

ISSN 1414-7866 (versão impressa)  
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

**Paraná Eleitoral**  
revista brasileira de direito  
eleitoral e ciência política

# O mito das reformas pró-governabilidade (?): uma análise das alterações legislativas em matéria partidária nos anos de 2015 e 2017

**Marina Almeida Morais**

## Resumo

Desde sua instauração, com a Assembleia Constituinte, o arranjo institucional brasileiro foi objeto de inúmeras críticas. Em adição, com o crescente número de partidos políticos e da grande fragmentação do parlamento brasileiro, disseminou-se o argumento de que a governabilidade no país estaria permanentemente comprometida. Nessa afirmação escoraram-se as minirreformas eleitorais de 2015 e 2017 que, em suas redações, incluíram na norma de regência a cláusula de barreira individual, a inclusão dos partidos que não alcançaram o Quociente Eleitoral na distribuição dos lugares não preenchidos, o fim das coligações proporcionais e a cláusula de desempenho partidário. Nesse contexto, o presente artigo busca explicitar as incongruências das alterações trazidas, tanto quando comparadas entre si como em relação ao próprio sistema. Ainda, buscou-se salientar que a alegada crise de governabilidade utilizada como justificativa para as reformas não corresponde à realidade, de modo que as alterações se prestam mais a favorecer os partidos atualmente com maior representação no Congresso do que efetivamente a colaborar com a governabilidade, entendida tão somente como viabilizada pela redução do número de partidos no parlamento. Para isso, proceder-se-á a uma revisão de literatura, em especial àquelas que se ocuparam de análise de dados. Ao final, será demonstrado que as alterações legislativas, ao menos até o momento, não se mostraram capazes de reduzir a fragmentação partidária no legislativo brasileiro.

**Palavras-chave:** governabilidade; fragmentação; legislativo; minirreformas eleitorais, partidos políticos.

## Abstract

Since its establishment with the Constituent Assembly, the Brazilian institutional arrangement has been the subject of much criticism. In addition, with the growing

---

## Sobre os autores

Marina Almeida Morais é graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO) e Especialista em Direito Eleitoral pela Universidade Cândido Mendes (Ucam). Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e pesquisadora bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Pós-graduanda em Direito Público pelo Instituto Brasileiro de Pós-Graduação e Extensão (IBP). E-mail: marina@cotrimadv.com.br

number of political parties and the great fragmentation of the Brazilian parliament, the argument that governance in the country would be permanently compromised has spread. The electoral mini-reforms of 2015 and 2017 were supported by this statement, bringing with them the individual barrier clause, the inclusion of parties that did not reach the Electoral Quotient in the distribution of unfilled seats, the end of proportionate coalitions and the party performance clause. Given this context, this paper analyzes the incongruities of the brought changes, both compared with each other and to the system itself. Moreover, the alleged governance crisis used as a justification for the reforms was shown to not correspond to reality, so such changes lend themselves more to favoring the parties with the largest representation in Congress than actually collaborating with governability, understood as only possible by reducing the number of parties in the parliament. To this end, a literature review was carried out that focused on papers concerning data analysis. The legislative changes so far are then shown to have been able to reduce party fragmentation in the Brazilian legislature.

**Keywords:** governability; fragmentation; legislative; electoral mini-reforms; political parties.

Artigo recebido em 20 de março de 2020 e aprovado pelo Conselho Editorial em 7 de abril de 2020

## **À guisa de introdução: breves anotações sobre o arranjo institucional brasileiro**

O presente artigo busca traçar algumas considerações sobre os impactos oriundos das alterações legislativas acerca das formas eleitorais promovidas nos anos de 2015 e 2017, com ênfase em como moldou a disciplina partidária no Brasil, e de que forma elas teriam o condão de colaborar com a governabilidade no país.

Para compreender os processos que culminaram nas chamadas “minirreformas” eleitorais desses dois anos, é necessário primeiro tecer alguns comentários acerca do contexto partidário e institucional do país.

É praticamente consenso na doutrina que trata do sistema político que os arranjos institucionais brasileiros foram formulados por escolhas que tendiam, em grande medida, ao fracasso (Figueiredo e Limongi, 2007; Limongi e Guarnieri, 2018; Nicolau, 2017; Santos, 2008).

A Constituição da República Federativa do Brasil, aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte em 22 de setembro de 1988 e promulgada em 5 de outubro do mesmo ano, trazia uma

combinação perigosa de ingredientes: “um sistema presidencialista com representação proporcional em lista aberta, o federalismo robusto e um forte bicameralismo, que, como muitos analistas disseram, tinha tudo para dar errado” (Santos, 2008, 57, tradução nossa).<sup>1</sup>

A primeira eleição realizada sob a égide deste ordenamento constitucional, em 1989, “não fez outra coisa senão reforçar esses cenários sombrios, confirmando o que todos temiam: a combinação entre populismo e radicalização” (Limongi e Guarneri, 2018, 38). Todavia, os pleitos seguintes demonstraram que esses medos não se sustentavam:

A eleição de 1989 discrepa de todas as seguintes. Desde 1994, dois e os mesmos dois partidos têm controlado as eleições presidenciais e o comportamento dos eleitores é altamente previsível.

[...] Em seis das sete eleições [presidenciais brasileiras posteriores à redemocratização], dois partidos, PT e PSDB, receberam a maioria dos votos. Desde 1994, a votação conjunta desses dois partidos variou entre um mínimo de 70% e um máximo de 90% dos votos válidos. [...] Assim, descrever as tendências gerais nas últimas seis eleições se resume a acompanhar a evolução da votação recebida pelo PT, pelo PSDB e por um “desafiante”. (Limongi e Guarneri, 2018, 39)

Até então, as eleições presidenciais foram marcadas pela disputa entre dois partidos, cuja hegemonia restava frequentemente ameaçada por uma terceira via. Em 2010 e 2014, por exemplo, Marina Silva representou o papel de desafiante, ocupando o terceiro lugar em ambos os pleitos.

Já em 2018, o “poderio anti-hegemônico” da terceira opção se consolidou, sagrando como vencedor das eleições o atual Presidente Jair Messias Bolsonaro – à época filiado ao Partido Social Liberal (PSL), em detrimento dos candidatos dos partidos tradicionais, Fernando Haddad (PT) e Geraldo Alckmin (PSDB).

Independentemente da suposta quebra do ciclo com a eleição de Jair Messias Bolsonaro em 2018, ainda é possível dizer que as

---

1. Original: “a presidential system with open-list proportional representation, “robust” federalism and strong bicameralism, several analysts said, had everything to go wrong”.

eleições presidenciais brasileiras, desde 1994, concentraram-se entre poucos partidos, beirando a uma disputa bipartidária. Nesse contexto, as demais legendas, cientes da impossibilidade de se lançarem como candidaturas viáveis frente aos concorrentes das primeiras vias, coligavam-se àquelas, passando a compor a assim chamada “base” do governo, quando eleito.

