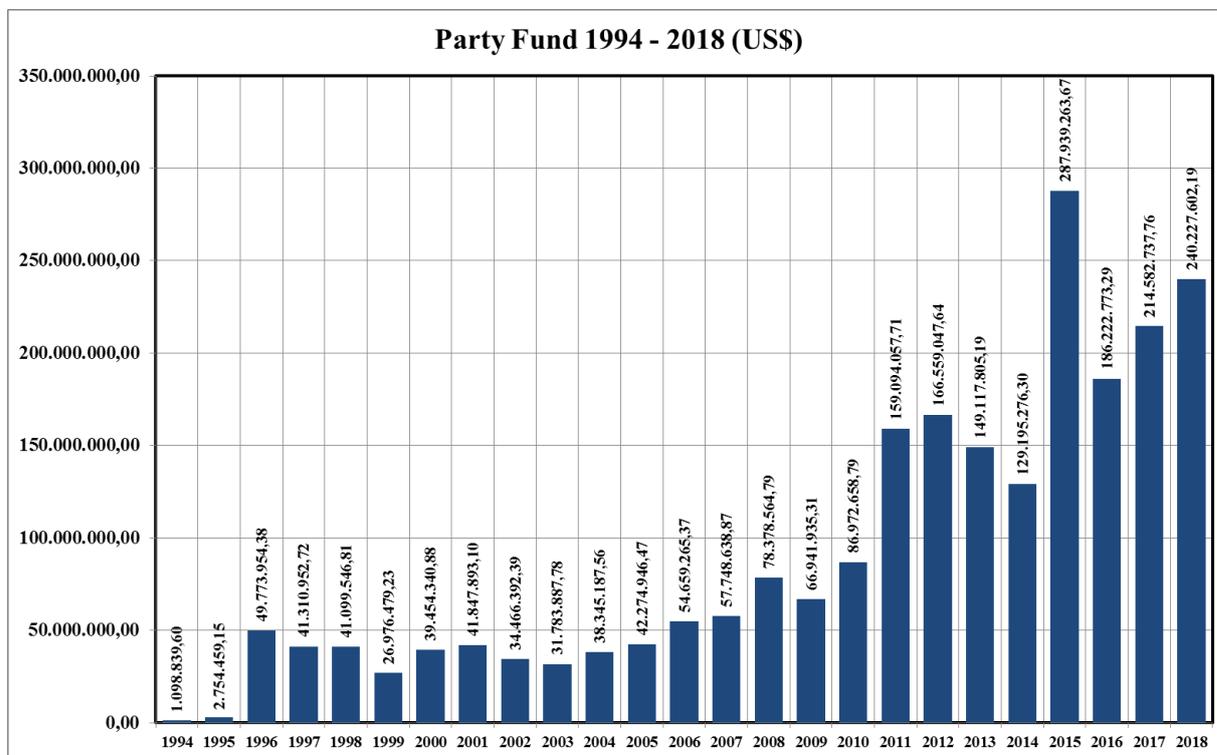


Gráfico 2: Alocação do Fundo Partidário(1994-2018).

Fonte: TSE Câmbio BACEN Fevereiro de cada ano

A 54ª Legislatura (2011-2015) começou com um consenso geral: a necessidade de uma reforma política que resolvesse a questão dos custos, que tornavam os partidos e candidatos reféns dos financiadores de campanha. O PT e o PMDB, os dois maiores partidos, indicaram relato e presidente da comissão especial. A proposta do relator continha o voto em lista e o financiamento público de campanhas (Henrique A. L., 2012). O aumento na dotação do orçamento deveria ser capaz de compor o financiamento. Mas nem a lista fechada, nem o financiamento foram aprovados. Mas os parlamentares encontraram uma solução com a ajuda dos tribunais superiores.: a criação de partidos por migração.

3. Interferência do Judiciário, “Reforma Política” e “Nova Geração de Partidos”

Mudanças na legislação eleitoral são recorrentes no Congresso. Nem todas, entretanto, preenchem os requisitos de uma reforma política. Reformas políticas, que na verdade nada mais são do que reformas eleitorais, advém de legislação relatada e votada em uma comissão especial criada para tanto. Ela normalmente inclui audiências públicas e debates muito ricos. De 1995 a 2017 a Câmara dos Deputados criou sete comissões especiais para Reforma Política.

Como dito acima, o fenômeno da criação de partidos por migração, embora evidenciado na 54ª legislatura, começou bem antes. O chamado troca-troca de partidos

durante a Legislatura é fenômeno conhecido na literatura brasileira como mecanismo de maximização de chances na carreira política, ou seja, um intercâmbio entre a melhoria das chances eleitorais da agremiação e do candidato (Melo, 2004; Desposato, 2006; Diniz, 2006; Freitas, 2012). A literatura também aponta os efeitos da chamada infidelidade partidária dos deputados como forma de aumento de recursos e oportunidades dos futuros candidatos ainda durante o mandato. Melo (2004), por exemplo, mostra que entre 1985 e 2002 os parlamentares migraram em direção a partidos da base, em governos com grande popularidade, que poderiam oferecer mais recursos e oportunidades aos candidatos nas eleições seguintes.

Os efeitos da migração com relação à fragmentação partidária, no entanto, são contraditórios em diferentes períodos. Ao analisar as bancadas de 1990 e de 1994, Tafner (1996) conclui que o fenômeno diminuiria a fragmentação, conclusão que corrobora o argumento de Melo, de que os parlamentares procuram agremiações maiores, normalmente na base do governo, onde as chances são maiores. Já Nicolau (1996, p. 73) registra que as mudanças de partido pelos parlamentares contribuíram para elevação da fragmentação no período entre eleições da 47ª e 48ª Legislatura 1983 e 1990, como decorrência das trocas partidárias.

Ocorre que em 25 de outubro de 2007 (53ª legislatura) o TSE decidiu que o partido poderia punir o parlamentar que deixasse a legenda com a perda de mandato. A decisão deu bastante poder aos partidos, mas também indicou a solução: a migração poderia ser uma “justa causa” nos casos de fusão e de criação de um novo partido.

O caminho já era conhecido. Em 2005, o PSOL havia sido criado com cinco parlamentares dissidentes eleitos pelo PT em 2002 para a 52ª legislatura (2003-2007). Na mesma legislatura, o PSC que havia eleito um único membro, ganhou 13 membros “pegando carona” na força política do PSOL. Havia uma lacuna do Regimento Interno quanto à estrutura física, staff e os cargos para partidos criados por migração partidária, ou, como prefiro me referir, com bancada eleita por outro partido. O Ato da Mesa 88, de 2 de outubro de 2006, no final da legislatura, entretanto, preencheu a lacuna, regulamentando a estrutura das assessorias das Lideranças do PSOL e do PSC, com a criação de 17 Cargos de Natureza Especial para cada partido. As prerrogativas de funcionamento parlamentar tornaram-se mais importantes.

As prerrogativas de funcionamento parlamentar tornavam-se cada vez mais importantes. No início da 53ª Legislatura, entrou em vigor a Resolução nº 1, de 20º,07, regulando a organização funcional – cargos administrativos – envolvendo o funcionamento dos partidos políticos na Câmara dos Deputados e mantendo as assessorias do PSOL e do PSC. A prerrogativa da estrutura interna para os partidos criados por migração estava estabelecida, portanto.

Em 2007, ⁶, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela perda de mandato dos eleitos pelo Sistema proporcional que mudassem de partido durante o mandato. Entretanto, na mesma decisão, o Supremo indicou a saída: aqueles que migrasse para partidos novos, oriundos de fusão teriam uma “justa causa” e por isso, seriam poupados. Mas se essa decisão ocorreu na 53ª legislatura, porque a criação de partidos não começou lá mesmo.

