

IX ENCONTRO DA ABCP

Eleições e Representação Política

**Multipartidarismo vs. autoritarismo: uma análise dos efeitos da legislação pós-constituente sobre a fragmentação partidária na Câmara dos Deputados**

Ana Lúcia Henrique (UFG/CEFOP)  
Denise Paiva (UFG)

Brasília, DF  
04 a 07 de agosto de 2014

## **MULTIPARTIDARISMO VS. AUTORITARISMO: UMA ANÁLISE DOS EFEITOS DA LEGISLAÇÃO PÓS-CONSTITUINTE SOBRE A FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Ana Lúcia Henrique<sup>1</sup>

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (UFG)<sup>2</sup>

University of Pittsburgh<sup>3</sup>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8090637859440030>

Dra. Denise Paiva

Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (UFG)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0144446693015854>

### Resumo:

O presente artigo é parte integrante de uma pesquisa de doutorado em desenvolvimento que analisa os efeitos da legislação eleitoral pós-constituinte sobre a configuração partidária brasileira. Para tanto, visa a preencher uma lacuna na literatura, analisando os efeitos das regras eleitorais sobre a configuração partidária na Câmara dos Deputados entre 1998 e 2014 usando tanto índices internacionais, como o de fraccionalização de Rae e o Índice de Partidos Efetivos no Legislativo (ENPP) de Laakso e Taagepera, quanto à metodologia nacional de Tafner (1996) - que acrescenta fator importante para sistemas de alta magnitude média, como o brasileiro: a presença partidária nos distritos --, a partir de dados da Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados. A escolha do período não é aleatória. Com a adoção do voto eletrônico, em 1996, os votos brancos deixaram de ser considerados votos válidos, fator que, conforme Nicolau (1996) salienta, até então favorecia os maiores partidos. A inclusão dos brancos aumentava o número de votos válidos e, conseqüentemente, o Quociente Eleitoral – cláusula de barreira nos sistema eleitoral brasileiro.

Palavras-chave: multipartidarismo, sistema partidário, fragmentação, criação de partidos, legislação eleitoral

---

<sup>1</sup> Assessora Técnica da Liderança do PDT na Câmara dos Deputados; Professora e Pesquisadora do CEFOR

<sup>2</sup> Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG)

<sup>3</sup> Estudante Visitante (Doutorado Sanduíche) - Bolsista da Capes (PDSE) processo 3735/14-1

## 1. Introdução

O Brasil é uma democracia consensual que combina federalismo, presidencialismo e um sistema proporcional de lista aberta para composição da Câmara dos Deputados. Para a literatura *mainstream*, o arranjo institucional brasileiro fomenta o individualismo, o distributivismo (*pork*), o multipartidarismo, dificulta a formação de maiorias, procrastina a tomada de decisões, e, conseqüentemente, gera prejuízo para a governabilidade. Assim, nesta perspectiva, nada mais é do que uma fábrica de “entraves” à democracia, já que as instituições beneficiam “precipualemente os próprios operadores” – políticos e servidores públicos (AMES, 2001, p. 3) – e configuram um sistema partidário pouco institucionalizado, caracterizado por considerável instabilidade nos padrões de competitividade partidária, frágeis raízes sociais, baixa legitimidade dos partidos, com fraca organização (MAIWARING, 1998; 1999) e operados por parlamentares individualmente. Em resumo, as instituições não seriam fortes o suficiente para coordenar os atores individuais.

Na outra ponta, a literatura de matriz brasileira é bem mais otimista. A abordagem do presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988) racionalizado (SANTOS, 2001) contradiz àquela visão, constatando que, no recente período democrático, o Legislativo tem aprovado políticas públicas importantes, por meio de votações nominais coordenadas e orientadas por partidos com alto alinhamento ideológico (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1995; LIMONGI, 2006), atendendo à agenda do Chefe do Executivo, fortalecido por novos mecanismos institucionais introduzidos pela Constituição de 1988 (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). O pessimismo, desta forma, derivaria de um “sentimento de inferioridade” (Nicolau, 1996) com relação ao sistema político das democracias que têm como tipo ideal os partidos da Europa Ocidental (EPSTEIN, 1982; KIRCHHEIMER, 1966; PALOMBARA; WEINER, 1966). Assim, a sua maneira, as instituições, arquitetadas pela Constituição de 1988 vêm garantido a governabilidade (MELO; PEREIRA, 2013) para que o país ultrapassasse o “estágio probatório de 20 anos de Lijphart (1999)<sup>4</sup>” e possa ser hoje considerado uma das maiores democracias do mundo.

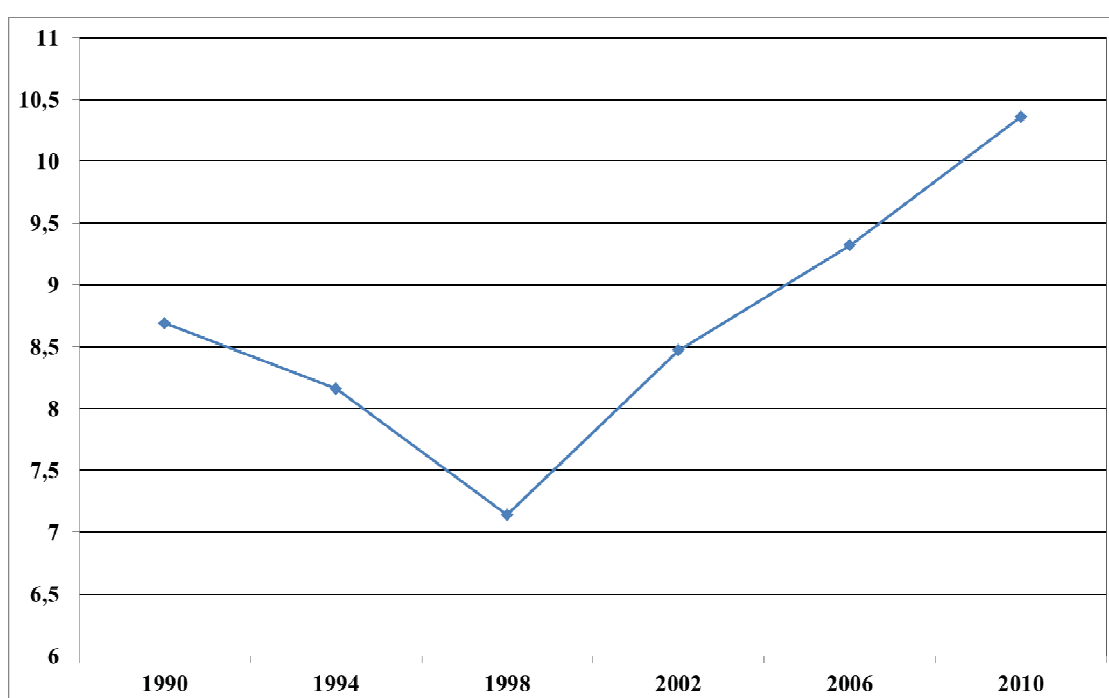
Ambas as abordagens apresentam sólidos fundamentos empíricos. Assim, pelo menos na literatura, o arranjo institucional brasileiro acabou gerando um impasse, passando a ser tratado como uma “externalidade” do sistema eleitoral. Há, entretanto, um consenso: tal arranjo institucional deu ao sistema partidário brasileiro o título de mais fragmentado

---

<sup>4</sup> O autor delimita um prazo de 20 anos de regime democrático sem interrupção para que um país entre no rol dos “modelos ou padrões de democracia”

entre as 132 democracias analisadas por Michael Gallagher<sup>5</sup>. A questão do estabelecimento de uma variável independente para o singular multipartidarismo brasileiro está longe de ser esgotada. Este trabalho arrisca-se neste sentido, buscando *nexus* na legislação e na configuração partidária dela decorrente.

A análise do Índice de Partidos Efetivos no Legislativo (ENPP ou Eff Ns) de Laakso e Taagapeera<sup>6</sup>) desde 1990 mostra que até 1998 havia uma tendência de queda (de 8,89 a 7,14). A partir de então, há um crescimento de cerca de um ponto percentual em todas as bancadas eleitas para a Câmara dos Deputados até a 54ª legislatura (2011-2015), quando chega a 10,36.