Em adição, se as eleições presidenciais no Brasil formam uma disputa formalmente multipartidária e materialmente bi ou tripartidária, as eleições para o Legislativo, à exceção do cargo de Senador, comprovam a aplicação da Lei de Duverger (1987), trazendo o multipartidarismo costumeiramente próprio de um sistema proporcional<sup>2</sup>.

O Brasil tem hoje um dos Parlamentos mais frequentados do mundo, com uma grande quantidade de partidos com mandatos na Câmara dos Deputados. Ostenta, portanto, um alto nível de fragmentação partidária, sendo que o Número Efetivo de Partidos (NEP) do país é, atualmente, de 16,40 – quase quatro vezes a média mundial<sup>3</sup>.

- 
2. Esse quadro remete às considerações de Maurice Duverger (1987) sobre o tema, traduzidas nas “Leis de Duverger” que, na versão clássica, foram assim instauradas:
    - a) O sistema majoritário de um só turno tende ao dualismo dos partidos;
    - b) O sistema majoritário de dois turnos e a representação proporcional tendem ao multipartidarismo.Sartori (1986), numa versão mais flexível das Leis de Duverger, propôs uma tendência mais adequada ao caso brasileiro
    - a) Fórmulas de maioria simples favorecem um formato bipartidário e, inversamente, dificultam o multipartidarismo;
    - b) Fórmulas de representação proporcional favorecem o multipartidarismo e, inversamente, dificilmente produzem o bipartidarismo. (Sartori, 1986).Desse modo, pode-se afirmar que o modelo presidencialista brasileiro, de maioria simples, tendeu por muito tempo ao bipartidarismo, mesmo que outras legendas ainda postulassem os cargos. Da mesma forma, o sistema proporcional adotado nas eleições para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores, favoreceram o multipartidarismo.
  3. O número efetivo de partidos (NEP) trata de um conceito introduzido por Marku Laakso e Ren Taagepera (1979) para definir o grau de fragmentação do sistema partidário. Para tal, ele pondera a força relativa das legendas que o compõem, chegando a um valor que visa apontar a quantidade de partidos com alguma relevância em determinado sistema político. A título de exemplo, tem-se que um NEP de 3,20 corresponde a um sistema partidário fragmentado “de fato” em três partidos, ainda que outras legendas também o componham.

Esses dois pontos confluem para um sistema institucional delicado: se, por um lado, apenas dois ou três partidos disputam com chances de vitória para a Presidência da República, outras legendas diversas daquelas que encabeçaram as chapas majoritárias ocupam assentos no Parlamento. Como resultado, nascem contextos como o da atual legislatura, em que dezesseis partidos possuem força efetiva na tomada de decisões na Câmara Baixa, obrigando o Presidente a conversar com inúmeras legendas, não somente sua base, caso pretenda aprovar projetos de sua iniciativa.

Trata-se do muito debatido presidencialismo de coalizão brasileiro, termo cunhado por Sérgio Abranches (1988), e assim definido:

A frequência de coalizões reflete a fragmentação partidário-eleitoral, por sua vez ancorada nas diferenciações sócio-culturais; é improvável a emergência sistemática de governos sustentados por falta de melhor nome, “presidencialismo de coalizão”, distinguindo-o dos regimes da Áustria e da Finlândia (e a França gaullista), tecnicamente parlamentares, mas que poderiam ser denominados de “presidencialismo de gabinete” (uma não menos canhestra denominação, formada por analogia com o termo inglês cabinet government). (Abranches, 1988, 21-2)

O presidencialismo de coalizão tem sido frequentemente utilizado como justificativa por aqueles que desejam promover reformas

---

O NEP é calculado dividindo-se 1 pelo somatório do quadrado das proporções de votos ou de cadeiras obtidos pelos partidos em uma dada eleição conforme a equação:

$$NEP = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$

“Quando calculado utilizando-se votos, o NEP exprime a fragmentação eleitoral do sistema partidário, isto é a quantidade de partidos que contam efetivamente para a competição em eleições. O NEP calculado a partir das cadeiras exprime a fragmentação de uma casa legislativa em termos dos partidos com alguma força substantiva dentro da instituição. O primeiro, o NEP eleitoral, é frequentemente utilizado para mensurar o grau de dispersão da competição política em um país, isto é, para saber se a disputa por cargos envolve poucos ou muitos partidos. O segundo, o NEP parlamentar, indica o grau de dispersão do poder legislativo entre os partidos que compõem um órgão legislativo. Através dele pode-se saber quantos partidos estão em condições de influenciar de forma efetiva o processo legislativo”. (Datapolítica, 2016)

políticas e eleitorais no país. Tão logo alguns teóricos alertaram sobre os pontos negativos do sistema, o argumento de uma suposta falta de governabilidade causada pelo arranjo foi disseminado, atingindo talvez o seu ponto mais alto com a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n° 282, de 2016, que se converteu na Emenda à Constituição (EC) 97/2017.

Os argumentos calcados nos supostos malefícios do arranjo das coalizões se torna muito claro a partir dos termos do Voto da Relatora da PEC, *verbis*:

Há muito tempo discutimos com a sociedade a necessidade de reformas no sistema de representação política adotado no Brasil. Após décadas de debates, o problema da fragmentação excessiva de nosso sistema partidário coloca-se como um dos principais e mais urgentes desafios a ser enfrentado por nossa jovem democracia.

Os resultados das Eleições Gerais de 2014 dão a dimensão exata do esgotamento do nosso sistema partidário. Ao todo, 28 legendas conquistaram o direito de representação política, o que transformou o nosso Parlamento no mais fragmentado do mundo. (Nicolau, 2017, 89)

Em um contexto de presidencialismo de coalizão, o impacto direto dessa crescente inflação partidária é o aumento da complexidade, instabilidade e dos custos de governabilidade de nosso sistema político. Afinal de contas, todos nós conhecemos bem as dificuldades de negociação e de construção de maiorias em um ambiente legislativo habitado por vinte e oito partidos políticos.

Reconhecido o atual quadro de insustentabilidade política de nosso sistema político-partidário, é nosso dever encarar de frente as causas desse fenômeno e propor alternativas capazes de conferir maior razoabilidade e representatividade ao funcionamento de nossas instituições representativas.

É esse o desafio enfrentado por esta Comissão e por todas as outras que a antecederam. Nesse esforço coletivo, no qual contamos com a contribuição preciosa de diversas autoridades políticas e especialistas da área, identificamos que o grande número de partidos com representação no Congresso Nacional está diretamente relacionado com duas distorções institucionais em nosso ordenamento político-eleitoral. Essas distorções são: 1) a possibilidade de coligações eleitorais;

2) as regras de acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão.

É a partir desse diagnóstico que defendemos a vedação às coligações em eleições proporcionais e o estabelecimento de um patamar mínimo de votos que um partido precisa ultrapassar para ter direito a recursos do Fundo Partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão. Além dessas modificações, subscrevemos também a possibilidade de formação de federações de partidos políticos com afinidade ideológica e programática, bem como a delimitação das hipóteses de mudança de filiação partidária sem perda de mandato.