Com a suspensão da cláusula de desempenho, a proibição de migração partidária e o aumento da participação de todos os partidos no fundo de 1% para 5% quase que concomitante, a criação de partido se tornou atrativa. Esbarrava, porém, em um entrave técnico. Havia uma dúvida quanto à data da efetiva filiação. Se a migração ocorresse na constituição da legenda, poderia implicar em perda do mandato, já que ela

⁶ Resolution 22,610/2007

ainda não estava registrada e o mandatário era filiado a outro partido. No início de junho de 2011, em resposta a uma consulta do deputado federal Guilherme Campos (DEM/SP), o TSE determinou que a filiação a um novo partido político só ocorresse após o deferimento do registro⁷. Sendo que a partir da criação do partido, os parlamentares teriam até 30 dias para nele ingressar, sem perda de mandato. O TSE criava assim uma confortável “janela de migração partidária”, bem mais célere e eficaz do que qualquer Comissão de Reforma Política conseguiria fazê-lo.

Em 27 de setembro, o TSE autorizou a criação do 28º partido brasileiro: o PSD, que já começava com uma bancada eleita, sem ter passado por qualquer eleição. O PSD nasceu como a quarta bancada da Câmara, com 48 deputados. Inspirou uma verdadeira reforma política no que concerne a configuração partidária (Henrique A. L., 2011a; 2012b), e causou uma grande disputa entre o congresso e os tribunais superiores. Cinco partidos foram registrados naquela legislatura, sendo quatro deles com membros na Câmara dos Deputados. Na 55ª legislatura, houve mais três partidos foram criados, sendo dois com membros eleitos. A disputa dos partidos por espaço e cargos foi manchete durante a maior parte das duas últimas legislaturas. A disputa pelo fundo, cada vez maior, mas com distribuição cada vez menor entre os partidos só aumentou a competição por recursos. Particularmente após as eleições de 2014, quando as denúncias de fraude no financiamento de campanhas por pessoas jurídicas, acabaram pondo a prova a lisura do pleito e mergulhando o país em uma das maiores crises institucionais da história, como será mostrado no próximo segmento.

4. As Reformas Políticas da 55ª Legislatura

Já vimos o impacto das “reformas políticas” aprovadas pelo Congresso Nacional e pelas pequenas reformas com grandes impactos determinadas pelos Tribunais Superiores dentre a 50ª legislatura (1995-1919) a 54ª legislatura (2011 – 2015). O objeto deste trabalho, entretanto, é analisar os efeitos da última edição.

Sabemos que as reformas políticas são aprovadas como uma resposta ora a insatisfação dos eleitores ora dos eleitos. No caso da 55ª legislatura, a reforma política ocorreu por ambos. O povo foi para as ruas em 2013, e delas, não mais saiu. O Congresso bateu recordes de reprovação: 58%. Apenas 7% dos brasileiros ainda aprovavam o desempenho do Congresso em 2017 (Datafolha). Pela primeira vez, perdendo para o presidente em exercício Michel Temer, com apenas 3%. Não por acaso, na 55ª legislatura tivemos não uma, mas duas reformas políticas.

A primeira edição, em 2015, foi capitaneada pelo então presidente da Câmara, deputado Eduardo Cunha, hoje preso, e sancionada pela então presidente da República, Dilma Rousseff, hoje impedida. A segunda, sancionada pelo presidente Temer, vice-presidente de Dilma Rousseff, em um pleito somente totalmente validado pelo TSE quase 3 anos depois (Junho de 2017)⁸.

Como frequentemente ocorre, em 2015 a Reforma Política foi votada em duas formas: um projeto de lei para os chamados “detalhes” complementares e uma emenda constitucional para as reformas chamadas importantes, normalmente objeto de disputa entre o Congresso e as cortes superiores. A aprovação de legislação partidária e eleitoral em emendas constitucionais tem sido uma prática cada vez mais comum no

⁷ Consulta nº 755-35 (9.105/2011), Brasília. Relatora Ministra Nancy Andrighi.

⁸ <https://g1.globo.com/politica/noticia/por-4-votos-a-3-tse-rejeita-cassacao-da-chapa-dilma-temer-na-eleicao-de-2014.ghtml>

Congresso Nacional, como forma de evitar a declaração de inconstitucionalidade das medidas pelo Supremo Tribunal Federal, embora nem sempre funcione.

Não por acaso, um estudo recentemente disponibilizado pela Coordenação de Pesquisa do Centro de Documentação da Câmara dos Deputados, mostra que em 30 anos de constituição, tivemos 3.700 propostas de emenda, sendo 99 aprovadas. A Constituição também tem 14 decisões do STF em seu corpo.

Os escândalos que assolaram a reputação do Congresso e dos políticos em geral nas eleições de 2014 estavam ligados ao financiamento de campanhas bilionárias com dinheiro “não contabilizado” em operações fraudulentas. Uma estimativa do **Center for Responsive Politics (CRP)** mostra que a campanha presidencial de 2014 está entre as mais caras do mundo (US\$1,9 bilhão). De acordo com a mesma fonte, a campanha presidencial dos Estados Unidos em 2016, foi de US\$2,6 bilhões⁹, embora saibamos que os custos reais de uma campanha presidencial só Deus conhece, em qualquer parte do mundo.

Com toda a disputa por fundo partidário, cargos e tempo de TV proporcionais à bancada que culminaram com a criação de 4 partidos congressuais por migração na 54ª legislatura¹⁰ (Gomes A. L., 2016) e de 2, na 55ª legislatura¹¹, não causa estranheza que mecanismos para diminuir as bancadas e colocar limites nas campanhas fossem os principais objeto das reformas. A versão projeto de lei, transformada na lei 13.165/2015 (chamada de minirreforma eleitoral), diminuiu o prazo de campanha pela metade e incluiu uma janela partidária permanente de 30 dias antes do prazo de filiação partidária (seis meses antes de cada eleição) para os ocupantes dos cargos em disputa¹². Em 2018, a janela para deputados federais foi aberta entre 3 de março e 6 de abril. Também incluiu medidas para dificultar a criação de agremiações: apoio feito em um prazo de até dois anos, que antes não tinha prazo determinado.

A lei incorporou ainda outros dispositivos que viraram “pequenas batalhas” entre o Congresso e o Judiciário. Introduziu um mínimo de 5% de fundo de campanha exclusivo para mulheres. Em março de 2018 o Supremo exigiu um mínimo de 30%¹³, e os efeitos dessa decisão nos 45 do segundo tempo já foram abordados acima. A lei também reiterou a decisão do Congresso Nacional pela criação de mecanismos de conferência dos votos extra sistema (o chamado voto impresso): uma batalha de mais de 20 anos (2013; Henrique A. L., 2018). Mais uma vez, o Supremo decidiu suspender a aplicação do mecanismo as vésperas da eleição.

Um dos pontos mais controversos foi o financiamento de campanhas por pessoa jurídica¹⁴. Em meio a uma queda de braço entre o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, e a presidente Dilma Rousseff, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade das doações por empresas em 2015 (ADIN 4650 de 17 de

⁹ Available at: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-37864609>. Access on Jun, 23rd, 2018.

¹⁰ Na 54ª legislatura (2011-2015) foram criados cinco partidos: PSD, Patriota (criado como PEN), PROS, Solidariedade e PPL, o último criado sem bancada.

¹¹ Na 56ª legislatura mais três: Rede, PMB, NOVO (o último sem bancada)

¹² O Art. 22-A, III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente."

¹³ <http://www.valor.com.br/politica/5388211/stf-fixa-minimo-de-30-do-fundo-partidario-para-campanhas-de-mulheres>

¹⁴ <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/516861-PROIBICAO-DE-FINANCIAMENTO-POR-PESSOAS-JURIDICAS-REPERCUTE-NAS-ELEICOES-MUNICIPAIS.html>

setembro de 2015) e o Congresso aprovou a mesma orientação¹⁵. Observe que a minirreforma foi sancionada em 29 de setembro do mesmo ano. E a versão constitucional da reforma acabou se resumindo em uma outra janela, desta vez transitória, de 30 dias, para troca de partidos logo após a promulgação em fevereiro de 2016 (EC 91/2016)¹⁶.