**Gráfico 1:** Evolução do Índice de Número Efetivo de Partidos (EffNs) 1990-2010. Fonte: (Gallagher, 2013).

Pode-se supor, portanto, que o aumento da fragmentação esteja atrelado a alterações ocorridas a partir de 1998, período que concentra mudanças importantes introduzidas pelo principal documento de regulação partidária: a Lei dos Partidos Políticos (nº 9096) de 1995, e pela primeira Lei de Eleições brasileira (Lei nº9.504/1997).

Embora importantes balizadores, os índices internacionais pouco explicam particularidades da fragmentação partidária inerentes às novas poliarquias, como a brasileira. A literatura internacional aponta carência de uma tipologia mais fidedigna à realidade dos partidos nas novas democracias (NORRIS, 2007) em consolidação (LINZ;

<sup>5</sup> Disponível em: [http://www.tcd.ie/Political\\_Science/staff/michael\\_gallagher/EISystems/](http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/EISystems/). Acesso em 12 Dez., 2013

<sup>6</sup> Disponível em: [http://www.tcd.ie/Political\\_Science/staff/michael\\_gallagher/EISystems/](http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/EISystems/). Acesso em 12 Dez., 2013

STEPHAN, 1996) incompletas<sup>7</sup> (MERKEL, 2004), ou de Terceira Onda (MAINWARING, 1999). De fato, muitos índices de fragmentação são também criticados pela supervalorização do impacto dos grandes partidos (SARTORI, 1982) e por produzir resultados enganosos em situações de partido único majoritário (DUMONT; CAULIER, 2003). No caso brasileiro, eles deixam de lado um fator importante: o peso da representação partidária nas unidades da federação, em um país onde elas são distritos, com magnitude média de 19 (SANTOS; VILAROUCA, 2008). A “capilaridade partidária” é desta forma, importante indicador da força de um determinado partido.

Para dar conta da peculiaridade brasileira, o presente trabalho acrescenta a classificação de Tafner (1996) - metodologia que compreende não só o peso relativo do partido mas que adiciona fator importante para sistemas de alta magnitude média, como o brasileiro: a presença partidária nos distritos. O uso da metodologia nacional mostra que, mais do que o aumento da fragmentação, há uma constante transferência de poder para os segmentos intermediários e pequenos, culminando na 54ª legislatura, com a criação de cinco partidos, quatro deles parlamentares, mesmo sem ter passado por qualquer eleição, graças à migração partidária possibilitada pela criação dos partidos com prerrogativas de funcionamento parlamentar<sup>8</sup> e recursos do fundo partidário.

O quadro é, no mínimo, curioso, e não fugiu à percepção do Congresso, pressionado pela opinião pública e pela população. Na legislatura que contempla os 50 anos do golpe militar, os 30 anos da Nova República e os 25 anos da chamada Constituição cidadã – a primeira depois de duas décadas de regime de exceção -, a questão do multipartidarismo e da necessidade de uma reforma política esteve constantemente presente na agenda do Congresso Nacional, da mídia e das ruas, invadidas por um “tsunami” de manifestações (NASCIMENTO, 2014; HARVEY, MARICATO, ZIZEK, & DAVIS, 2013).

Os recentes desdobramentos reforçam que a questão do multipartidarismo está longe de ter se esgotado. Novas abordagens explicativas para o fenômeno são necessárias e podem estar “escondidas” em aspectos ainda pouco explorados pela literatura. Os principais estudos sobre os efeitos do multipartidarismo na Câmara dos Deputados dedicam-se aos primeiros anos pós-constituente, no entanto (LIMONGI & FIGUEIREDO, 1995; NICOLAU, 1996; MAINWARING, 1998; AMES, 2001).

---

<sup>7</sup> O termo da literatura original é *defective*, que também pode significar defeituosa, imperfeita, anormal ou fraca e é usado em oposição à *embedded*, que por sua vez pode ser traduzido como incrustada, estabelecida ou incorporada.

<sup>8</sup> O funcionamento parlamentar é o direito que possuem os partidos políticos de se fazerem representar como tal nas casas legislativas, ou seja, ter organização em bancadas sob uma liderança da própria escolha, entre outras prerrogativas.

A perspectiva do presidencialismo de coalização, de fato, acerta ao mostrar que arranjos institucionais peculiares trazidos pela Constituição de 1988 e pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados contribuem para o funcionamento do “presidencialismo de coalizão”, embora muitas vezes de forma pouco eficiente. Nas democracias da Terceira Onda (MAINWARING, 1999), há uma forte tradição estadista e legiferante também presente nas linhagens do pensamento político brasileiro (BRANDÃO, 2005). O estudo do sistema partidário, portanto, não pode prescindir da análise do texto constitucional, principal documento na hierarquia das leis e de uma miríade de inovações pós-1988, cujos efeitos ainda não foram esgotados pela literatura, embora percebidos pelo crescimento do papel do estado no financiamento dos partidos brasileiros (RIBEIRO, 2008; 2013A; BRAGA; BOURDOUKAN, 2009), no bojo de uma possível cartelização (NICOLAU, 2010A; 2010B; PAIVA & HENRIQUE, 2013; RABAT, 2013; ANDREIS, 2008). É neste sentido que se insere a pesquisa de doutorado, da qual o presente artigo deriva.

Outro importante aspecto que parece passar ao largo das análises relaciona-se ao tema central do XI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Nosso arranjo institucional tem raízes históricas. Diferentemente das democracias centrais, no Brasil, bipartidarismo e regulação da organização partidária aparecem associados a regimes ditatoriais. A atual legislação partidária brasileira se contrapõe a todo o arcabouço legal criado durante o regime militar. Materializa, portanto, a vontade do constituinte brasileiro, preocupado com a garantia da autonomia e da liberdade dos partidos - basilar para um sistema partidário robusto, que refletisse a diversidade social represada em uma democracia recém-egressa de um longo período ditatorial. Não por acaso, a Lei dos Partidos de 1995 (LPP) modificou o caráter autárquico dos partidos para garantir a livre associação pela criação de organizações da sociedade civil, com personalidade jurídica de direito privado, funcionamento parlamentar e dotação orçamentária anual atrelada ao número de eleitores.

Como bem coloca o texto que fundamenta o tema central do presente encontro, “a herança autoritária tem peso definitivo sobre a definição de parâmetros de construção institucional [...] em países com experiências ditatoriais passadas e recentes”<sup>9</sup>, como é o caso do Brasil. Desta forma, o sistema partidário brasileiro nasce do chamado *mens legis* inscrito em um arcabouço legal que tem como principal objetivo a garantia da democracia. A legislação pós-constituinte e as decisões dos tribunais superiores, na maior parte das vezes provocadas pelos parlamentares e pelos partidos, têm crescentemente modificado a direção apontada pelo princípio constitucional da autorregulação e do multipartidarismo. Este aspecto parece ter sido relevado pela nossa literatura, no entanto.

---

<sup>9</sup> “Tema Geral” do IX Encontro da ABCP. Disponível em: [http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/conteudo/view?ID\\_CONTEUDO=744](http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/conteudo/view?ID_CONTEUDO=744). Acesso em: 31, maio, 2014.

O presente artigo busca *nexus* para o multipartidarismo nas inovações contidas nos princípios da Constituição de 1988, detalhados na principal legislação partidária dela derivada: a Lei dos Partidos (nº 9096) de 1995, com efeitos na configuração partidária das bancadas eleitas entre 1998 e 2010. Como supracitado, o ordenamento legal brasileiro separa a arena eleitoral da arena partidária em duas leis. O escopo do artigo se atém à arena partidária, aos partidos no legislativo (KEY, 1964), mais especificamente, na Câmara dos Deputados. A arena eleitoral é somente referida pelos seus efeitos na primeira. A análise conclui que as razões do multipartidarismo podem decorrer não somente de particularidades ou “externalidades<sup>10</sup>” do sistema eleitoral, mas de intervenções no percurso de um sistema partidário criado para a garantia de um arcabouço institucional autônomo e robusto em uma jovem democracia.