Acreditamos, pelas razões explicadas adiante, que a conjugação dessas inovações resultará em uma importante evolução no funcionamento do nosso sistema político.

De um lado, aumentará a transparência do processo eleitoral para o cidadão-eleitor, na medida em que eliminará a possibilidade de transferência interna de votos entre candidatos e partidos de uma mesma coligação. Considerando que esse fenômeno não é antecipado nem conhecido pela maioria do eleitorado, que pode votar em um candidato ou partido e contribuir para a eleição de outro grupo político, o incremento de compreensão e de transparência para cidadão-eleitor é indiscutível.

De outro, estou convicta de que essas inovações promoverão uma importante redução da quantidade excessiva de partidos políticos com representação no Congresso Nacional, o que contribuirá decisivamente para a redução dos elevadíssimos custos políticos de governabilidade e, conseqüentemente, para uma maior estabilidade do sistema político brasileiro. (Comissão Especial Destinada a Proferir Parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 282, de 2016)

Diante disso, o problema de pesquisa levantado pelo presente estudo é: há mesmo uma crise de governabilidade tão grave no Brasil que justifique totalmente as alterações legislativas promovidas? E, por outro lado, quanto essas alterações prejudicam a representatividade do sistema partidário brasileiro?

De plano, imagina-se que a “insustentabilidade política” supostamente oriunda dos custos de governabilidade é, em grande medida, um exagero.

Em contraposição, embora medidas como a cláusula de desempenho para os partidos políticos e o fim das coligações proporcionais possam parecer, de início, atos atentatórios ao

pluralismo político no Brasil, essas conclusões devem ser revistas com certa parcimônia.

Para analisar e eventualmente comprovar as hipóteses levantadas, proceder-se-á a uma revisão bibliográfica, além de comparar os resultados eleitorais com e sem a possibilidade de celebrar coligações proporcionais, bem como analisando os efeitos já conhecidos da Cláusula de Desempenho para fins de divisão do Fundo Partidário (FP).

Em uma análise perfunctória, desde já, as reformas parecem soar como uma manobra sutil desempenhada pelos partidos que ocupam o poder, com finalidade precípua de mantê-los nessa condição.

### **O mito da crise de governabilidade**

Como já exposto, as reformas de 2015 e 2017 se firmaram nas supostas dificuldades intransponíveis de negociação e de construção de maiorias em um ambiente legislativo habitado por vinte e oito partidos políticos. Estudos realizados, todavia, apontam que o argumento da “crise” de governabilidade é, em grande medida, falacioso.

Primeiramente, sabe-se que a afirmação de uma frequência no legislativo brasileiro de vinte e oito partidos é propositalmente tendenciosa. O cálculo não é tão simples a ponto de se ocupar apenas das legendas que alcançaram assentos, mas de quanto poder de barganha elas possuem, sendo capazes de influir nas votações parlamentares sobre determinada matéria.

Ademais, se as cadeiras fossem ocupadas por poucas legendas e uma maioria consolidada fosse regra sem exceção no presidencialismo brasileiro, esvaziado estaria o sistema representativo que se buscava garantir com as eleições proporcionais. Notadamente, o Brasil é um país de dimensões continentais, formado por um sincretismo cultural enorme. Há, por consequência, uma gama vasta de interesses a se representar.

É importante ter em mente que o ambiente político é, sobretudo, um espaço de debates. Como bem mencionam Cox e McCubbins (2001, 28) “a ingovernabilidade do Estado – seja a instabilidade decisória (indecisão), a inability de manter a decisão tomada (irresolução) ou a implementação de políticas inconsistentes por ‘subgovernos’ diferentes (balcanização) – é um típico produto

associado da separação constitucional de poderes e separação de objetivos eleitoralmente incentivada”.

Dado um modelo de separação de poderes cujos benefícios, aparentemente, não são o objeto do questionamento, é evidente que uma presidência unanimemente forte é problemática. Os presidencialismos ao redor do mundo que não buscam a cooperação do Legislativo, impondo-lhe a sua vontade são, por evidência, os que recebem maiores críticas.

Indo além, há quem defenda que o desempenho das instituições políticas está abaixo do esperado ou do “normal”, a tal ponto de culpar o sistema político por uma suposta não responsividade do governo. É evidente que as mazelas sociais não podem ser atribuídas em sua totalidade à natureza do sistema político. O sistema é instrumento, não um fim em si.

Figueiredo e Limongi (2007), em estudo paradigma sobre a matéria, postulam que num sistema multipartidário em que há presidencialismo de coalizão, instituições que dotem o presidente e os líderes partidários de poderes de agenda podem facilitar a coordenação entre membros da coalizão e aumentar a cooperação com o Executivo.

Assim, o processo decisório reserva ao Executivo o “poder de propor”, mas deixa aos líderes partidários no Congresso um controle sobre o processo legislativo, de modo que ações conjuntas do Executivo e dos líderes da coalizão de governo sejam não apenas possíveis, mas efetivas. Ademais, esse sistema reduz a influência do parlamentar como indivíduo, tornando-o um membro da estrutura partidária organizada, o que soa bastante condizente com a proposta do sistema.

Numa análise do sistema presidencialista de coalizão brasileiro, o estudo mencionado demonstrou que, apesar do que se imagina, o Executivo do país não se encontra engessado pelo Parlamento, ao contrário:

o desempenho do governo – medido pelo sucesso do Executivo na aprovação de seus projetos e a sua dominância na produção legal – aumentou consideravelmente com a centralização do processo decisório após 1988. Por outro lado, o comportamento dos partidos em plenário também mudou consideravelmente. Hoje, a coesão partidária e o padrão de formação de coalizões são mais consistentes. Além disso, os governos atuais contam com o apoio disciplinado dos partidos à sua agenda legislativa. (Figueiredo e Limongi, 2007, 3)

O estudo em referência não foi isento de críticas. Alega-se que a análise teria tomado as proposições do Executivo como um todo, de modo que as votações de matérias secundárias, em que não valeria a pena haver insurgência do Congresso contra o Executivo, acabariam por maquiar os índices de coalizão entre os poderes na decisão de votações efetivamente sensíveis, como de Emendas à Constituição.