A minirreforma de 2015 também incorporou outras mudanças, que tinham como objetivo a contenção dos custos de campanha: a redução do período eleitoral pela metade (de 90 para 45 dias), por exemplo. Mas nada gerou tanta controvérsia como a limitação do financiamento a pessoas físicas e partidos (art. 20, Lei 9504/1997), como pode ser visto na transcrição parágrafos do artigo 23 (os textos em azul são as alterações feitas no texto original).

A minirreforma de 2015 limitou o autofinanciamento a 10% dos rendimentos brutos auferidos pelo candidato no ano anterior à eleição. Com recursos próprios, o candidato poderia gastar até o limite de gastos do cargo.

§ 1º -A O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido nesta Lei para o cargo ao qual concorre. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015) (Revogado pela lei nº 13.488, de 2017)

O primeiro teste das medidas, nas eleições locais de 2016 aumentou consideravelmente a vantagem dos detentores de cargo e dos candidatos mais ricos, que puderam contar com recursos públicos via partido, ou próprios. Isso acabou sendo estopim de uma outra disputa entre os três poderes, na segunda Política da legislatura.

O dispositivo foi revogado em 2017.

Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei. (*“Caput” do parágrafo com redação dada pela Lei nº 12.034, de 29/9/2009*)

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a **10% (dez por cento)** dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição. (*“Caput” do parágrafo com redação dada pela Lei nº 13.165, de 29/9/2015*)

I - (*Revogado pela Lei nº 13.165, de 29/9/2015*)

II - (*Revogado pela Lei nº 13.165, de 29/9/2015*)

§ 1º-A (*Parágrafo acrescido pela Lei nº 13.165, de 29/9/2015, e revogado pelo art. 11 da Lei nº 13.488, de 6/10/2017, revogação vetada pelo Presidente da República, mantida pelo Congresso Nacional e publicada no DOU de 18/12/2017*)

§ 1º-B (*VETADO na Lei nº 13.488, de 6/10/2017*)
(Lei 9054/1997)

A interferência do judiciário continuou. Para reduzir a vantagem dos candidatos com maior poder aquisitivo, o Congresso aprovou em 2017 um limite de 10% de renda

¹⁵ Lei das Eleições. Art. 20. O candidato a cargo eletivo fará, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha usando recursos repassados pelo partido, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas, na forma estabelecida nesta Lei. (*Artigo com redação dada pela Lei nº 13.165, de 29/9/2015*)

¹⁶ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/02/18/promulgada-emenda-que-abre-janela-para-troca-de-partidoo>

para autofinanciamento. O dispositivo foi vetado pelo presidente Temer. O Congresso derrubou o veto, mas o TSE tornou o dispositivo inválido em fevereiro de 2018¹⁷, permitindo que o candidato pudesse se financiar até o limite do cargo. Mas ao que tudo indica a questão dos limites de gastos de campanha está longe de ser solucionada. Os tetos de cada cargo foram aprovadas em disposição transitória para as eleições de 2018. Logo, vamos precisar de uma nova “reforma política” antes das próximas eleições (Lei 13.488/2017, capítulo II).

Como visto, a versão 2017 da Reforma focou nos mesmos problemas, porém oferecendo diferentes soluções. Para compensar a grande perda de recursos de campanha, pela proibição do financiamento de pessoas jurídicas e a grande vantagem proporcionada aos candidatos ricos e aos detentores de cargos nas eleições locais de 2016, a versão projeto de lei – que na verdade foi consubstanciada em dois projetos: PL 8702/ 2017 do senador Ronaldo Caiado 2017 (transformado na Lei 13.487/2017) e PL 8612/2017, da Comissão de Reforma Política (transformado na Lei 13.488/2017) – introduziu um novo fundo, desta vez somente para campanhas¹⁸.

Dois por cento do fundo deveria ser destinado a todos os partidos registrados no TSE, 35% dividido entre os partidos com pelo menos um representante na Câmara, 48% proporcional aos assentos na Câmara e uma inovação 15% do fundo distribuído conforme a bancada no Senado Federal. Em 2018, os três maiores partidos, PMDB, PT e PSDB, que retinham 32% dos assentos da Câmara e 48% dos assentos no Senado tiveram 37% do fundo. Não há dúvida de que as três maiores bancadas estavam interessadas em assegurar uma maior percentagem do novo fundo, já que vinham perdendo recursos como viu-se anteriormente. Outras formas de financiamento de campanhas pelos cidadãos como *Crowdfunding* também foram autorizadas, mas com a grande insatisfação da população com os partidos, elas não pareciam promissoras. As eleições de 2018, entretanto trouxeram uma grande surpresa. Ao contrário do esperado, os três maiores partidos perderam 14 assentos no Senado, e 41 na Câmara dos deputados.

Para reduzir o número de partidos congressuais, a Reforma Política de 2017 proibiu as coligações – mas só a partir de 2020 – e retomou a cláusula de barreira, desta

¹⁷ Available at: <https://oglobo.globo.com/brasil/tse-permite-que-candidato-financie-campanha-apenas-com-recursos-proprios-22393660>. Access on June, 29th, 2018.

¹⁸ Art. 5º Os recursos do FEFC devem ser distribuídos, em parcela única, aos diretórios nacionais dos partidos políticos, observados os seguintes critérios (Lei nº 9.504/1997, art. 16-D):

I - 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no TSE;

II - 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados;

III - 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos

Deputados, consideradas as legendas dos titulares; e

IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.

§ 1º Para fins do disposto no inciso II do caput deste artigo, consideram-se as retotalizações ocorridas.

§ 2º Para fins do disposto nos incisos III e IV do caput deste artigo, nas eleições de 2018, a distribuição dos recursos entre os partidos terá por base o número de representantes titulares na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, apurado em 28 de agosto de 2017, e, nas eleições subsequentes, apurado no último dia da sessão legislativa imediatamente anterior ao ano eleitoral (Lei nº 13.488/2017, art. 4º).

vez, como emenda constitucional (EC 97/2017)¹⁹ – de forma a ficar mais protegida das decisões dos tribunais superiores²⁰.

Para ter acesso ao fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuita no rádio e na TV, os partidos terão de atingir pelo menos 3% dos votos válidos, distribuídos em no mínimo um-terço das unidades da federação, com ao menos 2% dos votos válidos em cada uma delas, ou ter eleito pelo menos 15 deputados, distribuído em pelo menos um-terço das unidades da federação (art. 17, parágrafo 2º., Constituição Federal). Isso em 2030. A lei prevê três períodos de transição (bancadas eleitas em 2018; 2022; 2026).

A atual Lei dos Partidos (Art. 7º, Lei 9;096/1995), em seu texto original, exigia que os partidos tivessem 5% dos votos, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em nove estados, com 2% de votos em cada estado para ter direito ao funcionamento parlamentar. Antes de o dispositivo produzir efeitos para a bancada eleita na 53ª Legislatura (2007 – 2011), a lei também previa dois períodos de transição. O primeiro, entre a publicação da lei e a bancada eleita para a legislatura subsequente 51ª Legislatura (1999 – 2003), e o segundo a ser aplicado até a 52ª Legislatura (2003 – 2006).

As exigências de desempenho foram mais brandas, porém, mais severas. Ao aprovar a cláusula de desempenho na Constituição, o Congresso condicionou o acesso à propaganda partidária e ao fundo partidário ao cumprimento das exigências. Na prática anulou o dispositivo que distribui 5% do fundo para todos os partidos registrados no TSE (art. 41-A, Lei 9096/1995). No texto original da lei dos partidos, a cláusula de barreira condicionava o acesso ao funcionamento parlamentar, e esse à distribuição proporcional do fundo.

É bom lembrar que, pelo texto original da Lei dos Partidos, quase a totalidade dos recursos do fundo partidário seriam distribuídos aos partidos que preenchessem os

¹⁹ <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2017/emendaconstitucional-97-4-outubro-2017-785543-publicacaooriginal-153897-pl.html>>

²⁰ Art. 3º O disposto no § 3º do art. 17 da Constituição Federal quanto ao acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão aplicar-se-á a partir das eleições de 2030.