### **A Constituição e o Multipartidarismo**

Os partidos têm papel central para a democracia na chave eleitoral contemporânea (DAHL, 1997). No Brasil, a centralidade dos partidos políticos para a democracia é tardia, mas crescente. Só após a edição da Lei Agamenon (Decreto-Lei nº 7.586 de 1945) no período, considerado como “a primeira experiência democrática do Brasil” (CARVALHO, 2008, P. 127), foram proibidas as candidaturas avulsas. Desde então, os partidos políticos nunca perderam sua importância para o processo eleitoral e para a ocupação de cargos, mesmo durante o regime militar (Rabat M. N., 2008). Ao contrário do que ocorreu com outras democracias do Cone Sul, o governo militar instituído pelo golpe de 1964 não só estimulou a criação de partidos (MAIWARING, 2001) – embora controlados e sem o nome “partido” – como manteve as eleições para o Congresso Nacional - que funcionou praticamente durante todo o período -, embora reprimisse a participação popular, manipulasse a engrenagem partidária e eleitoral (RABAT, 2008) e suspendesse as eleições diretas para os cargos de presidente da República e de governadores de estado.

Preocupados com a manutenção dos direitos políticos em um país recém-egresso de 20 anos de regime ditatorial, os constituintes procuraram assegurar aos partidos a mais ampla liberdade e papel central na democracia. Para tanto, mantiveram a vedação à candidatura avulsa e garantiram a autonomia, remetendo aos estatutos a decisão, inclusive, sobre as normas de fidelidade e de disciplina partidária (CF, art. 17), *in verbis*:

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias. (Constituição da República Federativa do Brasil 1988, art.17, §1º, texto original).

Outro aspecto importante muitas vezes relevado pela literatura é a diferença entre a personalidade jurídica do partido antes e depois do período ditatorial. A Lei Orgânica dos

---

<sup>10</sup> Os efeitos colaterais de uma decisão sobre aqueles que não participaram dela, que podem ser positivos ou negativos.

Partidos (LOPP), de 1965, e sua substituta em 1971 tratavam os partidos como Pessoas Jurídicas de Direito Público, ou seja, como autarquias ou “braços do Estado”<sup>11</sup> (RABAT, 2008; PAIVA & HENRIQUE, 2013). Para confirmar a autonomia e o caráter de organização da sociedade civil, consoante ao modelo do partido de massa (DUVERGER, 1980 [1951]), os constituintes garantiram no texto constitucional – a mais alta lei na hierarquia do arcabouço legal – que as organizações passariam a ter Personalidade Jurídica de Direito Privado, deixando o estatuto de “braços do estado”, para serem entregues às “mãos do povo”.

O Projeto de Lei da atual Lei dos Partidos (PL1.670 de 1989) foi apresentado logo após a promulgação da Constituição com o propósito de regular as diretrizes traçadas pelo constituinte. O texto original, de autoria do deputado Paulo Delgado (PT-MG), era sucinto (continha 7 artigos), atendendo ao princípio da mínima regulação e da “mais ampla liberdade para os partidos ditado pelo Constituinte” (DELGADO, 1989). Até a palavra “orgânica” – que remete a normas centrais - foi subtraída da lei, que atribui a “organização”, propriamente dita, a cada agremiação (Schmitt, 2000, p. 64).

Eleito documento principal da Comissão Especial da Legislação Eleitoral e Partidária instalada em 1992 na Câmara dos Deputados, o PL 1.670 de 1989 teve diversos apensados e emendas (RABAT, 2013). Ao voltar do Senado, em 1995, foi aprovado na Comissão de Reforma Política - o primeiro colegiado instituído especificamente para este fim na Câmara dos Deputados desde 1988 (RABAT, 2003; HENRIQUE, 2012). Depois de tramitar nas duas Casas, o texto final, transformado da Lei 9.096/1995 tinha 63 artigos e, portanto, regulava bem mais, mostrando nossa inexorável tradição legiferante. Ainda assim, reforçou o caráter de partido como associação da sociedade civil pela personalidade jurídica, fora do Estado, ciclo fechado pela Lei 10.825 de 2003, que incorporou o partido político ao rol de Pessoas Jurídicas de Direito Privado do recém-aprovado Código Civil.

O processo de cerceamento da autonomia prescrita pelo constituinte, iniciado na tramitação do PL 1.670/1989 continuou. Desde 19 de setembro de 1995, a Lei dos Partidos Políticos (LPP) foi alterada 28 vezes, sendo dez Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, a primeira delas um mês após a sanção (31 de outubro de 1995).

Como principal documento regulador dos partidos políticos previsto pelo constituinte, a LPP assegurava as diretrizes constitucionais de um sistema partidário autônomo, quase autorregulado, composto por tantos partidos quantos fossem organizados pela sociedade civil, que com eles gradativamente aprenderia a participar e a fortalecer o regime democrático nascente. Neste sentido, o multipartidarismo constava do *mens legis* do

---

<sup>11</sup> O artigo 40 do Código Civil (Lei 10.406/2002) elenca as Pessoas Jurídicas de Direito Público: união, estados, territórios, municípios e autarquias.



constituente, que, coerentemente, manteve o sistema eleitoral proporcional<sup>12</sup> e assegurou a proporcionalidade da representação partidária dentro do Congresso Nacional<sup>13</sup>. Consonante ao princípio constitucional, a LPP modificou as regras para criação de partidos, a cláusula de desempenho e introduziu o funcionamento parlamentar, atrelado à distribuição de recursos do fundo partidário, que embora já existisse desde a LOPP de 1965, ganhou dotação orçamentária certa na atual legislação (Rabat M. N., 2011; 2013), como detalharemos a seguir.

### A Lei dos Partidos e o Multipartidarismo

A Constituição de 1988 permitiu partidos criados por parlamentares até seis meses após a promulgação (Art. 6º, ADCT, Constituição Federal de 1988). Da mesma forma, a Lei de 1995 recepcionou os partidos existentes. Como nova regra, diminuiu o apoio (Cf. quadro 1), vedou o registro provisório - permitido pela legislação anterior - e transferiu boa parte do processo – inclusive a conferência das assinaturas - para o cartório de registro civil, fora do Estado, portanto.

**Quadro 1:** Normas para criação de partidos (1965 - 1995)

Norma	Assinaturas	Estados (distritos)	Mínimo Distrito <sup>14</sup> por
Primeira LOPP 1965 Art. 7º	3% eleitorado CD (apoio)	11	2%
AI 4 29 de novembro de 1965 <sup>15</sup>	120 deputados + 20 senadores		
Constituição 1967 <sup>16</sup>	10% eleitorado CD (apoio)	2/3 (7)	7%
EC 1 (1969), art. 152	5% eleitorado CD (apoio)	7	7%
Segunda LOPP 1971	5% eleitorado CD (apoio)	7	7%
EC 11/1978 <sup>17</sup>	5% eleitorado CD (apoio expresso em votos)	9	3%
Lei 6767/1979 <sup>18</sup>	5% eleitorado CD (apoio expresso em votos)	9	3%
CF 1988 ADCT	30 deputados		
PL 1670/1989	0,1% (filiação)	9	-
LOPP 1995 (Legislação atual)	0,5% (apoio)	9 (1/3)	0,1%

**Fonte:** legislação constante do acervo da Câmara dos Deputados.

O *caput* do art. 7º praticamente repete o §2º do artigo 17 da Constituição Federal:

Art. 7º O partido político, **após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil**, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral.  
§ 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o

<sup>12</sup> Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal (Constituição Federal)

<sup>13</sup> “§ 1º Na constituição das Mesas e de cada comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa (Art. 58, §1º)”.

<sup>14</sup> Desde o Código Eleitoral de 1945, os partidos políticos têm caráter nacional, daí a necessidade de apoio mínimo do eleitorado nos Estados.

