

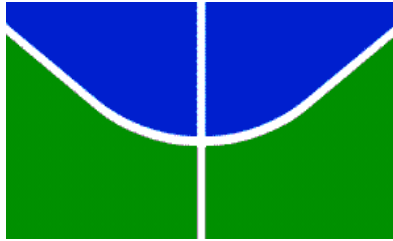
Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

**Os efeitos da cláusula de desempenho eleitoral na
representação partidária na Câmara dos Deputados**

Jeriel Novais de Santana Jacaúna

Brasília

2024



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

Os efeitos da cláusula de desempenho eleitoral na representação partidária na Câmara dos Deputados

Jeriel Novais de Santana Jacaúna

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política sob a orientação do professor doutor Frederico Bertholini Santos Rodrigues e coorientação da professora doutora Marcela Machado.

Brasília

2024

Jeriel Novais de Santana Jacaúna

Os efeitos da cláusula de desempenho eleitoral na representação partidária na Câmara dos Deputados

Monografia apresentada à Banca Examinadora do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência.

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Frederico Bertholini Santos Rodrigues (Orientador)

Universidade de Brasília

Professora Doutora Marcela Machado (Coorientadora)

Universidade de Brasília

Professor Doutor Eduardo de Figueiredo Santos Barbabela e Oliveira (Parecerista)

Universidade de Lisboa

Brasília

2024

AGRADECIMENTOS

Começo expressando minha gratidão a Deus, cuja permissão me permitiu trilhar esta jornada da qual saio com inúmeras conquistas, amizades e aprendizados que enriqueceram tanto minha vida pessoal quanto profissional.

À minha família, especialmente à minha mãe, Magna Novais, cujo primeiro nome tem origem no latim e significa "grande", refletindo verdadeiramente a sua grandeza como ser humano.

Aos meus amigos, em especial à minha namorada Jayane Costa, cujo encorajamento, apoio e compreensão foram fundamentais para superar este desafio.

À Universidade de Brasília, minha gratidão por oferecer um ambiente de aprendizado enriquecedor e estimulante, onde pude estabelecer grandes amizades e encontrar um valioso direcionamento profissional.

À minha orientadora, Marcela Machado, cuja experiência, orientação e apoio foram essenciais para o sucesso deste trabalho.

RESUMO

O presente estudo investiga os impactos da cláusula de desempenho, introduzida pela Emenda Constitucional 97 de 2017, no sistema partidário e na representação política na Câmara dos Deputados. Inicialmente, foram revisados os antecedentes da fragmentação partidária e a evolução histórica dos partidos políticos, destacando-se a relação entre sistemas eleitorais e partidários, em especial, a fórmula de representação proporcional. Foram examinadas as normas partidárias e eleitorais brasileiras, principalmente a EC 97/2017, e as consequências da cláusula de desempenho nas eleições nacionais de 2014, 2018 e 2022. Utilizando dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), foram quantificados os impactos no número de partidos registrados e na composição da Câmara dos Deputados. Além disso, foram considerados aspectos qualitativos, como a ideologia das legendas e a formação de federações partidárias. Os resultados revelaram redução no número de partidos registrados no TSE e na fragmentação partidária na Câmara dos Deputados. Conclui-se que a EC 97/2017 está alcançando seus objetivos ao reduzir a fragmentação partidária e promover uma maior representatividade no sistema político brasileiro. No entanto, é necessário monitorar de perto as implicações dessas mudanças e garantir que a diversidade ideológica e a representação de minorias sejam preservadas no processo.

Palavras-chave: EC 97/2017; cláusula de desempenho; fragmentação partidária; partidos políticos; representação partidária; sistema partidário; sistema eleitoral.

ABSTRACT

The present study investigates the impacts of the performance clause, introduced by Constitutional Amendment 97/2017, on the party system and political representation in the Câmara dos Deputados. Initially, the antecedents of party fragmentation and the historical evolution of political parties were reviewed, highlighting the relationship between electoral and party systems, especially the proportional representation formula. Brazilian party and electoral norms were examined, mainly Constitutional Amendment 97/2017, and the consequences of the performance clause in the national elections of 2014, 2018, and 2022. Using data from the Tribunal Superior Eleitoral (TSE), the impacts on the number of registered parties and the composition of the Câmara dos Deputados were quantified. In addition, qualitative aspects such as party ideology and the formation of party federations were considered. The results revealed a reduction in the number of parties registered with the TSE and in party fragmentation in the Câmara dos Deputados. It is concluded that Constitutional Amendment 97/2017 is achieving its objectives by reducing party fragmentation and promoting greater representativeness in the Brazilian political system. However, it is necessary to closely monitor the implications of these changes and ensure that ideological diversity and the representation of minorities are preserved in the process.

Keywords: Constitutional Amendment 97/2017; performance clause; party fragmentation; political parties; party representation; party system; electoral system.

RESUMEN

El presente estudio investiga los impactos de la cláusula de desempeño, introducida por la Enmienda Constitucional 97/2017, en el sistema partidario y en la representación política en la Câmara dos Deputados. Inicialmente, se revisaron los antecedentes de la fragmentación partidaria y la evolución histórica de los partidos políticos, destacándose la relación entre sistemas electorales y partidarios, en especial, la fórmula de representación proporcional. Se examinaron las normas partidarias y electorales brasileñas, principalmente la Enmienda Constitucional 97/2017, y las consecuencias de la cláusula de desempeño en las elecciones nacionales de 2014, 2018 y 2022. Utilizando datos del Tribunal Superior Eleitoral (TSE), se cuantificaron los impactos en el número de partidos registrados y en la composición de la Câmara dos Deputados. Además, se consideraron aspectos cualitativos, como la ideología de los partidos y la formación de federaciones partidarias. Los resultados revelaron una reducción en el número de partidos registrados en el TSE y en la fragmentación partidaria en la Câmara dos Deputados. Se concluye que la Enmienda Constitucional 97/2017 está alcanzando sus objetivos al reducir la fragmentación partidaria y promover una mayor representatividad en el sistema político brasileño. Sin embargo, es necesario monitorear de cerca las implicaciones de estos cambios y garantizar que la diversidad ideológica y la representación de minorías se preserven en el proceso.