Tais argumentos parecem ser afastados numa leitura cuidadosa dos achados, pois os índices de sucesso do Executivo são, em determinados momentos, tão altos que abarcam facilmente as duas situações. Com efeito:

Os dados analisados indicam que partidos políticos são atores decisivos no interior do processo legislativo. O processo decisório está longe de ser caótico ou ser governado por interesses individuais. O plenário é altamente previsível. Se as posições dos líderes partidários são conhecidas, é possível antecipar os resultados das votações nominais. Se e quando o governo é derrotado, não se deve concluir que tenha ocorrido uma revolta do plenário ou que a derrota se deva à indisciplina da sua base. Derrotas tendem a ocorrer quando o governo não conta com o apoio da maioria, quando acordos não são fechados partidariamente. Por exemplo, o maior número de derrotas do governo ocorreu sob a presidência de Fernando Collor: 14 derrotas em 61 votações em que a maioria simples era exigida. Como vimos, Collor não formou uma coalizão majoritária e, em muitas votações, apostou na vitória contando com a indisciplina da bancada do PMDB. Assim, das derrotas que sofreu, 12 eram previsíveis, isto é, o governo não tinha apoio dos partidos que controlavam a maioria das cadeiras. Quando Collor negociou e obteve o apoio do PMDB, não foi derrotado. O contraste com a performance de Fernando Henrique Cardoso não poderia ser maior. Em seus oito anos de presidência, o governo Cardoso amargou 11 derrotas em 205 votações de matérias que dependiam de quórum simples para sua aprovação. A base do governo foi testada em 221 ocasiões em votações constitucionais, colhendo apenas 18 derrotas 40. E é preciso entender o significado de derrotas quando estamos falando das matérias constitucionais: significa na verdade incapacidade para aprovar uma alteração do status quo constitucional. Isto é, o governo não conseguiu reunir os 3/5 dos votos necessários para aprovar uma proposta. Derrotado, derrotado mesmo, no sentido da oposição lograr

impor uma alteração da Constituição contrária aos seus interesses, o Executivo não foi uma vez sequer. Os quatro anos do primeiro mandato de Lula não apresentam um quadro diferente: foram apenas 10 derrotas em 182 votações, 8 delas nas 134 votações com quórum ordinário. (Figueiredo e Limongi, 2007, 30)

Assim, a conclusão mais acertada não é a de que o Congresso brasileiro seja fraco ou subordinado às vontades presidenciais, mas de que ele certamente, embora fragmentado, não é um obstáculo perverso à ação do Executivo. Nesse contexto, este estudo se filia à posição dos autores, para quem:

Problemas de governabilidade, se o termo é entendido em sua acepção mais imediata e direta, por certo não há. O governo é capaz de aprovar leis e não encontra no Congresso Nacional um obstáculo às suas pretensões. Não há paralisia decisória. Mudanças em políticas públicas, vistas como impossíveis sob as instituições vigentes, muitas delas requerendo emendas constitucionais, foram aprovadas no Congresso. (Figueiredo e Limongi, 2007, 34)

A despeito dos achados científicos contrários ao senso comum, a opinião de que as instituições políticas no Brasil seriam inadequadas, urgindo de uma reforma política, ainda é disseminada. Frequentemente, esse argumento se reveste de significativo apoio, inclusive entre a opinião pública esclarecida.

Os argumentos delineados neste tópico pretenderam afastar essa noção pessimista acerca do sistema político brasileiro, demonstrando que uma suposta ausência de governabilidade não pode justificar amplamente quaisquer reformas políticas.

Naturalmente, o sistema não é perfeito: nenhuma democracia é. Todavia, as reformas devem ser pensadas com maior cuidado, sem encontrar apoio irrestrito em argumentos falaciosos.

### **“Minirreformas” eleitorais de 2015 e 2017**

Nos últimos anos, tem se tornado certa a máxima de que, se em anos pares acontecem eleições, em anos ímpares acontecem alterações na legislação em matéria eleitoral, vide Leis nº 12.891/2013, 13.165/2015, 13.488/2017.

Por força do art. 16 da Constituição Federal (Brasil, 1988), que prevê que a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência, frequentemente se veem aprovadas no trigésimo sexagésimo sexto dia antecedente às eleições, alguma alteração legislativa na matéria.

A análise aqui realizada se ocupará mais especificamente das alterações realizadas em 2015 e 2017, com ênfase na Cláusula de barreira individual de 10% do Quociente Eleitoral (QE); na inclusão dos partidos que não atingiram o QE na distribuição das sobras ao fim das coligações proporcionais e à Cláusula de Desempenho para fins de divisão do Fundo Partidário (FP) e tempo de televisão.

#### *Cláusula de barreira individual e inclusão dos partidos que não atingiram o Quociente Eleitoral na distribuição das sobras*

A Lei 13.165 (Brasil, 2015) que, conforme seu preâmbulo, alterava “as Leis n 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina”, realizou ainda duas alterações significativas: inseriu a cláusula de barreira individual e incluiu os partidos que não atingiram o Quociente Eleitoral (QE) na distribuição das “sobras” de cadeiras no sistema proporcional.

A primeira alteração mencionada se ocupou da redação do art. 108 do Código Eleitoral (CE). Ao passo em que a redação da lei 7454 (Brasil, 1985) dispunha que estariam eleitos “tantos candidatos registrados por um Partido ou coligação quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido”, a redação atual, alterada pela Lei n° 13.165, de 2015, dispõe que:

Art. 108. Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.

Parágrafo único. Os lugares não preenchidos em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o caput serão distribuídos de acordo com as regras do art. 109. (Brasil, 2015)

A intenção era acabar com o alcunhado “efeito Tiririca”, em que um deputado eleito com quantidade significativa de votos se tornava um “puxador de votos” levando consigo outros candidatos que, por vezes, obtiveram votação inexpressiva.

Em 2010, o deputado federal Tiririca (PR-SP), obteve 1.353.820 votos. Dado o quociente eleitoral de 304.533 para o Estado de São Paulo, foi capaz de eleger 4,5 deputados. Na ocasião, em que ainda valia a regra de 1985, diante da votação nominal pela coligação, também se sagraram eleitos Siraque, com 93.314 votos, Otoniel, que obteve 95.971 votos, e delegado Protógenes, que contou com 94.906 votos.

Imperioso notar que, ainda que se tivesse aplicado a nova redação, os mesmos três candidatos seriam eleitos com a transferência de votos de Tiririca, já que todos alcançaram votação superior a 10% do QE. Assim, o caso que tomou proporções nacionais, inclusive dando nome ao fenômeno, na verdade, não guarda muita relação com a alteração legislativa, já que “pior do que está, não fica”: na prática, “fica igual” mesmo.

O caso disseminou a preocupação de um esvaziamento do sistema proporcional, com os “candidatos eleitos sem voto”. Ocorre que o caso de candidatos eleitos com votação zerada é caso raro, e muito anterior ao fenômeno Tiririca.

O primeiro deles ocorreu em 1945, quando o Brasil retornava ao regime democrático, pós-ditadura, ocasião em que o então candidato a deputado federal pelo Partido Social Democrático (PSD) no Acre, Hermelindo de Gusmão Castelo Branco Filho, foi “puxado” pelo colega de partido – Hugo Ribeiro Carneiro.

Em 2002, no Estado de São Paulo, também para a Câmara dos Deputados, o candidato Tocera, do Partido da Reedificação da Ordem Nacional (Prona), repetiu o feito, diante da expressiva votação do candidato Enéas Carneiro, que obteve 1.573.112 votos.