<sup>15</sup> Os partidos políticos existentes foram extintos pelo AI 2 em 27 de outubro de 1965.

<sup>16</sup> Além do apoio do eleitorado, para ser criado o partido deveria ter o apoio de 10% dos deputados distribuídos em 2/3 dos estados e mais 10% senadores.

<sup>17</sup> Ou **filiação** de pelo menos 10% de representantes da Câmara dos e do Senado Federal (fundadores).

<sup>18</sup> Ou pelo menos 10% de representantes do Congresso Nacional como fundadores signatários.

apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles (Lei 9096/1995, grifo faz autoras).

Pela nova lei, após a assinatura de no mínimo 101 fundadores<sup>19</sup>, o partido deve ter 491.656 assinaturas de apoio, que deverão estar distribuídas em pelo menos nove unidades da federação, sendo que, em cada uma delas deverão assinar, no mínimo, um décimo por cento (0,1%) do eleitorado que haja votado para deputado federal na eleição anterior, tomando-se por base dados de 2010.

As disposições transitórias da nova lei também permitiram que os partidos que já tivessem registro definitivo, ficassem dispensados das novas exigências, devendo providenciar a adaptação de seu estatuto no prazo de seis meses da data de sua publicação.

Após a criação dos partidos, é preciso garantir a sobrevivência daqueles que realmente representem as preferências dos cidadãos que mais tarde serão transformadas em políticas públicas, conforme a cadeia de responsabilidade da democracia (Powell, 2005). Neste sentido, é preciso estabelecer prerrogativas no Legislativo, normalmente atrelada ao desempenho eleitoral (votos ou bancada na Câmara dos Deputados). A cláusula de desempenho – muitas vezes chamada de cláusula de barreira<sup>20</sup> e de cláusula de exclusão – aparece pela primeira vez no Brasil no Código Eleitoral de 1950, que previa o cancelamento do registro do partido que não conseguisse eleger ao menos um representante para o Congresso Nacional, ou que não obtivesse ao menos cinquenta mil votos (Carvalho K. d., 2003).

Desde a primeira LOPP, a legislação partidária brasileira prevê algum tipo de cláusula de desempenho e até hoje mantém a cláusula de barreira. O texto original do Código Eleitoral vigente (Lei 4.737 de 15 de julho de 1965) determina que os partidos que não alcancem o Quociente Eleitoral - ou seja, o resultado da divisão dos votos válidos pela magnitude do distrito - sejam excluídos da disputa dos assentos na Câmara dos Deputados (Art. 114, §2º, texto original do Código Eleitoral; Art. 109, §2º da Lei 4.737/1965). Na época, a “vantagem competitiva” das maiores agremiações era ainda maior, porque os votos brancos engrossavam o contingente de votos válidos. A Lei das Eleições (nº 9.504/1997) excluiu os votos brancos da contagem de votos válidos (art. 5º). Como os votos válidos são

---

<sup>19</sup> Art. 8º O requerimento do registro de partido político, dirigido ao cartório competente do Registro Civil das Pessoas Jurídicas, da Capital Federal, deve ser subscrito pelos seus fundadores, em número nunca inferior a cento e um, com domicílio eleitoral em, no mínimo, um terço dos Estados (Lei 9096/1995). As LOPPs anteriores também exigia o mesmo número de fundadores, coincidentemente também no artigo 8º.

<sup>20</sup> Evitamos o uso do termo cláusula de barreira para que não haja confusão com a exigência do atendimento do Quociente Eleitoral para que o partido possa participar da distribuição dos assentos na Câmara dos Deputados.

divididos pelo número de cadeiras em disputa, a adição dos votos brancos aumentava o valor do Quociente Eleitoral e, portanto, a cláusula de barreira. Além disso, não eram permitidas coligações, chamadas de alianças (Art. 110, Código Eleitoral texto original). A inclusão dos votos brancos aumentava artificialmente o número de votos válidos e, conseqüentemente o quociente eleitoral, representando barreira adicional às menores agremiações (Nicolau, 2002a; 2002b).

Consoante ao princípio da autonomia, a Constituição de 1988 não contemplou qualquer mecanismo de desempenho, mas assegurou o direito de os partidos terem representação nas casas legislativas, que obtiveram assento, pelo “funcionamento parlamentar” (art. 17, IV), remetendo sua regulação à legislação posterior.

A importância da organização da representação partidária na Câmara dos Deputados aparece já na segunda Lei Orgânica, em 1971, mas só a Lei 6.767 de 1979, que pôs fim ao bipartidarismo, introduziu o embrião do contemporâneo “funcionamento parlamentar” como cláusula de exclusão – e não de extinção, como fazia a legislação anterior -, condicionando a representação nas Casas Legislativas ao desempenho eleitoral:

Art. 16 Não terá direito à representação **no Senado Federal, na Câmara dos Deputados e nas Assembleias Legislativas** o partido que não obtiver o apoio expresso em voto **de 5% do eleitorado**, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuído em pelo menos **9 Estados, com o mínimo de 3% em cada um deles** (Lei 6.767 de 1979, grifo das autoras).

A associação continua na legislação posterior. Só a Lei 7.454/1985, no entanto, condiciona a obtenção de cadeiras no Congresso Nacional – e não em todas as Casas Legislativas - ao recebimento do Fundo Partidário e ao acesso à propaganda partidária, como acabou aparecendo mais tarde na LPP.

§1º **Somente os Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional** terão direito ao rateio dos recursos do Fundo Especial de Assistência aos Partidos Políticos, de que trata o art. 95 da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, bem como à transmissão gratuita pelo rádio e televisão, prevista no parágrafo único do art. 18 da citada Lei (Lei 7.454/1985, art. 2º, grifo das autoras).

A atual Lei dos Partidos destina todo um capítulo à inovadora prerrogativa constitucional, começando pela definição:

Art. 12. O partido político funciona, nas Casas Legislativas, por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, as disposições regimentais das respectivas Casas e as normas desta Lei (Capítulo III, Lei 9096/1995).

O texto original da atual Lei dos Partidos é semelhante ao da lei 6.767 de 1979, supracitada:

Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, **em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante**, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, **cinco por cento dos votos apurados, não computados os**

**brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles** (Lei 9096/1995, projeto original, grifo das autoras).

A importância do funcionamento parlamentar, no entanto, cresce a partir de 1995, quando o acesso à liderança passa a garantir cargos e prerrogativas regimentais, não só na Câmara dos Deputados, mas em todas as assembleias e câmaras municipais, além do acesso ao rateio da maior parte dos recursos do fundo partidário (99%) - agora com dotação orçamentária garantida pela legislação, como será visto mais adiante - e a maior tempo de propaganda partidária<sup>21</sup> e eleitoral<sup>22</sup>. O partido que não atendesse às exigências do art. 13 teria direito ao rateio de apenas um por cento dos recursos do fundo partidário e a um programa semestral em cadeia nacional com duração de dois minutos (Art. 49, Lei 9096/1995 – texto original).

A associação entre recursos do fundo partidário, tempo de propaganda e funcionamento parlamentar guindou a representação na Câmara dos Deputados a um patamar nunca antes visto na história dos partidos brasileiros. Esta mudança pode estar fomentando a criação de partidos parlamentares, e a fragmentação partidária, como fica evidente na discussão sobre a “portabilidade dos votos”, gerada pela criação do PSD, seguido por outros quatro partidos (SDD, PROS, PPL e PEN) na atual legislatura.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICDs, Art. 9º) prevê que os deputados serão agrupados “por representações partidárias ou Blocos Parlamentares, cabendo-lhes escolher o Líder quando a representação for igual ou superior **a um centésimo da composição da Câmara**” (grifo das autoras) – ou seja, a cinco parlamentares. Os partidos com menos representantes podem constituir blocos, perdendo as prerrogativas das lideranças individuais (RICDs, art. 12).