Parágrafo único. Terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que:

I - na legislatura seguinte às eleições de 2018:

- a) 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; ou
- b) tiverem eleito pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

II - na legislatura seguinte às eleições de 2022:

- a) obtiverem, 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
- b) tiverem eleito pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

III - na legislatura seguinte às eleições de 2026:

- a) obtiverem, nas eleições para a 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
- b) tiverem eleito pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

requisitos do funcionamento parlamentar, na proporção dos votos obtidos na última eleição (Art. 41, texto original).

I - um por cento do total do Fundo Partidário será destacado para entrega, em partes iguais, **a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;**

II - **noventa e nove por cento** do total do Fundo Partidário serão distribuídos aos partidos que tenham preenchido as condições do art. 13, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. (artigo 41, Lei 9.096/1995, texto original, grifo da autora)

O parágrafo 3º do art. 17 da emenda constitucional aprovada é claro:

§ 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 alcançaram a cláusula de barreira.

Em 2018, para ter direito ao fundo e ao chamado tempo de televisão, os partidos tiveram de obter 1,5% dos votos, distribuídos em, no mínimo, um-terço das unidades da federação (9); ou ter eleito pelo menos 9 deputados em 9 unidades da federação.

Dos 35 partidos registrados no TSE, 21 (60%) superaram a cláusula de barreira e terão acesso aos recursos do fundo partidário e do horário eleitoral gratuito. Dos 30 partidos que elegeram parlamentares, 9 não atingiram a cláusula de barreira: PCdoB, REDE, PATRI, PHS, PRP, PMN, PTC, PPL, DC (Democracia Cristã). Tomando-se o precedente da cláusula de barreira anterior e da alta intervenção dos tribunais superiores para resguardar a autonomia e a liberdade dos partidos, acredito que será mais uma vez, muito difícil manter tal cláusula do de desempenho. Especialmente porque a propaganda partidária foi banida pela lei 13487/2017 (minirreforma eleitoral 2017). Desta forma, os partidos que não atingiram a cláusula não terão qualquer tipo de propaganda pra se tornarem conhecidos de seus eleitores.

A reforma garantiu aos eleitos por partidos que não preencherem a cláusula de desempenho o mandato, no caso de migração para outro partido. Entretanto, eles não terão acesso ao fundo e ao tempo de propaganda.

§ 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, **não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão.**" (grifo da autora)

Nem precisa dizer que esta cláusula de desempenho tem enormes chances de ser questionada nos tribunais superiores. Até porque o regimento interno da Câmara garante liderança a todos os partidos com cinco deputados. No mínimo, teremos uma enxurrada de ações no TSE e no Supremo Tribunal Federal.

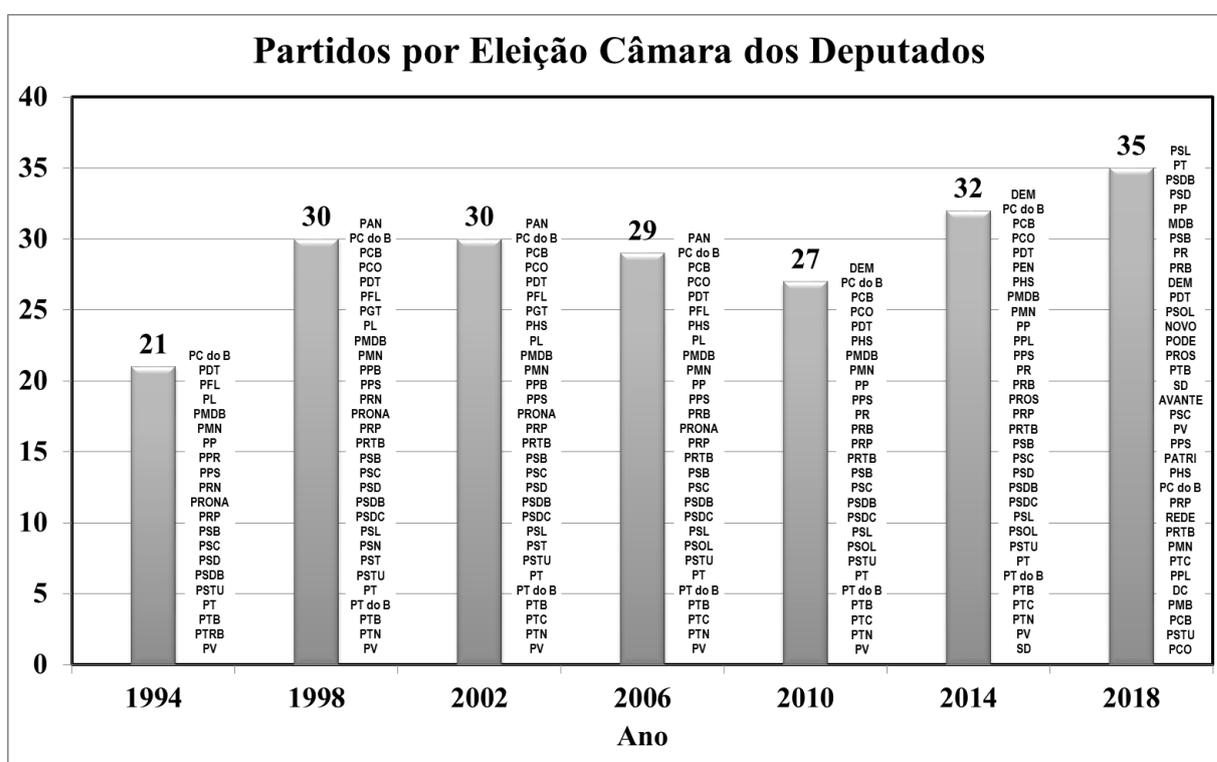
Todo o equilíbrio do constituinte original e do legislador originário da Lei dos Partidos foi jogado por terra pela constante alteração das leis e pela intervenção dos tribunais superiores (Gomes A. L., 2016)

5. Efeitos das novas medidas sobre a fragmentação partidária

Como dito acima, a migração partidária, mesmo vedada pelos tribunais superiores, continua alterando bastante a distribuição das bancadas e, desta forma, a fragmentação dentro da legislatura – ou entre mandatos como prefere chamar Nicolau

(1996). Entretanto, o troca-troca de partidos nem sempre representou aumento da fragmentação. Pelo contrário, em tese, deveria representar aumento das bancadas, já que os deputados tenderiam a procurar partidos mais fortes, que lhe dariam maiores chances, logo com maiores bancadas e mais fundo.

Uma análise dos índices de fragmentação partidária nas bancadas eleitas e na bancada do primeiro dia de sessão deliberativa da sessão legislativa entre a 50ª legislatura (eleitos em 1994) e a 56ª legislatura (eleitos em 2018) (tabela 2) mostra que na legislatura em que foi aprovada a Lei dos Partidos e das eleições (1995-1999), ela caiu quase dois pontos percentuais (N= 8,1434 bancada eleita e 6,7272 , no final da legislatura) e diminui um ponto percentual na bancada eleita seguinte, embora tenha havido um aumento substancial no número de agremiações que disputaram uma cadeira: 21 em 1994 e 30 em 1998, como pode ser visto no gráfico 2. O que mostra que, mais do que do sistema eleitoral, a fragmentação advém de incentivos internos, dentro da legislatura ou entre mandatos.



Graph 1: Partidos que disputaram uma cadeira na Câmara dos Deputados (1994-2018). Fonte Repositório, 25 de outubro de 2018.

Nas legislaturas seguintes a fragmentação varia um ponto percentual dentro da legislatura e na bancada nas eleições de cada eleita, até começar uma acentuada curva ascendente na bancada eleita após a 54ª legislatura, mostrando os efeitos dos partidos criados por migração.