Palabras clave: Enmienda Constitucional 97/2017; cláusula de desempeño; fragmentación partidaria; partidos políticos; representación partidaria; sistema partidario; sistema electoral.

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1 — Classificação dos partidos políticos sob o eixo esquerda-direita.....	46
Figura 2 — Fonte de recursos do PSTU, REDE e PRTB em 2017.....	56
Figura 3 — Outras fontes de recursos do PSTU, REDE e PRTB em 2017 e 2021	57
Tabela 1 — Quadro partidário brasileiro nas eleições de 2014.....	47
Tabela 2 — Mensuração da fracionalização da Câmara dos Deputados em 2014	49
Tabela 3 — Quadro partidário brasileiro nas eleições de 2018.....	51
Tabela 4 — Mensuração da fracionalização da Câmara dos Deputados em 2018.....	54
Tabela 5 — Quadro partidário brasileiro nas eleições de 2022.....	58
Tabela 6 — Mensuração da fracionalização da Câmara dos Deputados em 2022	61

LISTA DE ABREVIATURAS

ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política

Art. - Artigo

CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal

CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados

CD - Câmara dos Deputados

CESP - Comissão Especial

CF - Constituição Federal

CI - Correntes de interação

DC - Democracia Cristã

DEM - Democratas

EC - Emenda Constitucional

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

NEP - Número Efetivo de Partidos Políticos

PA - Progressão aritmética

PCB - Partido Comunista Brasileiro

PCB - Partido Comunista Brasileiro

PCdoB - Partido Comunista do Brasil

PCO - Partido da Causa Operária

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PEC - Proposta de Emenda à Constituição

PEN - Partido Ecológico Nacional

PHS - Partido Humanista da Solidariedade

PL - Partido Liberal

PMB - Partido da Mulher Brasileira

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN - Partido da Mobilização Nacional

PP - Partido Progressista

PPL - Partido Pátria Livre

PPS - Partido Popular Socialista

PR - Partido da República

PRB - Partido Republicano Brasileiro

PRD - Partido da Renovação Democrática
PROS - Partido Republicano da Ordem Social
PRP - Partido Republicano Progressista
PRTB - Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSC - Partido Social Cristão
PSD - Partido Social Democrático
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC - Partido Social Democrata Cristão
PSL - Partido Social Liberal
PSOL - Partido Socialismo e Liberdade
PSTU - Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT - Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
PTC - Partido Trabalhista Cristão
PTdoB - Partido Trabalhista do Brasil
PV - Partido Verde
QE - Quociente eleitoral
QP - Quociente partidário
RICD - Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF - Regimento Interno do Senado Federal
SD - Solidariedade
SF - Senado Federal
STF - Supremo Tribunal Federal
TSE - Tribunal Superior Eleitoral
UF - Unidade da Federação
UP - Unidade Popular

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO	16
2.1 Os partidos políticos no Brasil.....	21
2.2 A fragmentação partidária	23
2.3 Emenda Constitucional nº 97, de 2017	26
2.3.1 PEC 36/2016 - Senado Federal.....	27
2.3.2 PEC 282/2016 - Câmara dos Deputados.....	28
2.3.3 PEC 33/2017 (Fase 2) - Senado Federal.....	30
3. OS SISTEMAS ELEITORAIS E OS SISTEMAS PARTIDÁRIOS	33
3.1 Os sistemas eleitorais.....	33
3.2 Os sistemas partidários	35
3.3 Os partidos políticos	37
3.3.1 A origem dos partidos políticos.....	37
3.3.2 A organização dos partidos políticos.....	41
4. METODOLOGIA	45
5. OS EFEITOS DA CLÁUSULA DE DESEMPENHO	47
5.1 Análise dos partidos políticos no período de 2014	47
5.2 Análise dos partidos políticos no período de 2018	51
5.3 Análise dos partidos políticos no período de 2022	58
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	64
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	69

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu em sua organização político-administrativa o federalismo, modelo organizacional que atribui autonomia e competências aos entes federados — que são os Municípios, os Estados, o Distrito Federal e a União. Também ficou estabelecida a divisão dos poderes da República em Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário, sendo que, em plebiscito realizado em 1993, a população brasileira ratificou a República como forma de governo e o presidencialismo como sistema de governo. No que tange ao Poder Legislativo, ela define que as eleições para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais sejam realizadas pelo modelo do sistema proporcional, sendo o Senado Federal a exceção a essa regra, pois adota o sistema majoritário (BRASIL, 1988).

A Carta Magna brasileira, em seu artigo 17, trata dos partidos políticos e designa o pluripartidarismo como aspecto basilar do Estado brasileiro. De forma complementar ao disposto no referido artigo, tem-se a Lei nº 9.096, de 19 de Setembro de 1995, que regula os partidos políticos no Brasil. Ademais, as normas que regem e estruturam as eleições foram estabelecidas pela Lei nº 9.504, de 30 de Setembro de 1997, denominada de Lei das Eleições.

A fórmula eleitoral utilizada na alocação de cadeiras na Câmara dos Deputados é a representação proporcional que tem, como objetivo, refletir as diversas nuances das camadas da sociedade nessa esfera do poder. Tendo em vista as regras eleitorais estabelecidas no país, os partidos políticos são elementos fundamentais nesse sistema, uma vez que somente por meio deles os atores políticos são legitimados a disputar os cargos eletivos. Observa-se que, desde 2002, houve um grande aumento da fragmentação partidária no país e essa situação decorre do sistema que incentivava a criação de partidos, passando de 19 partidos, em 2002, com representação na Câmara dos Deputados (CD) para 30 legendas, em 2018, de modo que esse aumento pode ser constatado tanto de forma nominal quanto do ponto de vista de partidos políticos com representação efetiva na CD (MALI, 2023).