Ao perder a Liderança na Casa, os partidos abrem mão do direito à distribuição de cargos da Mesa (art. 8 §1º, RICDs), à distribuição proporcional dos cargos das comissões<sup>23</sup>, a ter representante individual no Colégio de Líderes – fundamental na decisão da agenda legislativa -, além de instalações físicas, servidores comissionados e efetivos<sup>24</sup> e indicação

---

<sup>21</sup> Lei 9096/1996 (texto original), art. 49 - I a realização de um programa, em cadeia nacional e de um programa, em cadeia estadual em cada semestre, com a duração de vinte minutos cada; II - a utilização do tempo total de quarenta minutos, por semestre, para inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais.

<sup>22</sup> O texto original da Lei das Eleições o (9.504/1997) determina que os horários da propaganda eleitoral serão distribuídos entre todos os partidos e coligações da seguinte forma: I - um terço, igualmente; II - dois terços, proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram.

<sup>23</sup> Passam a ocupar cargos em regime de rodízio. RICDs, Art. 25. § 1º A fixação [do número de membros das comissões permanentes] levará em conta a composição da Casa em face do número de Comissões, de modo a permitir a observância, tanto quanto possível, do princípio da proporcionalidade partidária e demais critérios e normas para a representação das bancadas.

<sup>24</sup> Decat, Ewrich – Agência Estado “PROS e Solidariedade disputam 'metro quadrado' na Câmara: Após criação das siglas, integrantes brigam por espaço físico na Casa, que avalia desalojar servidores para abrigar legendas”.

de vice-líderes<sup>25</sup>, os últimos pré-requisitos proporcionais ao tamanho da bancada. O vice-líder assume várias prerrogativas do líder, entre elas, a de participar e de encaminhar votação em qualquer comissão - mesmo sem direito a voto – e de pedir verificação de quórum (RICD, art. 10, III). Isto o torna importante *veto player* nas comissões, podendo encerrar uma reunião e adiar a votação de matéria que não seja de interesse do partido ou de seu interesse. Assim, quanto mais vice-líderes o partido tiver, mais poder de veto terá, em uma arena decisória importante, quando a produção conclusiva em comissões<sup>26</sup> vem aumentando face ao maior poder do governo no plenário (GOMES, 2013). O maior partido (PT) tem hoje 22 vice-líderes na Câmara dos Deputados, mesmo número de comissões permanentes.

Coerente ao princípio da gradual conformação do sistema pelo exercício da democracia e antevedendo a dificuldade de implantação da norma, a Lei de 1995 previa dez anos de disposições transitórias até a efetividade completa do dispositivo em 2006. Como aconteceu com outras cláusulas de desempenho, utilizadas casuisticamente durante todo o regime militar, esta também nunca chegou a ser plenamente aplicada devido à interferência dos tribunais superiores, provocada pelos inconformados partidos e representantes prejudicados. Além das implicações políticas da revogação da vontade popular expressa em votos às legendas excluídas, a cláusula de desempenho conflitava com dispositivos legais e constitucionais que remetem à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal deliberar “privativamente” sobre a “organização, funcionamento, política, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços” (Art. 51/52 CF).

Em dezembro de 2006, o Supremo Tribunal Eleitoral julgou inconstitucional a cláusula de barreira mantendo o funcionamento parlamentar para partidos que tivessem elegido e mantido filiados no mínimo 3 representantes em diferentes estados, até que o Legislativo decidisse a respeito – o que de certa forma fez, ao retirar a expressão “funcionamento parlamentar” dos artigos que tratam da fusão e incorporação (art. 29) e dos dispositivos que tratam do fundo parlamentar (art. 41 e 41-A) com a aprovação da Lei 11.459/2007 e da Lei nº 12.875, de 30/10/2013, a chamada lei da portabilidade eleitoral.

Em termos de bancada eleita para a Câmara dos Deputados, os efeitos só puderam ser percebidos em 2010, já que a decisão foi proferida depois das eleições gerais de 2006.

---

23 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,pros-e-solidariedade-disputam-metro-quadrado-na-camara-,1088799,0.htm>>. Acesso em: Outubro, 31, 2013.

<sup>25</sup> Art. 9, §1º, RICDs: “Cada Líder poderá indicar vice-líderes na proporção de um por quatro deputados ou fração, que constituam sua representação”.

<sup>26</sup> O poder conclusivo em comissões (RICDs art. 24, II) é uma inovação da Constituição de 1988 que permite que a matéria seja aprovada sem a necessidade de deliberação do plenário.

## **Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos: marco divisor**

O financiamento público partidário já aparece na primeira LOPP, que cria o “fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos”, constituído de multas e doações particulares e públicas (Art. 60), mantido na segunda LOPP de 1971 (Art. 95).

De maneira geral, a previsão orçamentária da época do governo militar é semelhante à da lei de hoje (Rabat M. N., 2013), *in verbis*:

O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por recursos públicos e privados proveniente de multas e penalidades pecuniárias, recursos financeiros que lhes forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; doações de pessoa física ou **jurídica**, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; **dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária**, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995, corrigidos pelo IGP-DI/FVG. (Lei 9096/1995, Art. 38, incisos II, III, IV, grifo das autoras)

Há três sutis, porém significativas, diferenças: a redução da periodicidade (de trimestral para mensal), o volume de recursos e a possibilidade de doações de pessoa jurídica, sendo esta última particularmente importante pela permissão de transferência de recursos do fundo para campanhas eleitorais. Com a LPP, as dotações passaram a fazer parte da Lei Orçamentária votada pelo Congresso Nacional, com valor mínimo fixo, condicionado ao número de eleitores, que cresceu de 15,5 milhões de brasileiros, em 1960, para 95,7 milhões em 1994 e para 136 milhões, em 2010 (TSE, 2010). A introdução destas três prerrogativas representou substancial aporte de recursos para as agremiações (RABAT, 2013), que deixaram de sofrer a “espantosa penúria” retratada por Maiwaring (2001, p.208).

Outro aspecto central com relação ao custeio das agremiações partidárias pós 1995 é a tendência de concentração dos recursos nos partidos com maior votação em grandes distritos. A distribuição dos recursos na legislação anterior a 1995 sempre esteve atrelada à bancada na Câmara, e não ao número de votos. Os distritos de maior magnitude, correspondentes aos Estados mais populosos e normalmente, mais ricos, tendem a ter mais votos e os distritos com representação menor – especialmente os com representação mínima, que tendem a ter mais representantes em proporção ao número de votos.

As implicações destas mudanças para o custeio, a organização e o modelo dos partidos brasileiros, já foram sinalizadas pela literatura (RIBEIRO, 2008; BRAGA; BOURDOUKAN, 2009) tomando como referência o orçamento do PT, considerado o único partido de massa surgido no atual período democrático (MAINWARING, 1999; AMES, 2001). Hoje cerca de 80% dos recursos dos partidos em ano não eleitoral provêm do fundo

partidário (RIBEIRO, 2013a). Ao que indica as conclusões do presente artigo, estas mudanças podem estar influenciando também a configuração partidária e a fragmentação na Câmara dos Deputados.

Ao contrário das LOPPs anteriores, a LPP toma como referência não a representação, mas o número de votos válidos, em uma proporção concentradora:

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 das autoras)

Em contrapartida ao aumento de recursos, a lei diminuiu, consideravelmente, a parcela distribuída entre todos os partidos. Nas anteriores era de 20% ( de 1965 e 1971). O projeto da Lei dos Partidos (PL 1.670, de 1989), de autoria do deputado Paulo Delgado, reservava 50% dos recursos do fundo partidário às agremiações proporcionalmente **às bancadas do Congresso Nacional** (grifo das autoras). Se por um lado as alterações da Lei de 1995 privilegiaram os partidos melhor representados em distritos mais populosos (com mais votos), por outro lado, facilitavam a representação dos menores partidos normalmente melhor representados em distritos de maior magnitude. As alterações da lei original eram, portanto, equilibradas e coerentes ao princípio constitucional, prevendo disposições transitórias graduais por um período de 10 anos (com pelo menos duas legislaturas e duas eleições), de forma que o sistema pudesse se autorregular naturalmente.