No Brasil, curiosamente, nas últimas legislaturas, os partidos nascem no Congresso Nacional, para só então disputar eleições, como se observa no gráfico de partidos que disputaram as eleições para a Câmara dos Deputados desde 1994, ou seja, as últimas eleições antes da publicação da Lei de Partidos. Observe que o número de partidos eleitorais é estável entre 1998 e 2006 e até decresce em 2010, quando quatro partidos foram criados por migração partidária. Na legislatura seguinte mais três

partidos foram criados da mesma forma. Observe que os mesmos disputam as eleições seguintes, aumentando o número de partidos representados de 22 em 2011, para 28 em 2014 e 30 em 2018.

A fragmentação, entretanto, é muitas vezes tratada como uma característica atávica do multipartidarismo, principalmente em um país onde a Constituição e a legislação eleitoral e partidária, dela decorrente, asseguram o sistema proporcional e a autonomia partidária como princípio. Mais ainda, porque no Brasil, diferentemente dos países de onde a literatura preponderante advém, o bipartidarismo e a regulação partidária remete ao período ditatorial, e por isso, são vistos com extrema reserva e desconfiança pelas elites e pelos tribunais superiores. De fato, a Constituição prevê o sistema proporcional, mas isto não quer dizer que todos os partidos sejam parlamentares e tampouco que a distribuição dos assentos tenha de ser quase igualitária.

Ocorre que a curva ascendente da fragmentação atual não começa após a promulgação da Constituição, tampouco na primeira bancada eleita após a edição da atual Lei Orgânica dos Partidos e da nossa primeira Lei das Eleições. Entre 1990 e 1998, havia uma tendência descendente da fragmentação na bancada eleita até 2002. Mais do que isto, a fragmentação das bancadas nas primeiras sessões legislativas até 2001 também apresentavam uma tendência à redução com relação à bancada eleita. Além dos incentivos eleitorais, fartamente analisados pela literatura, havia indícios de mecanismos de operação interna da Câmara, onde a lógica partidária é preponderante, influenciando a fragmentação e estes mecanismos havia sofrido alguma alteração.

Na verdade, a troca de partidos só passa a aumentar substancialmente a fragmentação a partir da criação do primeiro partido por migração o PSOL, que acabou garantindo prerrogativa de funcionamento parlamentar para a bancada que migrou para o PSL, no final da 52ª legislatura (2003 -2007). A fragmentação da bancada eleita em 2002 era 8,49, em 2005 era de 8,46 e no final da legislatura, em 2006, 9,41²¹ O que evidencia que o principal mecanismo de aumento da fragmentação partidária não é a migração mas a migração pra criação de partidos.

²¹ Para detalhes das migrações e correspondente aumento da fragmentação nas legislaturas ver (Gomes A. L., *Rebeldes com causa? Investigando o multipartidarismo e a fragmentação partidária na Câmara dos Deputados sob a nova Lei Orgânica dos Partidos.*, 2016)

Tabela 2: Fragmentação partidária bancadas eleitas e bancadas da primeira sessão deliberativa da sessão legislativa na Câmara dos Deputados

Ano	P	HH	F	N
1994 Eleitos	18	0,1228	0,8772	8,1434
1995	17	0,1226	0,8774	8,1578
1996	17	0,1445	0,8555	6,9196
1997	16	0,1487	0,8513	6,7259
1998	16	0,1487	0,8513	6,7272
1998 Eleitos	18	0,1403	0,8597	7,1264
1999	17	0,1496	0,8504	6,6826
2000	16	0,1439	0,8561	6,9469
2001	17	0,1410	0,8590	7,0929
2002	16	0,1303	0,8697	7,6731
2002 Eleitos	19	0,1178	0,8822	8,4896
2003	16	0,1130	0,8870	8,8513
2004	16	0,1125	0,8875	8,8911
2005	15	0,1182	0,8818	8,4596
2006	17	0,1063	0,8937	9,4114
2006 Eleitos	21	0,1077	0,8923	9,2891
2007	21	0,1069	0,8931	9,3508
2008	20	0,1045	0,8955	9,5680
2009	20	0,1060	0,8940	9,4370
2010	19	0,0995	0,9005	10,0504
2010 Eleitos	22	0,0959	0,9041	10,4271
2011	22	0,0956	0,9044	10,4603
2012	23	0,0926	0,9074	10,7940
2013	23	0,0951	0,9049	10,5169
2014	21	0,0878	0,9122	11,3901
2014 Eleitos	28	0,0745	0,9255	13,4236
2015	28	0,0745	0,9255	13,4260
2016	28	0,0718	0,9282	13,9191
2017	26	0,0718	0,9282	13,9265
2018	26	0,0688	0,9312	14,5325

2018 Eleitos	30	0,0607	0,9393	16,4635
Fonte: Secretaria Geral da Mesa - Câmara dos Deputados - Elaboração própria				

O fenómeno continuou na 57ª legislatura, a despeito da legislação vedando a prática, já que os tribunais superiores, reiteradamente acataram os pedidos de distribuição do fundo pelas agremiações criadas por migração.

Decisões reiteradas de tribunais superiores geram jurisprudência, muito dificilmente reformulada. Logo, como dito, temos de esperar a posse e a primeira sessão deliberativa para ter uma ideia de como ficarão as bancadas e a fragmentação. Em uma câmara fragmentada as chances de criação de partidos por migração ainda é grande.

Mas o mais preocupante é que os efeitos da corrida pelo fundo partidário, tempo de TV e prerrogativas de funcionamento parlamentar tem contaminado o Senado Federal.

Uma análise do número de partidos da bancada eleita para o Senado Federal, em comparação com a da Câmara dos Deputados, mostra uma curva ascendente, mas não constante, como na Câmara dos Deputados.

Observe que o gráfico 3 compara só os senadores eleitos 27 e 54, respectivamente, como forma de isolar a bancada trazida pelas urnas e não a interna. Essa comparação pode ser feita no Senado Federal, já que são renovados um-terço e 2-terços alternadamente a cada quatro anos.

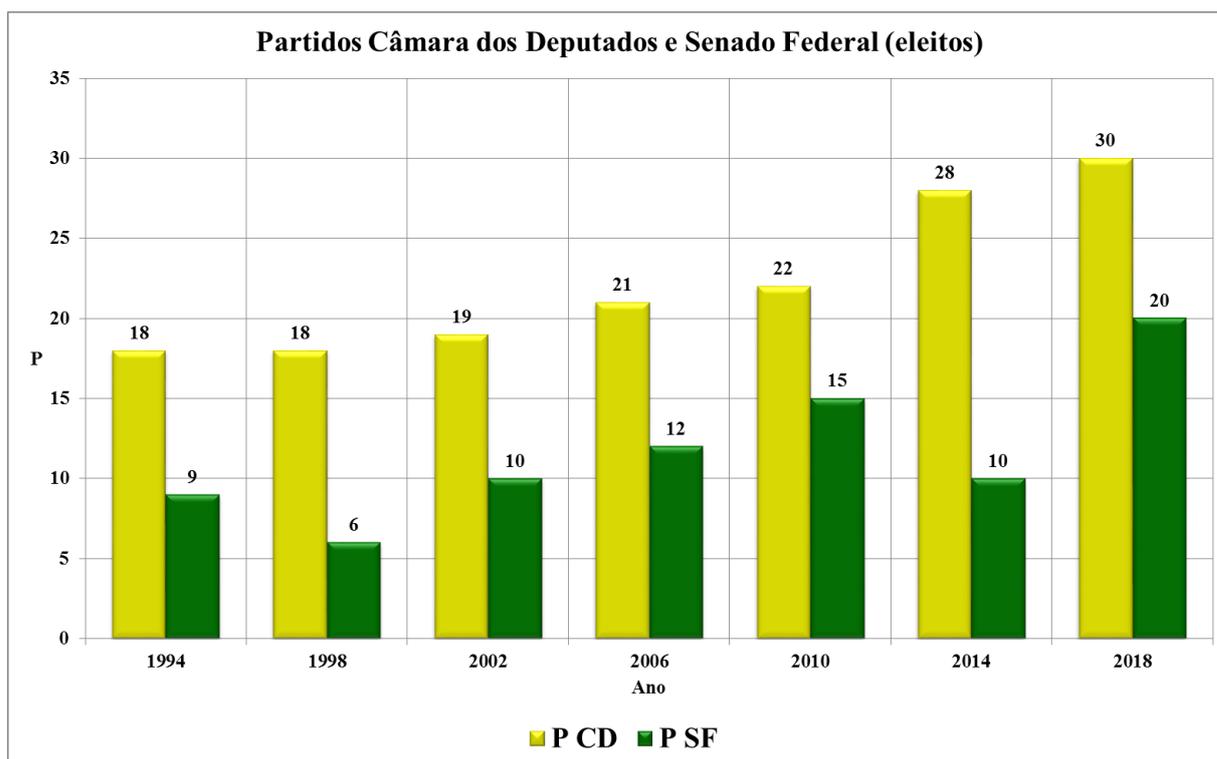


Gráfico 3: Partidos da bancada eleita na Câmara dos Deputados e no Senado Federal entre 1994 e 2018.