Assim, nota-se que a alteração, embora justificasse combater os efeitos dos puxadores de votos, tem pouca influência nesse contexto, já que os casos de votação abaixo de 10% do QE são raros,

e os de candidatos eleitos com votação zerada, por sua vez, raríssimos e quase inexistentes.

Pois bem, a redação legislativa do art. 108, CE (Brasil, 1965), traz consigo um parágrafo único, dispondo que os lugares não preenchidos em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o caput serão distribuídos de acordo com as regras do art. 109.

O art. 109 do Código Eleitoral, hibridamente alterado pelas minirreformas de 2015 e 2017, prescreve que:

Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários e em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o art. 108 serão distribuídos de acordo com as seguintes regras: (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

I – dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação pelo número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107, mais um, cabendo ao partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

II – repetir-se-á a operação para cada um dos lugares a preencher; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

III – quando não houver mais partidos ou coligações com candidatos que atendam às duas exigências do inciso I, as cadeiras serão distribuídas aos partidos que apresentem as maiores médias. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 1º O preenchimento dos lugares com que cada partido ou coligação for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida por seus candidatos. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 2º Poderão concorrer à distribuição dos lugares todos os partidos e coligações que participaram do pleito (Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017). (Brasil, 2015, 2017a)

Por força do §2º do art. 109, portanto, os partidos (não coligações, já que, conforme será exposto no tópico seguinte, as mesmas foram extintas, curiosamente, pela mesma reforma legislativa) que não atingiram o quociente eleitoral poderão participar da divisão das cadeiras não preenchidas com a aplicação dos quocientes

partidários e em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o art. 108.

Em outras palavras: havendo sobra de assentos, os partidos que não alcançaram o QE, podem concorrer a preenchê-las. Inclusive, não havendo mais candidatos que tenham satisfeito a cláusula de desempenho individual, todos também podem postular cadeiras. E, ao contrário dos casos de votação zerada, a existência de sobras é fenômeno dos mais frequentes nas eleições proporcionais brasileiras.

Os efeitos do art. 109 do CE, como exceção possível e tangível contra a restrição do art. 108 do mesmo diploma, já encontrou exemplos práticos. Em Goiás, no ano de 2018, havendo 3.031.194 de votos válidos e 17 cadeiras a serem preenchidas para o cargo de deputado federal em 2018, encontrou-se um Quociente Eleitoral de 178.305 votos. Nessa eleição, o Partido dos Trabalhadores (PT) que obteve apenas 116.568 votos, elegeu o candidato Rubens Otoni, com 83.063, diante do cálculo de sobras pela nova regra.

Ao contrário da impressão de que a nova redação facilitaria o acesso aos cargos, outras análises parecem indicar que dicção da norma prestigia apenas os candidatos com votação mais expressiva.

Imagine-se um cenário em que um partido, representativo de interesses bem delineados de uma parcela organizada da população, obtenha um apoio significativo, e que o quociente eleitoral para aquela eleição seja de 150.000 votos. Todavia, imagine-se também que essa votação esteja muito bem distribuída entre os candidatos.

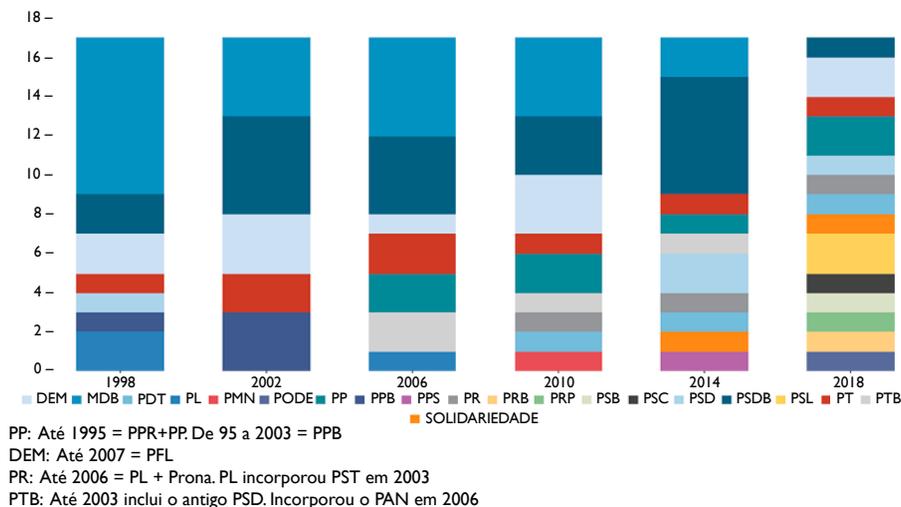
Nesse caso hipotético, o Partido A lançou 25 candidatos (150% do número de cadeiras a preencher), e cada um deles recebeu dez mil votos, correspondendo a 250.000 pessoas que se identificaram com a plataforma do Partido A. Nesses moldes, a legenda atingiu o Quociente Eleitoral, contudo, em razão da exigência de votação nominal mínima, não alcançou nenhuma cadeira na primeira rodada de distribuição, já que nenhum dos candidatos obteve 10% do QE.

O sistema se torna ainda mais discrepante na aplicação do art. 109, em especial de seu §2º, pois, quando se procede à distribuição das sobras, a vaga que foi retirada do Partido A pela regra do 108 não retorna a essa legenda, passando a ser distribuída pela regra geral.

Assim, é bem possível que mesmo atingindo quase 1,5x o Quociente Eleitoral, o Partido A acabe sem nenhuma cadeira, desperdiçando 8,25% dos votos válidos dos eleitores daquele estado.

Se, por um lado, os custos da minirreforma em matéria de representação parecem altos, também não se confirma que tenham sido compensados por ganhos em governabilidade – ao menos para os dados da eleição de 2018. Conforme a Figura 1, houve aumento significativo do número de legendas que compõem as cadeiras goianas na Câmara dos Deputados.

**Figura 1** – Composição da Câmara dos Deputados da bancada de Goiás



Fonte: Deputados..., 2018.

É evidente que o grande número de legendas que conquistaram assentos não representa um resultado a ser atribuído à alteração legislativa unicamente. O que se pretende demonstrar é que o argumento pró-governabilidade (erroneamente entendida como uma mera redução do número de partidos ocupando cadeiras), utilizado para a implantação das medidas, não se sustenta empiricamente<sup>4</sup>.

4. Dada a brevidade do artigo científico, não é possível colacionar ao corpo do texto os gráficos representativos da composição partidária das Câmaras dos Deputados de todos os estados da Federação. Todavia, conforme demonstra o Tabela 1, em anexo, das 27 Unidades da Federação (UF), apenas um apresentou

Também não se pode ignorar que a redação legislativa pós-“-minirreforma” é uma incongruência ao próprio sistema, já que a cláusula de barreira individual inviabiliza o voto de legenda, exigindo que o candidato obtenha nominalmente ao menos 10% do quociente eleitoral.

É importante lembrar que se trata de um sistema de lista aberta, e a votação nominal, em teoria, se destina somente a organizar, dentre os componentes da lista, a ordem de preferência para ocupar as cadeiras alcançadas pela legenda. Com a exigência, implementa-se um componente individual em um sistema que tem como pressuposto um cálculo coletivo, o que é, em essência, uma incoerência.