Como ocorreu com a cláusula de desempenho, os dispositivos reguladores da distribuição do fundo partidário sofreram várias modificações, resultantes de disputas entre os partidos e os tribunais superiores. Entre a aprovação da lei em setembro de 1995 e a efetiva aplicação, programada para os resultados das eleições de 2006, havia uma distribuição transitória (art. 56 e art. 57, Lei 9096/1995): na primeira legislatura com base na representação parlamentar e na segunda com base nos voto obtidos (mais uma vez buscando a transição com equilíbrio). Com a decisão do Supremo Tribunal Federal em dezembro de 2006, pela inconstitucionalidade do funcionamento parlamentar como cláusula de desempenho, foi criado um vácuo legislativo. O TSE decidiu em 2007 (RES 22.506 de 6 de fevereiro) que a distribuição seria de 29% para os partidos parlamentares proporcionalmente à **bancada** (grifo das autoras) do início da legislatura; 29% para os que atendessem à cláusula de desempenho, distribuídos conforme a proporção de **votos válidos** e 42% para todos os partidos com registro no TSE.

A decisão vigorou por pouco tempo. No dia seguinte à publicação da Resolução, os líderes do PMDB, PT e PFL – três dos quatro maiores partidos da época - apresentaram o

Projeto de Lei 84/2007 diminuindo para 5% a parcela destinada a todos os partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Em 21 de março de 2007 foi sancionada a Lei 11.459, de 2007 que regulamentou a distribuição atual: 5% para todos os partidos e 95% proporcionalmente distribuídos aos partidos na proporção dos **votos válidos** obtidos na última eleição para a Câmara dos Deputados.

Uma análise das diferentes regras entre 1995 e 2007 mostra que a intervenção dos Tribunais Superiores entre 2006 e 2007 importou em substancial diferencial no que tange à distribuição dos recursos do fundo (ANDREIS, 2008). Em termos de bancada eleita, estas modificações só tiveram efeito em 2010, como será visto a seguir.

### Repercussões na Configuração Partidária da Câmara dos Deputados

A análise da fragmentação do sistema partidário é normalmente feita a partir de índices que levam em conta ou a quantidade de votos recebida por cada agremiação ou a bancada de cada partido na câmara baixa. Pelo escopo do artigo, optamos pelos índices referenciados na bancada eleita, conforme os dados da Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados (Cf. quadro 2). A escolha também evita as constantes variações dos números do TSE (sujeitas às decisões judiciais) assim como utiliza a mesma referência da distribuição das prerrogativas do funcionamento parlamentar, embora não represente o percentual de alocação do fundo partidário – baseado no número de votos de cada agremiação.

**Quadro 2:** Número de partidos (P), índice de concentração (HH), índice de fraccionalização (F) e número efetivo de partidos (EffNs)<sup>27</sup> 1998 - 2013

Ano	P	HH	F	N (EffN)
1998	18	0,1403	0,8597	7,1264
2002	19	0,1178	0,8822	8,4896
2006	21	0,1077	0,8923	9,2891
2010	22	0,0959	0,9041	10,4271
Nov. 2011	23	0,0946	0,9054	10,5703
Fev. 2012	23	0,0929	0,9071	10,7675
Fev. 2013	23	0,0948	0,9052	10,5474
Out. 2013	22	0,0881	0,9119	11,3450
Nov. 2013	21	0,0883	0,9117	11,3237

**Fonte:** Secretaria Geral da Mesa - Câmara dos Deputados - Elaboração Ana Lúcia Henrique. Grifo da autora.

A análise do quadro 2 mostra que, entre a primeira bancada eleita sob a nova Lei dos Partidos (1998) e a atual (2010) o número de partidos parlamentares (P) sobe 22%. Como visto, a desconcentração e a fragmentação, medidas pelos outros índices, no entanto, é crescente, e continua mesmo sem uma única eleição, durante a 54<sup>a</sup> legislatura (desde 2011 – período grifado).

<sup>27</sup> O índice HH (Herfindal-Hirschman) avalia o “mercado partidário” e varia de 0 a 1 – o último correspondente ao mercado controlado por uma única firma (Nicolau, 2005). O índice de fragmentação (F) (Rae, 1967) mede a probabilidade de dois deputados federais escolhidos ao acaso pertencerem a partidos diferentes. O Número Efetivo de partidos (N, EffNs ou ENPP) de (Laakson & Taagepera, 1979) mede a fragmentação.



Para entender melhor as mudanças em termos de força e peso das bancadas no período de fragmentação crescente, utilizamos a taxonomia de Tafner (1996). Em um país com distritos tão diversos e dispersos como o Brasil, a presença ou a ausência de representantes nos distritos (unidades da federação) é uma *proxy* importante do poder e da força do partido. De acordo com a taxonomia de Tafner (1996), os partidos podem ser classificados como fortes, intermediários, pequenos ou nanicos (Cf. quadro3)

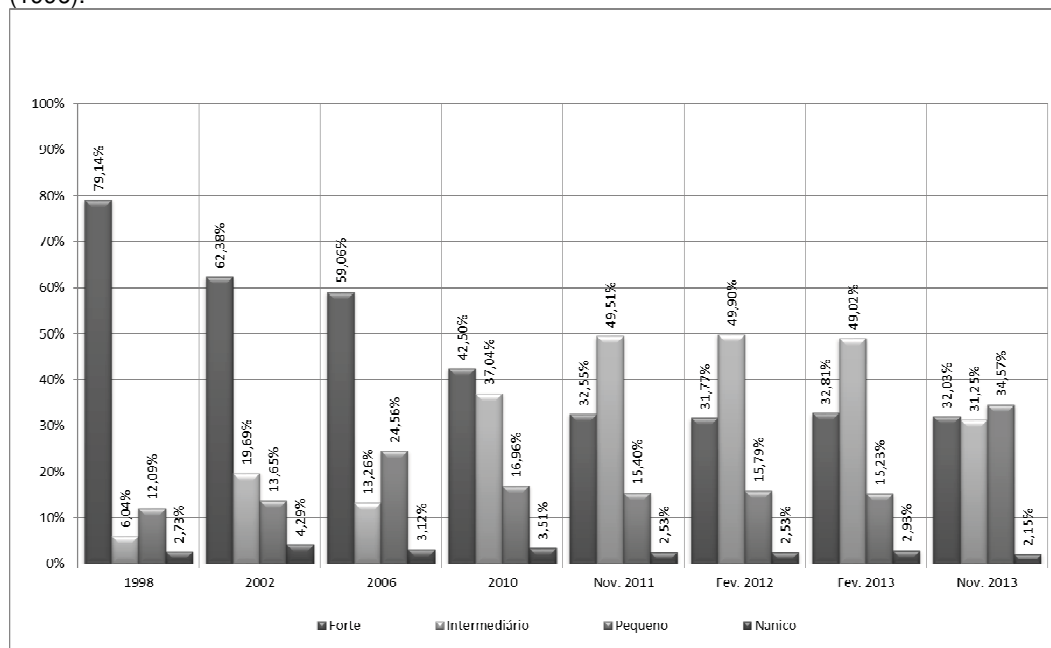
**Quadro 3:** Categorias de partidos, de acordo com a classificação de Tafner (1996)

<b>Categoria</b>	<b>Mínimo de Membros</b>	<b>Mínimo de Distritos</b>
<b>Forte</b>	Pelo menos 10% (51)	18
<b>Intermediário</b>	Pelo menos 5% (26)	9
<b>Pequeno</b>	Mais do que 1% (5)	5
<b>Nanico</b>	Pelo menos 1	1

**Fonte:** Tafner, Proporcionalidades e Exclusão no Sistema Político-Eleitoral Brasileiro, 1996, p5.

A análise das configurações partidárias resultantes das bancadas eleitas entre 1998 e 2013, de acordo com a metodologia de Tafner (Cf. gráfico 2), mostra, que há uma constante migração de poder dos fortes para os segmentos intermediários e pequenos, desde 1998, que toma força na bancada eleita em 2010 e avança a partir da migração partidária proporcionada pela criação de partidos dentro da 54ª legislatura. O que teria causado esta evidente mudança?