O número de partidos que conseguem uma cadeira no Senado dobra entre 2014 e 2018.

Observe ainda que o número de partidos e candidatos sobe substancialmente nas eleições de 2018, mesmo se comparado com o último pleito onde houve a eleição

de dois senadores. Todos os partidos registrados concorrem a uma cadeira para o Senado. O mesmo não havia ocorrido no último pleito (Gráfico 4).

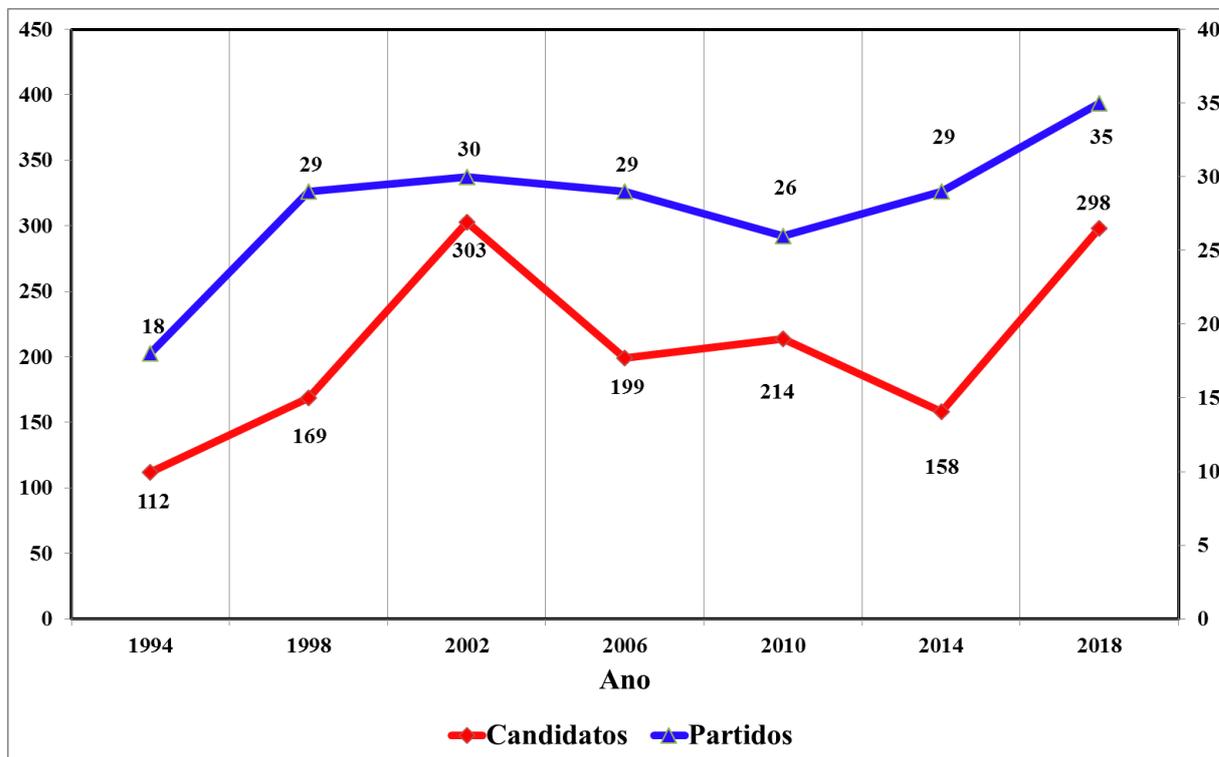


Gráfico 4: Candidatos e partidos que disputaram uma vaga no Senado Federal entre 1994 e 2018 (TSE, 25 de outubro de 2018)

Um dos motivos pode ter sido a alocação de 30% dos recursos dos fundos (eleitoral e partidário) para candidaturas femininas. Isso incentivou a colocação de mulheres nas chapas majoritárias, encabeçadas por homens. O número de candidatas ao Senado em 2018 dobrou em relação a 2010 (27 para 55), quando elegemos dois senadores. Em 2014 foram 31, conforme vê-se no gráfico abaixo.

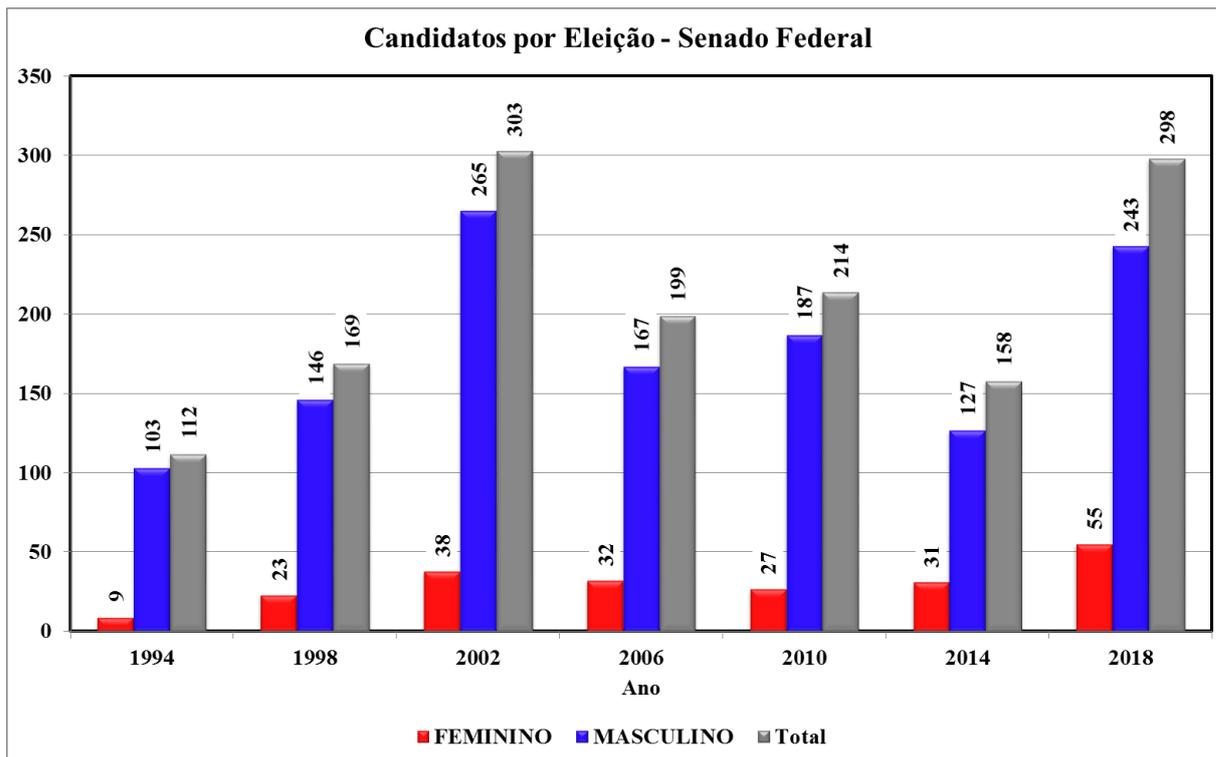


Gráfico 5: Número de candidatos que disputaram uma vaga no Senado Federal por gênero (1994-2018)

O mesmo não ocorreu na Câmara onde o número de candidatas cresce constantemente desde a implantação das cotas gênero de em 1998 e subiu 41% entre 2014 e 2018. É com relação à fragmentação, entretanto, que os efeitos das mudanças introduzidas na 55ª legislatura tornam-se mais preocupantes.