### *Fim das coligações proporcionais*

Se, por um lado, a possibilidade de que os partidos que não atingiram o QE participem da distribuição das “sobras” pode funcionar como um instrumento apto a garantir que os partidos menores alcancem espaço nas bancadas eleitas, o fim das coligações possui um efeito contrário para a maioria dessas legendas.

Primeiramente, os partidos terão que se adequar a lógicas distintas de pensamento: no caso da concorrência nos moldes do art. 108 (Brasil, 1965), como visto, é necessário que os candidatos sejam bem votados individualmente, sob pena de não atingir a cláusula de barreira individual, tendo como consequência a perda da vaga obtida pelo quociente partidário. Por outro lado, com o fim das coligações, eles também terão que se adequar para que os votos entre os candidatos do partido sejam minimamente bem distribuídos.

Isso acontece, pois, quando as coligações estavam vigentes, havendo candidatos potenciais de mais de um partido, atingia-se mais facilmente o quociente eleitoral. Uma vez que se trata de um sistema de lista aberta, em que a ordem interna dos candidatos a ocupar cadeiras é definida pela votação nominal, cada partido identificava entre os seus um potencial captador de votos, investindo nele a maior parte dos recursos. Desse modo, a coligação como todo ficava responsável por atingir o quociente eleitoral,

---

redução no número de partidos ocupando cadeiras (RN, de 8 para 7). 15 UF mantiveram o mesmo número de legendas com representação, e 11 aumentaram o número de partidos com Deputados Federais eleitos.

e cada partido, a garantir uma votação expressiva a pelo menos um candidato, a fim de ocupar a vaga destinada à lista em comento.

Ocorre que, com o fim das coligações, o partido deve alcançar sozinho o QE. Desse modo, ainda que um candidato seja um potencial eleito, será necessário que outros candidatos também alcancem uma votação significativa para que a legenda possa efetivamente ocupar cadeiras.

Para aferir como essas previsões se comportariam na prática, Campos e Mesquita (2019) realizaram uma simulação de como seria a alocação das cadeiras em 2018 caso já estivesse vigente a vedação à celebração de coligações para o sistema proporcional. Os dados demonstram que o novo arranjo ostentaria impactos significativos na composição legislativa.

De acordo com o estudo, o Partido dos Trabalhadores (PT) e o PSL seriam os maiores beneficiados na hipótese de as coligações terem sido proibidas já para o pleito de 2018, conquistando, respectivamente, 11 e 9 cadeiras a mais. Partido Social Democrático (PSD) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) ganhariam cinco cadeiras cada, e Partido Trabalhista Brasileiro e Partido Popular Socialista (PPS) seriam os maiores prejudicados, perdendo cinco deputados cada.

Importante mencionar que na votação da PEC nº 33/2017 no Senado, no 1º turno, presentes 63 Senadores, 62 votaram a favor da proposição, havendo uma abstenção. Nenhum representante do PTB ou do PPS votou, ao passo em que oito senadores petistas se fizeram presentes e favoráveis à PEC, correspondendo a 12,9% do resultado da votação (Brasil, 2017b).

É de se questionar, portanto, quanto da intenção legislativa está em melhorar a governabilidade, mesmo que em detrimento da representatividade, e quanto se trata do atendimento dos interesses da bancada votante.

Bem se sabe que as coligações são frequentemente acusadas de favorecer a excessiva fragmentação do Legislativo brasileiro, notadamente porque auxiliam partidos que não conseguiriam cadeiras no legislativo sem este subterfúgio. Todavia, parecia ser esse o desígnio do constituinte ao eleger o sistema proporcional: garantir minimamente o acesso de diversos interesses, ainda que minoritários, à agenda decisória.

Numa primeira análise, o que é possível afirmar é que, se o fim das coligações pode, a longo prazo, apresentar consequências nefastas no que tange à representatividade, na simulação para o pleito de 2018 ela se mostrou inócua em reduzir a fragmentação do Congresso brasileiro.

Os dados tratados por Campos e Mesquita (2019) demonstram que, caso não houvesse coligações para as eleições proporcionais de 2018, pelo NEP proposto por Marku Laakso e Ren Taagepera (1979), o número de partidos efetivos cairia de 16,47 para 14,30, o que não parece ser a salvaguarda última da governabilidade.

### *Cláusula de Desempenho Partidário I*

Com a edição da supramencionada EC nº 97/2017, o art. 17 da Constituição Federal de 1988 passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

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 (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

II - tiverem elegido pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

§ 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 (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017). (Brasil, 2017a)

Foi instituída assim a chamada Cláusula de Desempenho, ou Cláusula de Barreira, que traça as exigências para que os partidos recebam dinheiro do Fundo Partidário e tenham direito a tempo de propaganda em rádio e televisão. A justificativa, mais uma vez, foi reduzir a fragmentação partidária e melhorar a governabilidade.

De plano, é honesto reconhecer que o fácil acesso ao Fundo Partidário e ao tempo de propaganda incentivou a criação de legendas, mesmo que não ostentassem grande espectro ideológico. Associado a isso, uma vez que a mudança para partidos novos elide a pena da infidelidade partidária – a perda do mandato, parlamentares insatisfeitos frequentemente se utilizavam da manobra para burlarem a regra geral. Parece ser esse o caso, inclusive, da pretensa criação do partido Aliança pelo Brasil pelo presidente Jair Bolsonaro.

Nesse contexto, se por um lado a EC 97/2017 (Brasil, 2017a) possibilitou um maior controle por parte dos eleitores, evitando a confusão de votos no bojo das Coligações, e também retirou dos custos de manutenção as legendas com pouca aderência, há que se atentar aos efeitos negativos à fisiologia partidária.

Primeiramente, porque o §5º criou mais uma hipótese de migração partidária, para uma fidelidade que já era baixa. Entre 1986 e 2010, por exemplo, nada menos que 27% dos Deputados Federais trocaram de partido ao longo do exercício do mandato, o que só pode ser entendido como um nítido enfraquecimento das instituições partidárias (Nicolau, 2017).

Em adição, sem acesso ao Fundo Partidário (FP) e ao tempo de propaganda, muitas legendas acabarão morrendo à míngua ou se fundindo a outros partidos, ainda que em prejuízo de suas particularidades.

Com efeito, 14 partidos não alcançaram a cláusula de barreira, sendo que dos 30 partidos representados na Câmara, 9 não conseguiram votos suficientes. São eles Democracia Cristã (DC), Patriota, Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Humanista da Solidariedade (PHS), Partido da Mobilização Nacional, Partido Pátria Livre (PPL), Partido Republicano Progressista (PRP), Partido Trabalhista Cristão (PTC) e Rede. Diante desse quadro, o Patriota (5 deputados) incorporou o PRP (4), somando 9 parlamentares. O PCdoB (9) incorporou o PPL (1), atingindo 10 deputados. E o Podemos (11) incorporou o PHS (6), correspondendo a 17 deputados.