**Gráfico 2:** Configuração Partidária na Câmara dos Deputados (1998/2013) conforme a metodologia de Tafner (1996).



**Fonte:** Secretaria Geral da Mesa (SGM).

Como visto, as eleições de 2010 materializaram a bancada eleita após uma série de modificações na regulação partidária. Na arena eleitoral, as eleições de 2010 tiveram um pequeno decréscimo da oferta de partidos e de candidatos para a Câmara dos Deputados

(27), em relação a 2006 (29) - o que pode ter representado uma disputa intrapartidária mais acirrada -, mas permitiram coligações, sem verticalização, ou seja, sem a obrigatoriedade de os partidos que se unirem para apresentar um candidato único à Presidência da República repetir a aliança nos estados, nos municípios e no Distrito Federal. A verticalização havia sido instituída em 2002, por meio de uma interpretação dada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) à Constituição. Mais do que a suspensão da cláusula de barreiras, as coligações – e mais ainda as coligações livres - aumentam sensivelmente as chances dos partidos pequenos, e a fragmentação como mostra a simulação da bancada eleita em 2010 com as diferentes propostas da reforma política (HENRIQUE, 2011).

Ao ingressar na Câmara, ainda pela lógica da coligação, os parlamentares enfrentaram a vedação à migração partidária imposta pelos tribunais superiores em 2007, com exceção para aqueles que trocaram de agremiação por fusão, incorporação ou criação de partidos, reforçada por outra decisão permitindo uma “janela” de até 30 dias após o registro da nova legenda, em junho de 2011. A associação entre a vedação da migração partidária, maior autonomia para criação de partidos, a suspensão da cláusula de desempenho e vultosos recursos do fundo partidário atrelados ao funcionamento parlamentar fizeram das novas legendas a marca da 54<sup>o</sup> legislatura. Das 153 trocas partidárias da atual legislatura, 105 (69%) foram para novos partidos (SILEG, 12/ 2013).

A criação do PSD em 27 de setembro de 2011 mudou substancialmente a configuração partidária em novembro de 2011, findo o prazo da janela partidária (Cf gráfico 2). A decisão dos tribunais superiores pelo acesso do PSD a maior parcela do fundo partidário e do tempo de propaganda eleitoral em junho de 2013 gerou precedente para que outros três partidos fossem criados (PEN<sup>28</sup>, SDD, PROS<sup>29</sup>), tendo todos os três representantes eleitos por outros partidos<sup>30</sup> e dois deles direito a funcionamento parlamentar (SDD e PROS). Os efeitos da criação destes dois partidos na bancada federal em outubro e novembro de 2013 (fim do prazo da janela partidária) são evidentes (Cf. gráfico 2). Os novos partidos promoveram uma verdadeira reforma política sem um único voto (de parlamentares ou eleitores) (HENRIQUE, 2011). Há uma divisão equânime de forças entre os partidos fortes, intermediários e pequenos. Apesar da aprovação da Lei nº 12.875, de 30/10/2013 (portabilidade eleitoral), que vedou a possibilidade de acesso a maior parcela do fundo partidário e do tempo de propaganda eleitoral, os tribunais superiores têm decidido favoravelmente à manutenção das prerrogativas que fazem com que a migração de parlamentares represente considerável aporte de recursos para as novas agremiações.

---

<sup>28</sup> Registro deferido em 16/08/2012

<sup>29</sup> SDD e PROS Registro deferido em 24/09/2013

<sup>30</sup> O PEN teve uma representante em 11 de março de 2013, como suplente do deputado Eduardo Gomes.

A questão envolve um grande volume de recursos públicos. Em 2013 (TSE 27/12/2013), foram distribuídos aos partidos R\$ 294.168.124,00 somente em duodécimos e outros 61.855.540,25 em multas, o que perfaz um total de R\$356.023.664,25. Em termos de representação, a distribuição incide em discrepâncias. A maior bancada (PT), eleita com 16.465.514 votos (16,79%) compondo 16,76% da Câmara, recebeu 16,09% do fundo em 2013. Os percentuais são a princípio coerentes. Se tomarmos como base a bancada do final do ano (novembro de 2013) no entanto, cada deputado do PT representou e média R\$513.958,41 por ano ao partido, ou R\$44.829,87 por mês<sup>31</sup>. Do PTC, partido nanico com apenas um representante eleito (0,19%) com 595.431 dos votos (0,33%), correspondeu a R\$ 2.144.778,63: total de recursos do partido recebido naquele ano, ou R\$178.731,55 por mês. Cada parlamentar do PSD, partido criado durante a legislatura sem um único voto representou R\$440.048,66, ou R\$36.706,81 por mês. Da mesma forma, a criação do PPL, partido criado sem voto e sem representante, aportou recursos mensais médios de R\$56.462,96. Em resumo, um deputado do PT trouxe para o partido 25% do que trouxe um deputado do PTC.

Destes números depreende-se que, as bancadas que conseguiram portar recursos para as novas agremiações representaram vultosos aportes do erário, sem falar nas prerrogativas do funcionamento parlamentar e no tempo de propaganda partidária e eleitoral. A evolução é facilmente percebida pela análise do quadro 4. Embora o número de partidos parlamentares permaneça estável, a fragmentação e o número de partidos registrados no TSE, com direito a recursos do fundo partidário é crescente. Isto faz com que a competição pelos recursos do fundo cresça cada vez mais e torne a migração de parlamentares ainda mais atrativa.

**Quadro 4:** Partidos Registrados no TSE, Número Efetivo de Partidos, Percentagem da bancada dos três maiores partidos e percentagem do fundo partidário das três maiores bancadas (1995-2013).

Ano	Partidos TSE	Partidos CD	NEP	% assentos (3 maiores partidos)	% fundo (3 maiores partidos)
1995	21	18	8,16	50,29%	50,70%
1999	30	18	7,14	55,95%	56,34%
2003	26	19	8,47	49,73%	51,93%
2007	28	21	9,32	46,70%	40,49%
2011	29	22	10,36	42,49%	41,04%
2013	32	21	11,32	41,33%	39,11%

**Fonte:** TSE, SGM e EffNs (GALLAGHER, 2013).

<sup>31</sup> O cálculo é apenas uma estimativa média já que a os recursos e as bancada variam mês a mês.

Enquanto em 1995, com 21 partidos registrados no TSE (com direito a fundo partidário) e 18 partidos parlamentares com direito à fatia proporcional), os três maiores partidos detinham 50,29% dos assentos, o percentual do fundo recebido por eles era de 50,7%, ou seja, bastante equivalente. Em 2011, com 22 partidos parlamentares e 29 partidos elegíveis ao fundo, os três maiores partidos tinham 42,49% dos assentos e receberam 41,04%. Em novembro de 2013, com 32 agremiações registradas no TSE, a Câmara tinha 21 partidos parlamentares, sendo que as três maiores legendas detinham apenas 41,33% dos assentos, e havia recebido apenas 35,92% de fundo partidário, conforme disposto no quadro 4.

Com a resolução da disputa sobre o percentual de distribuição do fundo e o fim da cláusula relativa ao funcionamento parlamentar – haja vista a sensível diminuição do percentual do fundo para os três maiores partidos em 2007 (ano do pequeno período sob a decisão do TSE), cada deputado eleito passou a representar um grande aporte de recursos diretos e indiretos para o partido. Mesmo com a aprovação da Lei 12.875 de 2013, que proíbe que parlamentares “cruzem o plenário<sup>32</sup>” levando o percentual de fundo partidário (lei da portabilidade eleitoral), a questão ainda não está pacificada. Há possibilidade de questionamento no TSE, que em janeiro de 2014, deferiu que o rateio proporcional ao número de votos seja aplicado ao Solidariedade (SDD) e ao PROS, partidos criados em setembro último e, que portanto, ainda não participaram de qualquer eleição. *Ceteris paribus* a grande tônica da 55ª legislatura será a fusão e incorporação, para a qual a portabilidade continua permitida. Se assim for, teremos, mais uma vez - de forma imposta pelos tribunais superiores e oposta ao princípio constituinte - uma sensível mudança na configuração partidária, desta vez diminuindo o número de partidos parlamentares, sem um único voto.