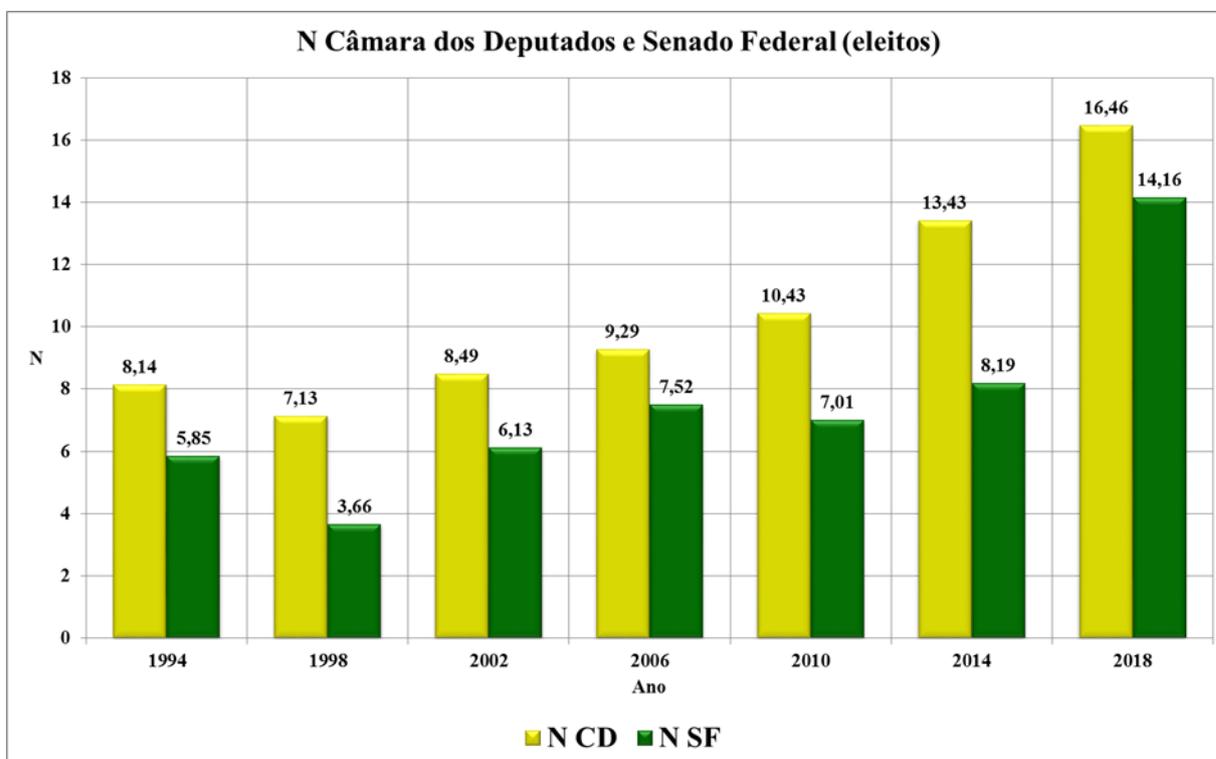


Gráfico 6: Fragmentação da bancada eleita – somente senadores eleitos - medida pelo EffNs (1994-2018)

Uma análise da fragmentação das bancadas da primeira sessão deliberativa na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (Gráfico 7) mostra que a redução da fragmentação é maior no Senado, com relação à bancada eleita (gráfico 6). O que pode indicar que os incentivos internos – normalmente centrípetos, ou seja, concentradores, podiam estar operando mais fortemente naquela Casa, até então, mais sujeita a influência do sistema eleitoral, majoritário. A análise das duas bancadas, em fevereiro de 2019, poderá nos revelar, até que ponto incentivos ligados à bancada, como a proporcionalidade para distribuição do fundo de campanha, pode ter influenciado à bancada eleita, o que poderia revelar que os incentivos à fragmentação crescente da Câmara, até então contidos pelo sistema eleitoral do Senado, poderiam ter-se estendido à Casa revisora. A preocupação é particularmente maior, porque no Senado não há vedação par migração partidária, conforme reiteradas decisões dos tribunais superiores²². Sendo a última confirmação, em consulta realizada 27 de Junho de 2018.

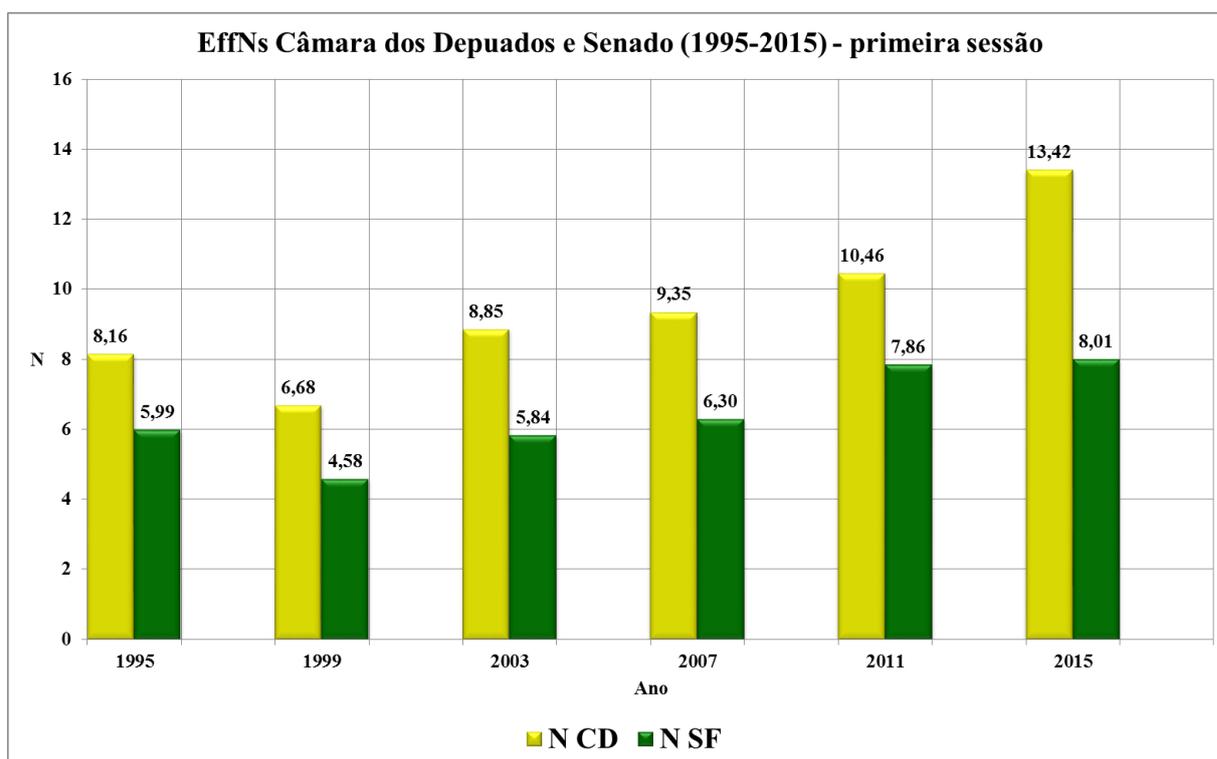


Gráfico 7: Fragmentação da bancada da primeira sessão deliberativa da sessão legislativa na Câmara dos Deputados e no Senado Federal

O prognóstico dos benefícios trazidos pelas medidas aprovadas na Reforma Política da 55ª legislatura não é dos mais favoráveis. Como dito acima, será preciso uma nova reforma política na 57ª legislatura para estabelecer limites de campanha. A cláusula de barreira terá serias dificuldades de ser mantida, já que viola princípios constitucionais reiteradamente defendidos pelos tribunais superiores, e a pressão pelo acesso ao fundo será grande: 40% dos partidos não atingiram a cláusula de barreira de forma alguma. Destes, 9 elegeram deputados, mas não atingiram a cláusula de barreira, entre eles o PCdoB, que elegeu nove deputados mas não obteve representação em 9 unidades da federação, já que reelegeu dois representantes na Bahia: Alice Portugal e Daniel Almeida.