Diante desse cenário, o Brasil, que já passou por diversas reformas eleitorais, até a aprovação da Emenda Constitucional 97 de 2017 que insere, na Carta Magna, a cláusula de desempenho — que cria metas nas quais possibilitam o acesso ao Fundo Partidário e à propaganda gratuita na televisão e no rádio — e o fim das coligações partidárias para as eleições proporcionais, que busca em alguma medida trazer mais transparência ao

eleitorado no que tange à sigla em que está votando, uma vez que a coligação não tinha, como objetivo, coerência programática. Do mesmo modo, essas medidas também contribuem para a estabilidade do sistema político brasileiro.

Nas eleições de 2018, a primeira sob a vigência da cláusula de desempenho, houve resultados expressivos, uma vez que 14 partidos — REDE, PATRIOTA, Partido Humanista da Solidariedade (PHS), Democracia Cristã (DC), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido da Causa Operária (PCO), Partido da Mulher Brasileira (PMB), Partido da Mobilização Nacional (PMN), Partido Pátria Livre (PPL), Partido Republicano Progressista (PRP), Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU) e Partido Trabalhista Cristão (PTC), que atualmente se chama AGIR —, não conseguiram atingir as novas regras e ficaram sem acesso ao Fundo Partidário e sem a propaganda eleitoral gratuita (CÂMARA, 2018). Desses partidos que não atingiram a cláusula em 2018, quase todos ainda possuem registro no TSE, com as exceções do PHS que foi incorporado ao Podemos, do PPL incorporado ao PCdoB e do PRP incorporado ao PATRIOTA.

Em mais uma reforma eleitoral, foi promulgada a Lei nº 14.208, de 28 de Setembro de 2021, que permite a construção de federações partidárias, regramento que entrou em vigor nas eleições de 2022. Essa lei permite que os partidos políticos se juntem, por no mínimo 4 anos, tempo similar à de um mandato na CD, e atuem apenas como uma legenda em todo o território nacional, diferentemente do modelo de coligações que permite a união temporária dos partidos políticos, sendo que essa tem validade somente durante o momento eleitoral (SENADO, 2021).

O objeto de estudo que se pretende analisar é a EC 97/2017 e seus efeitos na fragmentação partidária, na representação partidária nominal e ideológica do parlamento brasileiro nas eleições de 2014, 2018 e 2022. Para isso, será necessário descrever o quadro partidário brasileiros das épocas; tecer um comparativo da fragmentação partidária, com base nas bancadas eleitas, com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e da CD; bem como realizar análise das incorporações, extinções, fusões ou união em federações partidárias.

Este trabalho usa o conceito de representação política, em que os partidos políticos atuam como um reflexo da sociedade no parlamento, isto é, o partido político, por meio de seus parlamentares, exprime a opinião da população, podendo variar para mais ou menos em relação a sua proximidade da realidade, ademais, vale ressaltar que o sistema

proporcional combinado tende a ser o modelo que melhor se aproxima desse objetivo (DUVERGER, 1980).

O Brasil, diante de sua grande dimensão territorial com diferenças sociais e econômicas, tem como método de seleção para a Casa do Povo, a eleição pelo sistema proporcional justamente para garantir que as minorias fossem representadas (COUTO, 2019). Contudo, esse sistema não é perfeito e, por exemplo, há uma super-representação das Unidades Federativas menores e há a sub-representação do Estado de São Paulo (COUTO, 2019, p.59-60).

Seguindo na concepção da baixa capacidade governativa brasileira, Mainwaring (1997, p.65-66 *apud* COUTO, 2019, p.61) dissertando sobre o sistema político brasileiro, chegou à conclusão de que "a combinação de uma fragmentação extrema do sistema partidário, fracas disciplina e fidelidade partidária, presidencialismo e federalismo robusto impediram os governos democráticos de obter a estabilização e as reformas do Estado", isto é, a conjunção desses fatores são capazes de limitar a tomada de decisões do País, prejudicando a governabilidade e a entrega de políticas. Convergindo, em parte, com a perspectiva de Mainwaring (1997 *apud* ABREU 2017, p.36), Abreu (2017, p.36) acrescenta, além da problemática da governabilidade, a falta de clareza na identificação da responsabilização das questões políticas por parte do eleitor devido à alta fragmentação partidária, pois a tomada de decisão por muitos atores confunde os eleitores tanto no sucesso quanto no fracasso político.

A EC 97/2017 torna-se um objeto de estudo pertinente, pois visa diminuir o incentivo financeiro e de publicidade aos partidos políticos pequenos e, conseqüentemente, combater a alta fragmentação. O impedimento ao acesso ao Fundo Partidário é uma das formas mais eficazes de diminuir a alta fragmentação partidária haja vista que, mesmo entre os anos de 2006 e 2012, por exemplo, enquanto havia a possibilidade de doações de recursos de pessoas jurídicas a partidos políticos, o Fundo Partidário ainda representava a maior fatia do financiamento de todos os partidos, com exceção do Partido dos Trabalhadores (PT), que era o partido do governo no período (KRAUSE, REBELLO, SILVA, 2015). Do lado da exclusão do acesso ao tempo de TV e rádio gratuitos, a cláusula de desempenho reduz a visibilidade dos partidos políticos pequenos, acarretando numa obstrução na difusão dos ideias desses partidos em duas grandes plataformas de comunicação, diminuindo em alguma medida, também, suas possibilidades de maior êxito nas eleições. Diante disso, as mudanças eleitorais advindas da EC 97/2017 buscam diminuir a quantidade de partidos políticos com representação no sistema político, pois a

fragmentação partidária acentuada afeta negativamente a governabilidade e a estabilidade do país.

Ademais, vale ressaltar que a EC 97 restringe progressivamente, até 2030, a quantidade de partidos políticos com acesso aos recursos públicos e, por conseguinte, proporciona novas configurações das composições das bancadas e nas relações dos partidos. Assim, a cláusula de barreira interfere na arena política ao estabelecer que os partidos políticos alcancem metas eleitorais, o que os leva a recorrer a estratégias que contribuam para sua sobrevivência diante desse cenário.