Em resumo, as prerrogativas constitucionais, detalhadas pela Lei 9096 de 1995, que visavam garantir um sistema partidário representativo da multiplicidade social, acabaram se transformando em facilidades para a criação de legendas por elites parlamentares, graças a interferência da justiça eleitoral, provocada pelos próprios partidos e seus representantes. Este, no entanto, não parece ter sido o princípio que norteou o *mens legis*, preocupado com a garantia de um sistema partidário múltiplo, autônomo e robusto, capaz de fazer frente a uma democracia emergente de vinte anos de regime de exceção.

### **Referências Bibliográficas**

ABRANCHES, S. (1988). Presidencialismo de Coalizão. *Dados*, 31(1).

AMES, B. (2001). *The deadlocks of democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan.

ANDREIS, T. F. (2008). Cartelização e Financiamento Público dos Partidos Políticos: Uma Análise da Democracia Brasileira. *Dissertação de Mestrado PUCRS*. Porto Alegre, Rio Grande do Sul.

---

<sup>32</sup> No parlamento inglês, a expressão “floor-crossing” significa tanto a troca de sigla partidária quanto a infidelidade ao líder.

- BRAGA; BOURDOUKAN, A. (jan/jun de 2009). Partidos Políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público. *Perspectivas*, 35, pp. 117-148.
- BRANDÃO, G. M. (2005). Linhagens do Pensamento Político Brasileiro. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 48(2), pp. 231 - 269.
- CARVALHO, J. M. (2008). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CARVALHO, K. d. (fevereiro de 2003). Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar. *Estudo da Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, Brasil: Câmara dos Deputados.
- DAHL, R. (1997). *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Edusp.
- DELGADO, P. (10 de Março de 1989). Justificação do Projeto de Lei 1.670, de 1989. *Diário do Congresso Nacional*, p. 827.
- DUMONT, P., & Caulier, J. F. (2003). *The "effective number of relevant parties"*. Acesso em 2011 de August de 1, disponível em University Library of Munich, Germany: <http://mpr.ub.uni-muenchen.de/17846/>
- DUVERGER, M. (1980 [1951]). *Os partidos políticos*. Brasília: Universidade de Brasília.
- EPSTEIN, L. D. (1982). *Political Parties in Western Democracies*. London: Transaction Books.
- GALLAGHER, M. (19 de July de 2013). *Elections Indices Dataset*. Fonte: [http://www.tcd.ie/Political\\_Science/staff/michael\\_gallagher/EISystems/index.php](http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/EISystems/index.php), accessed [date].
- GOMES, F. d. (2013). *Produção Legislativa no Brasil: visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão*. Brasília: Edições Câmara.
- HARVEY, D., Maricato, E., Zizek, S., & Davis, M. (2013). *Cidades Rebeldes*. São Paulo: Boitempo.
- HENRIQUE, A. L. (september de 2011). 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+clothing&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+clothing&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.; FERREIRA, D. P. (2014). Be Alert or Be Alarmed: Investigating the Nexus between the New Breed of Brazilian Parties and the Quality of Democracy. *Ipsa/AISP Congress*. Montreal.
- KEY, V. O. (1964). *Politics, Parties and Pressure Groups*. New York: Crowell.
- KIRCHHEIMER, O. (1966). The Transformation of the Western European Party Systems. In: J. LaPalombara, & M. Weiner, *Political Parties and Political Development* (pp. 177 - 200). Princeton : Princeton University Press.
- LAAKSON, M.; TAAGEPERA, R. (1979). Effective Number of Parties: a measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 3-27.
- LIJPHART, A. (1999). *Pattern's of Democracy: Government Forms an Performance in Thirty-six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- LIMONGI, F., & Figueiredo, A. (1995). Partidos Políticos na Câmara dos Deputados. pp. 497-525.
- LINZ, J., & Stephan, A. (1996). Toward consolidated democracies. *Journal of Democracy*, pp. 14-16.
- MAINWARING, S. (1999). *Democratization, Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democracy: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- MAIWARING, S. (October de 1998). Rethinking Party Systems Theory in the Third Wave of Democratization; The importance of Party Ssystem Institutionalization. *Working Paper #260 - Kellogg Institute*.

- MAIWARING, S. P. (1999). *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- MAIWARING, S. P. (2001). *Sistemas Partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.
- MELO, M. A., & Pereira, C. (2013). *Making Brazil Work*. New York: Palgrave Macmillan.
- MERKEL, W. (Dec de 2004). Embedded and Defective Democracies. *Democratization*, 11, pp. 33-38.
- NASCIMENTO, E. P. (26 de maio de 2014). As Manifestações de Rua, o sistema político e a insustentabilidade urbana. *Compilação de textos publicados pelo autor*, pp. 1-11.
- NICOLAU, J. (1996). *Multipartidarismo e Democracia: Um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994)*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- NICOLAU, J. (2002a). *História do Voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- NICOLAU, J. (2002b). A Participação Eleitoral no Brasil. In: L. W. (org.), *A Democracia e os Três Poderes no Brasil* (pp. 255-296). Belo Horizonte: Editora UFMG.
- NICOLAU, J. (July/Sept, de 2005). Political parties in the republic of 1946: a methodological reply. *Dados*.
- NORRIS, P. (2007). *Democratic Phoenix: reinventing political activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PAIVA; HENRIQUE, A. L. (2013). *Massificação vs. cartelização dos partidos: a questão da autonomia da organização partidária na legislação brasileira e na Reforma Política em 2011*. Oporto: Trabalho apresentado no 7º CEISAL.
- PALOMBARA, J. L., & Weiner, M. (1966). *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University.
- POWELL, G. B. (2005). The chain of Responsiveness. In: L. Diamond, & L. Morlino, *Assessing the Quality of Democracy* (pp. 62-76). Baltimore: The John Hopkins University Press.
- RABAT, M. N. (2003). Histórico de reformas. A que se refere a expressão "reforma política" nas discussões em curso no Congresso Nacional. Brasília. *Nota Técnica da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados*, p. Disponível em: < <http://www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/relatoriosespeciais/tem>>. Acesso em: 9 set. 2012.
- RABAT, M. N. (2008). Autonomia de organização partidária: antes e depois da Constituição Federal de 1988. In: C. d. Deputados, *Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira* (pp. 727 - 737). Brasília: Edições Câmara.
- RABAT, M. N. (2011). *O Financiamento de Campanhas Eleitorais: o Brasil e a Proposta de Financiamento Público exclusivo*. Acesso em 11 de fevereiro de 2013, disponível em Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados: <http://bd.camara.gov.br>
- RABAT, M. N. (julho de 2013). Fundo Partidário. *Nota Técnica Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados*, pp. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2013\\_3026.pdf](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2013_3026.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2014.
- RIBEIRO, P. F. (2008). Dos Sindicatos ao Governo: organização nacional do PT de 1980 a 2005. *Tese de Doutorado em Ciência Política*. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos.
- RIBEIRO, P. F. (21 de março de 2013a). Um cartel na política? *Jornal Valor Econômico*, A14.
- SANTOS, F. (2001). *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: UFMG.
- SANTOS, F; Vilarouca, M. G. (2008). Political Institutions and Governability from FHC to Lula. In: P. Ringstone, & J. P. Timothy, *Democratic Brazil Revisited*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- SARTORI, G. (1982). PARTIDOS E SISTEMAS PARTIDÁRIOS. RIO DE JANEIRO: ZAHAR.
- SCHMITT, R. (2000). *Partidos Políticos no Brasil (1945-2000)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- TAFNER, P. (1996). Proporcionalidades e Exclusão no Sistema Político-Eleitoral Brasileiro. pp. <https://www.google.com.br/search?client=opera&q=Proporcionalidades+e+Exclus%C3%A3o+no+Sistema+Pol%C3%ADtico-Eleitoral+Brasileiro&sourceid=opera&ie=UTF-8&oe=UTF-8>.