²² <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=292424>

6. Conclusão

A aprovação de benefícios proporcionais à bancada da Câmara dos Deputados tem apresentados efeitos diretos sobre o aumento da fragmentação. Na 55ª legislatura, uma “inovação” da Reforma Política estendeu tais benefícios à bancada do Senado Federal. Até então, ao que tudo indica, o sistema eleitoral majoritário de ingresso a casa revisora conseguia conter a fragmentação, que, entretanto, cresceu 77% após as eleições de 2018 – a primeira após a aprovação do Fundo eleitoral proporcional à bancada partidária no Senado Federal. Na Câmara a fragmentação da bancada eleita aumentou apenas 22%, mostrando que o aumento da fragmentação se dá mais por mecanismos internos, como a criação de partidos por migração, do que pelos efeitos do sistema eleitoral.

Tais conclusões iniciais da presente pesquisa, embora modestas, apontam oportunidade promissora para a análise comparada dos efeitos da legislação partidária e da legislação interna na fragmentação nas duas Casas do Congresso Nacional, onde os integrantes são escolhidos por duas famílias de sistemas eleitorais diferentes. Desta forma, pode-se melhor isolar os efeitos da legislação eleitoral e da legislação partidária na fragmentação de ambas as Casas.

7. Referências Bibliográficas

- Abranches, S. (1988). Presidencialismo de Coalizão. *Dados*, 31(1).
- Abranches, S. (2018). *Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. Companhia das Letras: São Paulo.
- Ames, B. (2001). *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan.
- Dahl, R. (2000). A Democratic Paradox? 115, pp. 35-40.
- Dahl, R. A. (1972). *Poliarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Delgado, P. (10 de Março de 1989). Justificação do Projeto de Lei 1.670, de 1989. *Diário do Congresso Nacional*, p. 827.
- Desposato, S. W. (Jan de 2006). Parties for Rent? Ambition, Ideology, and Party Switching in Brazil's Chamber of Deputies. *American Journal of Political Science*, 50, pp. 62 - 80.
- DIAP. (outubro de 2018). Fonte: Novo Congresso em Números (2019-2023): www.diap.org.br
- Diniz, S. (2006). As Migrações Partidárias e o Calendário Eleitoral. *Revista de Sociologia e Política*(15), pp. 31-48.
- Figueiredo, A., & Limongi, F. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV/Fapestp.
- Figueiredo, A., & Limongi, F. (2001). Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Dados - Revista de Ciências Sociais*.
- Freitas, A. (2012). Migração Partidária na Câmara dos Deputados de 1987 a 2009. *Revista Dados - Revista de Ciências Sociais*, 55, pp. 951 - 986.
- Seminário Crises da Democracia e Reforma Política, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo – 28 de novembro de 2018 – São Paulo

- Gallagher, M. (19 de July de 2015). *Elections Indices Dataset*. Acesso em 19 de July de 2013, disponível em http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/EISystems/index.php.
- Gomes, A. L. (26 de Fev. de 2016). *Rebeldes com Causa? Investigando o multipartidarismo e a fragmentação partidária na Câmara dos Deputados sob a Nova Lei Orgânica dos Partidos*. Tese de Doutorado - Programa de Pós-graduação em Sociologia - UFG, p. 274p.
- Gomes, A. L. (2016). *Rebeldes com causa? Investigando o multipartidarismo e a fragmentação partidária na Câmara dos Deputados sob a ovba Lei Orgânica dos Partidos*. Tese de Doutorado defendida na UFG, em Goiânia: <http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/6209>.
- Gomes, F. d. (2016). *Produção legislativa no Brasil: visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão*. Brasília: Edições Câmara.
- Henrique, A. L. (September de 2011a). *Brazilian Political Reform: sheep's clothing for leopard's propositions? EPOP 2011 Conference*, pp. Disponível em: <https://www.google.com.br/search?client=opera&q=brazilian+electoral+reform+sheep%C2%B4s+clothin&sourceid=opera&ie=UTF-8&oe=UTF-8#q=brazilian+electoral+reform+sheep+%CC%81s+clothing+on+leopard>.
- Henrique, A. L. (2012). *Electoral Systems and Confidence in the Brazilian Congress: the 2011 Political Reform Debate and Outcomes*. *Congresso da IPSA, Madri*, pp. <https://www.google.com.br/search?client=opera&q=brazilian+electoral+reform+sheep%C2%B4s+clothin&sourceid=opera&ie=UTF-8&oe=UTF-8#q=Electoral+Systems+and+Confidence+in+the+Brazilian+Congress%3A+the+2011+Political+Reform+Debate+and+Outcomes>.
- Henrique, A. L. (2012b). *Electoral Systems and Confidence in the Brazilian Congress: the 2011 Political Reform Debate and Outcomes*. *IPSA Congress, Madri*, p. http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_19562.pdf.
- Henrique, A. L. (28 de August de 2013). *Citizen's confidence or system's reliability: whats most important to electoral integrity? A case-study on the Brazilian e-voting paper trail controversy*. *Pre-Apsa Workshop Emerging Challenges of Electoral Integrity*.
- Henrique, A. L. (2015). *Protagonists or outcomes? Assessing Women's Representation Developments from the Brazilian 2014 Presidential Race Case*. *International Congress of the Latin American Studies Association (LASA)*, (p. 27 mai. a 30 mai 2015). San Juan, Puerto Rico, .
- Henrique, A. L. (augst de 2018). *And the winner is... Developments in the never-ending battle over the credibility of the Brazilian e-voting system*. *EIP - Pre-Apsa Conference*.

- Mainwaring, S. P. (1999). *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- Melo, C. R. (2004). *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na câmara dos deputados, 1985-2002*. Belo Horizonte: UFMG.
- Meneguello, R. (2010). Aspectos do Desempenho Democrático: Estudo sobre a Adesão à Democracia e Avaliação do Regime. Em J. Á. Moisés, *Democracia e Confiança* (pp. 123-148). São Paulo: Edusp.
- Moisés, J. Á. (2011). Desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006). Em C. Adenauer, *O Congresso e o Presidencialismo de Coalizão* (pp. 15 - 32). Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- Muller, W. C., & Strom, K. (1999). *Policy, Office or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nicolau, J. (1996). *Multipartidarismo e Democracia: Um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994)*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Nicolau, J. (2017). *Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados*. Zahar.
- Pereira, C., & Mueller, B. (2003). Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. *Dados*, 46(4), 735 - 771.
- Powell, G. B. (2005). The chain of Responsiveness. Em L. Diamond, & L. Morlino, *Assessing the Quality of Democracy* (pp. 62-76). Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Power, T. (2015). Presidencialismo de coalizão e o design institucional no Brasil: o que sabemos até agora. Em A. Sautler, & R. Braga (Eds.), *Legislativo Pós-1988 Reflexões e Perspectivas* (pp. 15 - 45). Brasília: Edições Câmara.
- Tavits, M. (2007). Party Systems in the Making: The Emergence and Success of New Parties in New Democracies. *British Journal of Political Science*, pp. 113-133.