Para análise dos efeitos, inicialmente, será feita uma revisão bibliográfica acerca dos sistemas eleitorais e partidários e, em sequência, uma análise do sistema eleitoral brasileiro e suas modificações, em especial, dos efeitos da EC 97 na dinâmica da representação partidária na CD. O objetivo é compreender, subsidiado também pelas modificações nos códigos eleitorais brasileiros, as consequências na disputa eleitoral, seus efeitos na representação proporcional e na distribuição das cadeiras para a CD, com ênfase na EC 97/2017. As consequências da cláusula de desempenho serão observadas a partir de uma dimensão temporal, em uma análise comparativa das eleições de 2014, 2018 e 2022. Serão coletados dados disponibilizados pelo TSE sobre o número de partidos registrados ao longo dos anos analisados, juntamente com as informações sobre o número de deputados eleitos e o tamanho das bancadas eleitas, fornecidas pela CD. Esses dados serão observados pelo prisma nominal para calcular o índice de fracionamento de Douglas Rae, cientista político que desenvolveu um método para calcular a dispersão partidária no parlamento, em que varia de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 0, menos fragmentado será o sistema (NOGUEIRA FILHO, 2006, p. 176). Para elaborar um quadro comparativo dos anos em questão em relação ao número de partidos e bancadas. Por fim, será investigado, mediante análise qualitativa, o impacto da cláusula de desempenho nas configurações partidárias diante das incorporações, extinções, fusões ou união em federações partidárias realizadas no período supracitado.

2. O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

A constituição, no sentido jurídico, é formada por conjunto de referenciais normativos que rege um Estado, ou seja, ela “deve ser entendida como a lei fundamental e suprema de um Estado, que contém normas referentes à estruturação do Estado, à formação dos poderes públicos, forma de governo e aquisição do poder de governar, distribuição de competências, direitos, garantias e deveres dos cidadãos” (MORAES, 1999, p. 33).

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 constitui-se em Estado Democrático de Direito, que requer “normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais”, sendo que a Carta Magna ainda assegura “o denominado princípio democrático, ao afirmar que ‘todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição’”. Ademais, ela é fundamentada na soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo político (MORAES, 1999, p. 47-48).

Diante do exposto, a lei suprema brasileira, no que concerne ao sistema eleitoral brasileiro, retomou, após a Ditadura Militar (1964-1985), a fórmula de eleição majoritária, enquanto a fórmula de eleição proporcional se manteve nos moldes anteriores. O método de maioria absoluta, aquele em que o candidato precisa receber 50% dos votos mais um para ser eleito e pode levar a eleição a dois turnos, em regra, é utilizado para os cargos do Poder Executivo, isto é, para o cargo de Presidente da República e Vice-Presidente da República; Governador e Vice-Governador dos Estados e do Distrito Federal; Prefeito e Vice-Prefeito nos Municípios, exceto naqueles onde a população votante é menor do que 200 mil, em que é adotado a fórmula de maioria relativa. Além do último caso, o modelo de maioria relativa, em que o candidato precisa de uma maioria simples dos votos para ser eleito, resolvendo a eleição em apenas um turno, também é utilizado nas eleições para o Senado Federal, sendo esse a exceção no tocante ao Poder Legislativo, que adota a fórmula de representação proporcional nas eleições para o cargo de Vereador, Deputado Distrital, Deputado Estadual e Deputado Federal.

Devido à centralidade, neste trabalho, da relação governabilidade e diversidade, vale adentrar nos antecedentes históricos que permitiram o estabelecimento do sistema de representação proporcional no país. O Brasil possui dimensões continentais, com formação territorial e cultural diversas e desenvolvimento político, econômico e social igualmente diferentes devido a fatores históricos e ambientais, refletindo em uma

população heterogênea. Considerando as características apontadas, o sistema de representação proporcional torna-se algo natural, sendo admitido nas situações já especificadas.

Vale lembrar que o sistema de representação proporcional está relacionado à expansão do sufrágio e do próprio desenvolvimento do modelo de democracia representativa, pois assim é possível viabilizar a representação dos diversos segmentos da sociedade na arena política, espelhando de forma mais fidedigna o corpo social.

No tocante ao Brasil, destacado da ordem cronológica a ser seguida sobre o mencionado sistema, registra-se a tentativa de dar representatividade para as minorias através da reforma eleitoral que culminou na Lei Rosa e Silva, publicada como Lei nº 1.269, de 15 de novembro de 1904, que introduziu eleições plurinominais, a qual estipulou pelo menos 5 cadeiras a serem disputadas em cada distrito, acrescentada do voto cumulativo. Dessa maneira, os eleitores podiam votar mais de uma vez, seja no mesmo candidato ou em candidatos diferentes, observado a legislação que fixa a quantidade de votos na subtração da magnitude do distrito menos 1, possibilitando a articulação na centralização dos votos das minorias em um ou em alguns candidatos (CAJADO; DORNELLES; PEREIRA, 2014, p. 32 e 34; RABAT, 2015, p. 28).

Regressando a inspiração do sistema de representação proporcional no país, evidencia-se, inicialmente, a manifestação do renomado romancista, advogado e político, José de Alencar. Ele critica a ideia de que “um governo democrático representativo é o governo da maioria” (ALENCAR *apud* SANTOS, 1991, p. 28), porque, para ele, a arena política assume uma falsa representação — propondo resolver tal assimetria com a representação proporcional —, além de não se aproximar da democracia direta, baseada na democracia greco-romana, onde tudo começou. Alencar (*apud* SANTOS, 1991, p. 29) externaliza a sua crítica dizendo que na “eleição vence-se em escrutínio à maioria absoluta ou relativa de votos. O domínio exclusivo da maioria e a anulação completa da minoria; eis portanto o pensamento iníquo e absurdo sobre que repousa atualmente o governo representativo”. Neste sentido, haja vista as diferenças e discordâncias vistas na sociedade, José de Alencar (*apud* SANTOS, 1991, p. 32) defende a participação da minoria tanto para a criação de novas ideias como na formação da soberania. Ademais, advoga pelo espaço e a ação da minoria conforme a afirmação:

Residindo a soberania solidariamente em toda a nação e formando-se da consubstanciação de todas as opiniões que agitam o povo, é evidente que um país só estará representado quando seus elementos estiverem na justa proporção das forças e intensidade de cada um. (...) É essencial

dessa instituição [o governo representativo] que ela concentre todo o país no parlamento, sem exclusão de uma fração qualquer da opinião pública (ALENCAR, *apud* SANTOS, 1991, p. 34).