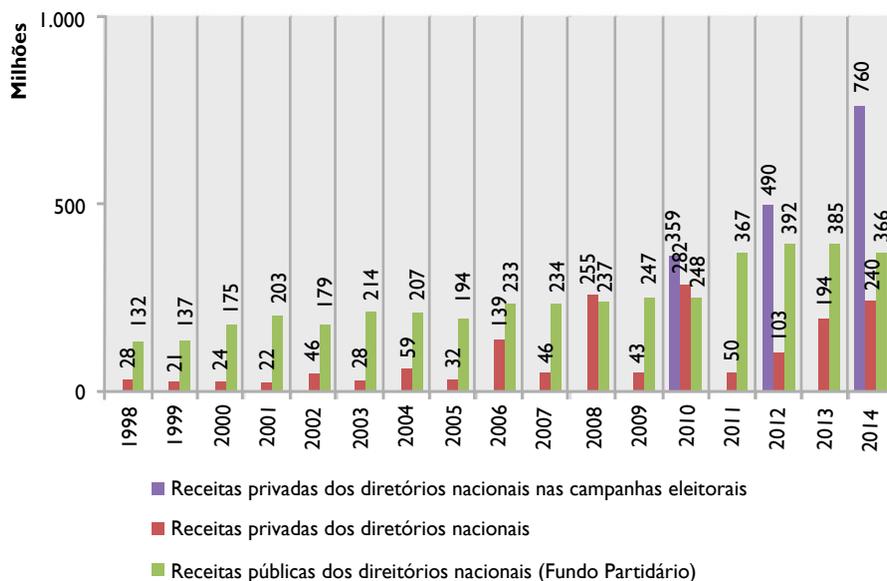
As medidas de incorporação parecem compreensíveis, do ponto de vista estratégico, notadamente porque a retirada dos recursos não se cinge ao financiamento das campanhas eleitorais, mas a todos os custos administrativos da rotina partidária. Neste sentido:

O tema do dinheiro na política toca em questões fundamentais do funcionamento de democracias representativas. No centro está a questão do financiamento da competição política em que em um primeiro momento toca no custeio das campanhas eleitorais. Mas é difícil falar de financiamento de eleições sem incluir também os recursos mobilizados para garantir o funcionamento das organizações partidárias. Adicionalmente, os recursos orçamentários para bancadas de partidos e os gabinetes de parlamentares, mesmo que formalmente separados dos partidos políticos, são complementos importantes para consolidar a base organizacional da disputa política. Finalmente, o financiamento das atividades de lobbying é uma atividade complementar ao financiamento de campanhas eleitorais,

ambas representando modalidades de influência do setor privado sobre os representantes políticos. (Speck, 2015, 247)

Speck e Campos (2015), demonstraram a composição das receitas das organizações partidárias, evidenciando que as receitas públicas representam parcela significativa dos recursos partidários, conforme se extrai da Figura 2.

**Figura 2 –** Receitas dos partidos políticos nacionais (1998-2014)



Fonte: Speck e Campos, 2015.

Ainda que, a partir de 2010, as receitas privadas tenham logrado um aumento significativo, os achados dos autores indicam que esse aumento foi direcionado aos partidos que ocuparam a presidência, padrão que não se repetiu sequer às legendas que compõem a base e fazem parte do governo. Deste modo, ainda resta inafastável a importância do Fundo Partidário para o financiamento dos partidos.

Em adição, desde 2016, pessoas jurídicas não podem mais realizar doações eleitorais. Desta feita, a gama de recursos privados se torna ainda menor, fortalecendo a ideia de que as legendas são bastante dependentes do financiamento público. Sem acesso ao

Fundo Partidário, portanto, resta cabalmente dificultado o acesso a cadeiras por esses partidos. Ademais, a perda dos recursos do FP prejudica a própria estrutura administrativa dos partidos, que dependem desse dinheiro para suas atividades diretivas.

Com a proibição da celebração de coligações proporcionais, associada à exigência de votação nominal mínima, o acesso de partidos menores às cadeiras restará certamente dificultado, conforme as simulações realizadas nos tópicos antecedentes indicam. Neste contexto, o alcance da Cláusula de Barreira parece fechar o cerco contra essas agremiações.

É importante notar que o crescimento das legendas partidárias é um processo gradativo. Tomando como exemplo o Partido Socialismo e Liberdade (Psol), nota-se que embora o partido tenha sido fundado em 2004 e registrado em 2005, apenas em 2012 elegeu seu primeiro vereador. Em 2018, dobrou sua bancada de Deputados Federais e logrou atingir a Cláusula de Desempenho.

Nesse contexto, a aplicação do conjunto das alterações legislativas nas eleições gerais de 2022 deverá ter um impacto significativo sobre as legendas em formação, sendo passíveis de questionamento seus reflexos sobre a representatividade do sistema.

## **Conclusão**

O Brasil adota um sistema presidencialista com representação proporcional em lista aberta, associado ao bicameralismo em nível federal e a um federalismo forte. Esse arranjo foi fortemente criticado nos primórdios de sua implantação e, ainda hoje, ressoam argumentos sobre a ineficácia do sistema.

Primordialmente, como visto, é falacioso o argumento de que esse sistema torne a governabilidade insustentável no país, notadamente diante da evidência de que o Executivo apresentou grandes índices de sucesso, tendo logrado aprovar reformas sensíveis ao longo dos anos.

Naturalmente, o presidencialismo de coalizão é um sistema complexo, que demanda do Presidente maiores habilidades de negociação. Contudo, como já mencionado, o sistema é um instrumento, e não um fim em si mesmo. É desarrazoado atribuir ao molde institucional a responsabilidade pela insatisfação com a representatividade ou com as políticas públicas e a responsividade governamental.

Destarte, as mudanças instituídas pelas “minirreformas” de 2015 e 2017, embora prometam resolver – ou ao menos amenizar – os problemas de governabilidade, reduzindo a fragmentação partidária, devem ser vistas com alguma cautela.

O sistema proporcional foi instituído exatamente para que o maior número possível de interesses, inclusive minoritários, lograssem alcançar representação no legislativo brasileiro. Ainda que se argumente sobre a falta de apreço à ideologia de muitos partidos, não se pode negar que interesses minimamente organizados encontram assim sua maneira de representação. Esvaziar o sistema representativo não parece a melhor forma de resolver os problemas de responsividade no país, pelo contrário.

Nesse viés, quando se implementa uma alteração legislativa como a exigência de votação nominal mínima, de maneira incongruente ao sistema proporcional de lista aberta, criam-se situações cujas soluções não estavam previstas pelo legislador originário, e que tampouco foram abarcadas pelo diploma legal que as instituiu.

Nesse contexto, desperdiçam-se incontáveis votos e retiram-se das legendas assentos que foram democraticamente conquistados, sem previsão de compensação. Ainda pior, tais desarranjos passam usualmente despercebidos, já que o sistema é complexo e a redação legislativa propositalmente pouco clara.