Quanto ao sufrágio, Alencar (*apud* SANTOS, 1991, p. 32) defendia sua extensão, se opondo “a todo e qualquer critério que exclua por razões de cor, condição ocupacional, sexo ou renda um membro da sociedade civil da sociedade política”, pois todos os indivíduos são parte do soberano e, para que possam ser devidamente representados, devem ter o direito de votar em partidos cujos ideais se assemelhem aos seus, do contrário, seus direitos sociais estão sendo cerceados e a soberania é distorcida, pois não representa fielmente o retrato da sociedade. Cabe salientar que ele viveu durante o período Monárquico, em que o sufrágio ainda era censitário.

Em 15 de novembro de 1889, com a Proclamação da República, inicia-se a chamada República Velha, que desde o início pôs fim ao voto censitário, embora continuasse restritivo, já que nem as mulheres e nem os analfabetos possuíam o direito ao voto (CAJADO; DORNELLES; PEREIRA, 2014, p. 28).

Somente na década de 1930 se desenvolve o sistema de representação proporcional e se admite o sufrágio feminino, embora os analfabetos continuassem excluídos da arena eleitoral. Destaca-se, para isso, o político Joaquim Francisco de Assis Brasil, que defendeu e trabalhou na implementação do sistema proporcional no país. Segundo Rabat (2015, p. 29), o Código Eleitoral de 1932, que surgiu dos trabalhos da subcomissão integrada por Assis Brasil, “por João Crisóstomo da Rocha Cabral e por Mário Pinto Serva”, introduziu o sistema proporcional com dois turnos simultâneos — idealizado por Assis Brasil. O conceito simultâneo designa que “o registro de candidatos em listas permite uma distribuição proporcional de parte dos lugares, com recurso ao cálculo do quociente eleitoral e do quociente partidário, enquanto o voto em indivíduos, inclusive em candidatos avulsos, permite a distribuição dos lugares sobranes pelo critério (majoritário) das maiores votações individuais”.

Para Nogueira Filho (2006, p. 137), o Código Eleitoral de 1932 trouxe inovações relevantes, o estabelecimento da Justiça Eleitoral e a própria fórmula de representação proporcional, ainda que imperfeita, já que o regime do Estado Novo impediu seu avanço. Rabat (2015, p. 29-30), possui a mesma perspectiva, embora registre a instituição dos partidos políticos como “agentes do processo eleitoral” e “a introdução do quociente eleitoral e do quociente partidário na legislação, definidos basicamente da mesma maneira

que o são hoje (...) consagrando o mecanismo fundamental para a garantia da proporcionalidade entre votos e lugares”.

Após a interrupção ocorrida durante o período do Estado Novo (1930-1945), o sistema de representação proporcional voltou a figurar no Decreto Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945. Este decreto, entre outras características, consagrou a exclusividade no lançamento de candidaturas por meio dos partidos políticos, que deveriam cumprir o requisito de possuir abrangência nacional para ter formalizado o seu registro, além de desautorizar a tradicional possibilidade do indivíduo se candidatar de forma avulsa. A partir disso, todos os votos passaram a ser das legendas, mesmo que ainda houvesse a viabilidade de votação nos candidatos, que nesse contexto de lista aberta, só serviria para determinar a ordem como seriam distribuídas as cadeiras destinadas aos partidos. Diferentemente da legislação atual os votos em branco eram contados no cálculo do quociente eleitoral e as sobras ficavam inteiramente com o partido que teve a maior votação, ou seja, a distribuição não era proporcional (NOGUEIRA FILHO, 2006, p. 138; RABAT, 2015, p. 31).

O Código Eleitoral de 1950 deixou a distribuição dos restos mais proporcionais ao estipular o critério de maiores médias, em que as cadeiras restantes são disputadas por todos os partidos, através da divisão dos votos recebidos pelo total de cadeiras obtidas mais 1, ficando com a cadeira o partido com a maior média. Essa operação é repetida até que todas as vagas sejam ocupadas (NOGUEIRA FILHO, 2006, p. 140; RABAT, 2015, p. 32).

Durante o Regime Militar (1964-1985), não houve grandes alterações no sistema de representação proporcional. Não obstante, cabe destacar que o Código Eleitoral de 1965 vedou a formação de coligações partidárias e restringiu a disputa pelas sobras apenas àqueles partidos que conseguissem atingir o quociente eleitoral.

Durante a redemocratização, a Lei nº 7.454, de 30 de Dezembro de 1985, permitiu novamente o mecanismo de coligações. Já no período democrático, a Lei das Eleições, publicada como Lei nº 9.504, de 30 de Setembro de 1997, ratificou a possibilidade da celebração das coligações e pôs fim ao cômputo dos votos em branco no cálculo do quociente eleitoral da fórmula proporcional, com isso, passou-se a considerar somente os votos recebidos pelas legendas, seja depositado em nome dos candidatos seja somente na sigla (NOGUEIRA FILHO, 2006, p. 143). Em relação às sobras, houve alterações através da Lei nº 13.488, de 6 de Outubro de 2017, que expandiu novamente a participação de todas as agremiações na divisão das cadeiras remanescentes, e da Lei nº 14.211, de 1º de

Outubro de 2021, que restringiu, outra vez, de forma tênue, a disputa aos partidos que obtivessem 80% do quociente eleitoral e dos candidatos que alcançarem 20% dele. Esta lei também restringiu a formação de coligações na disputa majoritária, observando a Emenda Constitucional 97, de 4 de Outubro de 2017 (AGÊNCIA SENADO, 2021).

A atual fórmula de representação proporcional aplicada no país é a de lista aberta, uma variação em relação às formas que serão expostas neste trabalho, dado que essa lista permite que o eleitor vote tanto no candidato quanto no partido político, ou nos termos oficiais, “para as eleições realizadas pelo sistema proporcional, a cédula terá espaços para que o eleitor escreva o nome ou o número do candidato escolhido, ou a sigla ou o número do partido de sua preferência”, conforme o disposto no §3º do artigo 83 da Lei das Eleições (BRASIL, 1997).

Alexandre de Moraes (1999, p. 349) expõe que essa fórmula eleitoral “visa assegurar ao Parlamento uma representação proporcional ao número de votos obtido por cada uma das legendas políticas. Nas palavras de Mirabeau, como recorda Nohlen (*apud* MORAES, 1999, p. 349), o parlamento deveria ser um mapa reduzido do povo”, ou seja, no contexto democrático, esse sistema se torna um instrumento eficiente na tentativa de reproduzir as nuances presentes na sociedade, dentro do Parlamento. Todavia, o autor critica a Constituição Federal de 1988, no que diz respeito ao critério de proporcionalidade populacional, que delimita a magnitude mínima em 8 e a máxima em 70, independente do total de habitantes nas UFs, causando a sub-representação de São Paulo, maior Estado brasileiro, e a sobre-representação de estados com pouca densidade populacional, como Roraima (MORAES, 1999, p. 349).

Nesse sentido, vale pontuar que os distritos uninominais são incompatíveis com o sistema proporcional, tendo em vista que leva a cadeira o partido que obtiver a maior votação. Nessa perspectiva, Silva e Santos (2014, p. 9) explicam que o local que adota “fórmula proporcional e que possua baixa magnitude não consegue, com sucesso, a representação dos diversos grupos sociais”, sendo que “quanto menor a magnitude, maior a possibilidade de obter-se o efeito de sistema majoritário”.

Quanto ao critério de lista aberta, Nicolau (2004, p. 56 *apud* SILVA; SANTOS, 2014, p. 6) assinala que ela contribui para que os partidos políticos procurem “nomes de lideranças e personalidades com alta popularidade”. Diante disso, uma solução pode se tornar um problema, como autor explicita:

Pesquisas empíricas mostram que o sistema eleitoral de lista aberta brasileiro cria nos eleitores a ideia de uma disputa personalizada

entre cada candidato e de que esses são eleitos pelo sistema majoritário, onde ganha aquele que obtiver a maior votação. Poucos são os eleitores que têm informação sobre a complexidade, o funcionamento do sistema eleitoral e a distribuição das cadeiras no parlamento, o que faz com que eles, muitas vezes, votem sem perceber que favorecem um partido ao qual não são afetos (Nicolau, 2012 *apud* ABREU, 2017, p. 18-19).

Nesta perspectiva, o autor Carey (1992; ABREU, 2017, p. 33-34) alega que os parlamentares brasileiros buscam criar uma relação mais aproximada de seu eleitorado em detrimento de uma fidelidade partidária, prejudicando a atuação conjunta do partido. Ainda nesta discussão, Rabat (2015, p. 34) relata que os partidos brasileiros adotam as duas estratégias, isto é, alguns apostam “na coesão programática e ideológica, apresentando apenas candidatos que estejam plenamente afinados com uma linha política bem definida”, enquanto outros admitem “candidatos ligados a um leque mais amplo de linhas políticas”, modelo que prevalecente nos partidos de tipo *catch all*.

Abreu (2017, p. 18) expõe a crítica acerca dos efeitos do sistema proporcional na governabilidade, alegando que esse método propicia o aumento da fragmentação partidária, dificultando a atuação na consolidação de uma base por parte do governo, que precisará de uma coalizão que o ajudará a “viabilizar os programas governamentais a serem implantados”.

2.1 Os partidos políticos no Brasil

O sistema político é formado pelas engrenagens dos sistemas eleitorais, dos sistemas partidários e dos sistemas de governo, sendo que o sistema eleitoral exerce grande influência no sistema partidário, ainda que ele sozinho não consiga determiná-lo. No caso brasileiro, o sistema partidário começou a ser institucionalizado e consagrado no fim do período conhecido como Estado Novo, com o Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, que acabou com as candidaturas avulsas e limitou a participação nas eleições aos partidos políticos; e o Código Eleitoral de 1950, que já destinava uma parte com alguns capítulos que versava sobre os partidos políticos. Vale ressaltar que durante esse período a fórmula proporcional já vigorava.

Dessa maneira, a tendência seria o sistema eleitoral influenciar o sistema partidário brasileiro, de tal maneira que a fórmula de representação proporcional contribuísse na proliferação dos partidos. Entretanto, por conta da intervenção da engrenagem do sistema

de governo, durante o Regime Militar com o Ato Institucional nº 2, de 27 de Outubro de 1965, essa predisposição não se concretizou, com vistas a atender os desejos circunstanciais do governo autoritário, que extinguiu os partidos políticos e instaurou forçadamente um sistema bipartidário (NOGUEIRA FILHO, 2006).

A Lei nº 4.740, de 15 de Julho de 1965, foi a primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos durante a Ditadura Militar, que logo foi substituída pela Lei nº 5.682, de 21 de Julho de 1971. Segundo Skidmore (1988, p. 54), em 1979, o retorno ao multipartidarismo foi uma solução de Golbery do Couto e Silva, Ministro de Estado durante o governo do presidente Figueiredo, que, visando ganhar as eleições, entendeu que “o sistema bipartidário compulsório tendia a fortalecer a oposição” e, como solução para essa questão, via o multipartidarismo como instrumento capaz de fragmentar a oposição, o que auxiliaria o partido do governo “formando uma coalizão com os elementos mais conservadores da oposição”.