Ainda que os custos da governabilidade no país sejam altos, e inclusive os custos financeiros de manutenção da democracia o sejam, as alterações legislativas devem ser pensadas de maneira sistêmica.

Ao que parece, alguns dispositivos das reformas de 2015 e 2017 anulam-se mutuamente, prejudicando a compreensão e funcionamento do sistema: ao mesmo tempo em que se exige uma votação individual significativa do candidato, exige-se também que os votos estejam bem distribuídos entre os componentes da chapa. Não obstante, concomitantemente à implantação dessas mudanças, passa-se a retirar financiamento das legendas que não elegem um número mínimo de parlamentares.

Trata-se de alterações com destacada relevância, concretizadas por via de legislação ordinária, e de uma só vez, o que parece tão arriscado quanto foi acusado de ser o sistema quando, também em parcela única, optou pelo presidencialismo associado à representação proporcional em lista aberta e bicameral.

Uma vez que os dados, em maioria, ainda tratam apenas de simulações, resta aguardar o pleito de 2020, em que, finalmente, todas as alterações legislativas mencionadas estarão simultaneamente vigentes, para aferir os efeitos da legislação sobre a configuração dos votos, notadamente no que tange à representatividade das legendas e a proporcionalidade de representação mediante os arranjos de contagem das preferências eleitorais.

A perspectiva, pelos dados e argumentos aqui examinados, porém, é de que as legendas menores sejam paulatinamente prejudicadas, perdendo cadeiras e financiamento até que, de maneira forçada, o número de partidos seja efetivamente reduzido. Resta saber a que custos para a representação ter-se-á essa suposta melhora em matéria de governabilidade.

## Referências

- ABRANCHES, S. H. H. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, p. 5-34.
- BRASIL. (1965). Lei 4.737 de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<https://bit.ly/2y0RCes>]. Acesso em: 9 abr. 2020.
- \_\_\_\_\_. (1985). Lei 7.454 de 30 de dezembro de 1985. Altera dispositivos da Lei 4.737, de 15/07/1965, (código eleitoral) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<https://bit.ly/2WqfLDN>]. Acesso em: 4 maio 2020.
- \_\_\_\_\_. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [<https://bit.ly/34zpzix>]. Acesso em: 9 abr. 2020.
- \_\_\_\_\_. (2015). Lei 13.165 de 29 de setembro de 2015. Altera as leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – código eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos políticos e incentivar a participação feminina. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<https://bit.ly/2UXaYtG>]. Acesso em: 9 abr. 2020.
- \_\_\_\_\_. (2017a). Emenda Constitucional 97 de 4 de abril de 2017. Altera a constituição federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor

- sobre regras de transição. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: [<https://bit.ly/3b8AeTq>]. Acesso em: 9 abr. 2020.
- \_\_\_\_\_. (2017b). Resultado da votação: Votação em 1º turno da Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 2017, que veda as coligações partidárias nas eleições proporcionais e estabelece normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda; Votação em 2º turno da Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 2017, que veda as coligações partidárias nas eleições proporcionais e estabelece normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda. Brasília, DF: Senado Federal, 3 out. 2017. Disponível em: [<https://bit.ly/2RppHvE>]. Acesso em: 9 abr. 2020.
- CAMPOS, G.; MESQUITA, L.** (2019) Reforma política: o impacto das novas leis no pleito de 2018. Eleições 2018 e perspectivas para o novo Governo. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- COX, G.; MCCUBBINS, M.** (2001). The institutional determinants of economic policy. In: HAGGARD, S.; MCCUBBINS, M. (Ed.). Presidents, parliaments, and policy. Cambridge: Cambridge University Press.
- DATAPOLÍTICA.** (2016). Metodologia. Disponível em: [<https://bit.ly/2y51zr1>]. Acesso em: 9 abr. 2020.
- DEPUTADOS** estaduais em Goiás. Folha de S. Paulo. São Paulo, 7 out. 2018. Eleições 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2UTWkDC>. Acesso em: 9 abr. 2020.
- DUVERGER, M.** (1987). Os partidos políticos. Rio de Janeiro: Guanabara.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F.** (2007). Instituições políticas e governabilidade. desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C. R.; SAEZ, M. A. A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- LIMONGI, F.; GUARNIERI, F.** (2018) Duverger nos trópicos: coordenação e estabilidade nas eleições presidenciais brasileiras pós-redemocratização. In: FIGUEIREDO, A. C.; BORBA, F. (orgs.). 25 anos de eleições presidenciais no Brasil. Curitiba: Appris.
- NICOLAU, J.** (2017). Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar.
- SANTOS, F.** (2008). Brazilian Democracy and the Power of 'Old' Theories of Party Competition. Brazilian Political Science Review [online], vol. 1, n. 2, p. 57-76. Disponível em: <https://bit.ly/2KW6UnY>. Acesso em: 4 maio 2020.
- SARTORI, G.** (1986). The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Methods? In: GROFMAN, B.; LIJPHART, A. (orgs.). Electoral Laws and their Political Consequences. New York: Agathon Press.

- SENADO FEDERAL.** (2016). Comissão especial destinada a proferir parecer à proposta de Emenda à Constituição nº 282, de 2016. Voto da Relatora Shéridan Oliveira. Disponível em [<https://bit.ly/3daiurw>]. Acesso em: 4 maio 2020.
- SPECK, B. W.** (2015). Recursos, partidos e eleições: o papel do financiamento privado, do Fundo Partidário e do horário gratuito na competição política no Brasil. In AVELAR, L.; CINTRA, A. O. Sistema político brasileiro: uma introdução. 3. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Unesp.
- SPECK, B. W.; CAMPOS, M. M.** Financiamento dos diretórios nacionais dos partidos políticos no Brasil: uma análise das doações privadas para as organizações partidárias entre 1998 e 2014. ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 39., 2015, Caxambu. Anais [...]. São Paulo: Anpocs, 2015.
- TRIBUNAL SUPREMO ELEITORAL.** (2020). Divulgação de resultados de eleições. Disponível em: [<https://bit.ly/3beT0YO>]. Acesso em: 4 maio 2020.

## ANEXO

**Tabela I** – Comparativo do número de partidos que conquistaram assentos para a Câmara dos Deputados nos anos de 2014 e 2018 – antes e depois das alterações legislativas de 2015 e 2017, por Unidade da Federação

UF	Nº de Partidos representados em 2014	Nº de Partidos representados em 2018
AC	5	7
AL	9	9
AP	8	8
AM	7	7
BA	16	16
CE	14	14
DF	8	8
ES	9	9
GO	10	14
MA	14	14
MT	7	7
MS	6	6
MG	21	21
PA	12	10
PB	10	10
PR	15	16
PE	12	17
PI	6	8
RJ	17	21
RN	8	7
RS	11	14
RO	6	8
RR	8	8
SC	7	10
SP	18	19
SE	8	8
TO	6	6

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (2020).