Embora o pluripartidarismo tenha voltado para atender ao casuísmo do Regime Militar, através das modificações impostas pela Lei nº 6.767, de 20 de Dezembro de 1979, que alterou Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1971, se obteve um dos marcos para a abertura partidária e democrática no país. Atualmente, vigora a Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1995, que substitui a Lei nº 5.682, de 21 de Julho de 1971 e que atende ao preceito do pluralismo político e aos requisitos da CF 1988, que permitiram a livre criação das agremiações e a autonomia organizativa e de sua atuação política.

Em relação ao papel dos partidos políticos, para Alexandre de Moraes (1999, p. 242), a CF 1998 os concedeu autonomia e os fortaleceu ao entender estes “como instrumentos necessários e importantes para preservação do Estado Democrático de Direito” consolidado como um dos fundamentos da CF 1988. Segundo Temer (*apud* MORAES, 1999, p. 242), é necessário “tentar criar (ou fortalecer) partidos políticos sólidos, comprometidos com determinada ideologia político-administrativa, uma vez que o partido há de ser o canal condutor a ser percorrido por certa parcela da opinião pública para chegar ao governo e aplicar o seu programa”. Canotilho (2001 *apud* ABREU, 2017, p. 20) também concorda que os partidos políticos são agentes primordiais para a manutenção do sistema democrático.

Diante de um regime democrático, a engrenagem do sistema eleitoral passou a exercer a influência esperada na criação de agremiações políticas no sistema partidário. Dessa maneira, na relação com a governabilidade, a diversidade se torna preponderante, que somada a outras condições internas, contribuiu para a criação de uma grande quantidade

de partidos políticos com linhas de ação diversas. Abreu (2017, p. 24-25) explica que no presidencialismo “a fragmentação partidária é apontada como fator de enfraquecimento do regime, muitas vezes, determinando o seu colapso. Quanto maior a dispersão de partidos, mais difícil de se chegar ao consenso” e, quanto a grande quantidade de partidos, a “alta dispersão impede um funcionamento eficaz da Casa Legislativa, além de confundir o eleitor na hora de identificar e punir os responsáveis em caso de resultados negativos”, ou seja, essa situação causa problemas em relação a governabilidade e na democracia representativa ao atrapalhar e confundir o eleitor ao atribuir as responsabilidades aos atores por suas decisões tomadas na arena de poder, podendo atrapalhar a sua sanção por meio do voto no período eleitoral.

2.2 A fragmentação partidária

A fragmentação partidária pode ser explicada por uma combinação de fatores, como o sistema eleitoral e suas regras, a segmentação territorial, cultural e sociopolítica. No caso brasileiro, Couto (2019, p. 54) afirma que as clivagens sociais, como ocorrem em outros países, em que questões étnicas, linguísticas ou religiosas desempenham um papel crucial, não contribuíram na formação de um sistema partidário multidimensional. Sob tal perspectiva, Abreu (2017, p. 36) pondera que, embora o país tenha “dimensões continentais, com regiões marcadas por traços culturais distintos, existem fortes indícios de que a diferenciação social não justifica uma dispersão tão elevada, já que as legendas não são organizadas mediante clivagens dessa natureza”.

A acentuada fragmentação partidária brasileira estudada por Nicolau e Schmitt (1995, p. 138) não é explicada pela fórmula de distribuição de cadeiras na forma do sistema eleitoral de representação proporcional que se utiliza do supracitado método d’Hondt, ou seja, a fórmula de maiores médias. Ainda sobre a fórmula eleitoral, os autores chegaram à conclusão de que a exclusão na disputa das sobras pelos partidos que não atingiram o quociente eleitoral, sendo este acrescido de votos em branco, traz prejuízos à disputa eleitoral e penaliza os pequenos partidos. Cabe pontuar que, no tocante a esses dois últimos fatores, houve alterações recentes importantes a serem pontuadas. Uma delas é a exclusão dos votos em branco no cálculo do quociente eleitoral e a outra se trata da ampliação atual da disputa das sobras pelos partidos que alcançarem 80% do quociente eleitoral, que foi revogada e será disputada por todos os partidos a partir das eleições municipais de 2024. Outras duas conclusões alcançadas por Nicolau e Schmitt diz

respeito à magnitude dos distritos, pois, em teoria quanto maior magnitude, maior a possibilidade e a proporcionalidade de representação, entretanto o resultado obtido é equilibrado, uma vez que a maioria dos distritos brasileiros não possuem alta magnitude, de maneira que leva ao equilíbrio que poderia ser puxado pelos distritos de alta magnitude (NICOLAU; SCHMITT, 1995, p. 142). Por fim, em relação ao modo de lista aberta, os autores depreenderam que causam “campanhas eleitorais altamente individualizadas; e baixo poder dos partidos *vis-à-vis* [com] o eleitorado para definir a ordem na lista” (NICOLAU; SCHMITT, 1995, p. 146).

Ames (2003 *apud* ABREU, 2017, p. 35) indica que a flexibilidade do sistema eleitoral resulta numa fragilização do sistema político, o que inclui a proliferação excessiva de partidos com pouca influência, que pode ser observado a partir do cálculo do Número Efetivo de Partidos Políticos (NEP), que obteve um crescimento a partir de 1998. Nesta perspectiva, Mainwaring (1993 *apud* COUTO, 2019, p. 57) afirma que quanto maior NEP, maior será a dificuldade e o custo para o Poder Executivo formar uma coalizão majoritária, o que contribui para a baixa capacidade governativa. O autor acrescenta ainda sua crítica em relação às campanhas personalistas em detrimento da consolidação dos partidos (Mainwaring, 2001 *apud* ABREU, 2017, p. 36).

No campo da representatividade, a alta fragmentação combinada com a individualização dos atores políticos, colabora na baixa identificação dos cidadãos com os representantes e no baixo reconhecimento quanto às ações tomadas na arena política, dificultando a responsabilização adequada dos agentes políticos e na dificuldade de identificação do eleitor para com as organizações partidárias. Em suma, a alta fragmentação atrapalha a consolidação dos partidos, do sistema partidário e na relação do eleitor com os representantes (MACIEL; LEANDRO; ARIAS, 2016, p. 239; ABREU, 2017, p. 38-39).

Tratando dos efeitos da fragmentação partidária, Sjöblom (NOGUEIRA FILHO, 2006, p. 173) introduz o conceito de “correntes de interação”. Esse conceito define que no cenário em que existem dois partidos, há apenas uma corrente de interação; onde há três partidos existem três correntes de interação; onde há quatro partidos existem seis correntes de interação, e assim sucessivamente. Isto significa que, quanto maior a quantidade de agremiações partidárias, maior a complexidade nas relações e no sistema político. Do ponto de vista do eleitor, essas interações podem ser instrumento de comparação entre as agremiações, de maneira que quanto maior a quantidade de partidos, mais difícil de se fazer essa comparação e, principalmente, sua distinção. Para

exemplificar a complexidade dessas relações, cabe usar o resultado das eleições de 2018, em que 30 partidos políticos conseguiram uma cadeira na Câmara dos Deputados. A fórmula a ser usada terá correntes de interação como “CI”, quantidade de partidos como “P”, numa progressão aritmética (PA), representada pela fórmula $CI = \frac{P(P-1)}{2}$, em que $CI = \frac{30(30-1)}{2} = CI = \frac{30(29)}{2} = CI = \frac{870}{2} = CI = 435$. Posto isso, após as eleições o sistema podia contar com 435 interações entre todos os partidos e, do lado do eleitor, de 435 comparações entre as legendas. Assim, para o eleitor brasileiro de 2018, foi necessário lidar com 435 alternativas diferentes para a escolha do seu voto, o que é praticamente impossível.

No contexto em questão, as reformas eleitorais se tornam necessárias e a introdução da cláusula de desempenho é uma das medidas que buscam mitigar os danos da alta fragmentação partidária e contribuir na governabilidade pelo Poder Executivo, principalmente no presidencialismo. Segundo Nogueira Filho (2006, p. 126), a cláusula de barreira — também denominada cláusula de desempenho ou cláusula de exclusão — é um mecanismo que pode ser adotado, em âmbito local ou nacional, para “evitar a proliferação partidária, que costuma ser um dos inconvenientes dos sistemas proporcionais”.

Desta forma, a Lei dos Partidos Políticos de 1995 instaurava, em seu art. 13, uma cláusula de exclusão que não permitia o funcionamento parlamentar daqueles partidos que não atingissem 5% dos votos distribuídos em $\frac{1}{3}$ das UFs, tendo pelo menos 2% dos votos em cada uma delas. Caso não atingisse, a legenda não teria o direito de exercer liderança ou atuar nas comissões da CD ou das do SF, por exemplo. O art. 41 complementava a cláusula de barreira ao definir que o Fundo Partidário teria 1% dos seus recursos distribuídos a todos os partidos políticos e que os outros 99% seriam distribuídos proporcionalmente aos partidos que atingiram a cláusula de barreira de acordo com a bancada eleita por cada um deles na CD. O art. 48 é outro dispositivo acessório que estipulava o tempo de propaganda partidária em 2 minutos semestrais às agremiações que não atingissem a cláusula de desempenho, enquanto os que a atingissem teriam direito de 20 minutos semestrais. A referida lei tinha como previsão ser aplicada a partir das eleições de 2006 com efeitos na legislatura que começaria em 2007. Todavia, em 2006, o STF declarou a cláusula de desempenho inconstitucional por conta do seu potencial efeito danoso aos pequenos partidos. Diante disso, a cláusula de exclusão foi extinguida antes mesmo de entrar em vigor (FISCH; MESQUITA, 2022, p. 37).

Frente a essa questão, a alta a fragmentação partidária brasileira, em 2014, resultou em 28 agremiações com representação política na CD, e então reformas eleitorais foram idealizadas para resolver esse problema. Miguel e Assis (2014, p. 32) advogaram, como solução, pelo fim das coligações partidárias nas eleições proporcionais, que em poucos casos eram coesas, sendo normalmente fundamentadas em alianças circunstanciais que não refletiam em linhas de pensamento convergentes, mas sim em campanhas personalistas. Tal medida afetaria de forma mais contundente “as legendas de aluguel, mas preservaria os pequenos partidos programáticos, que são os que tendem a participar menos de coligações”. Os autores, no que diz respeito à cláusula de desempenho, reforçam que quanto menor a fragmentação partidária, menor será os custos para o governo e mais fácil será “atribuir com mais clareza as responsabilidades, melhorando o funcionamento dos mecanismos de accountability” (MIGUEL; ASSIS, 2014, p. 30). No entanto, para eles a quantidade de partidos políticos não é o único fator que afeta a governabilidade, a representatividade também pode ser afetada com a exclusão do pequenos partidos ideológicos, uma vez que eles são essenciais para o debate político e que contribuem para o fortalecimento da democracia e de seu ideal de pluralismo político (MIGUEL; ASSIS, 2014, p. 31), excetuando-se aquelas legendas de aluguel, do tipo *catch all* ou cartel, pois essas não são alinhadas a uma linha ideológica concisa e a um programa partidário robusto. Ainda, a cláusula de barreira recebe críticas quanto à sua constitucionalidade, uma vez que foi declarada inconstitucional pelo STF, e quanto aos seus potenciais efeitos sobre a diversidade e sobre a representação política, além de complementada por mecanismos de transição para que os partidos menores consigam se adaptar.

2.3 Emenda Constitucional nº 97, de 2017

A Emenda Constitucional nº 97, de 4 de Outubro de 2017, que inseriu uma cláusula de desempenho no sistema eleitoral brasileiro, entrou em vigor após a promulgação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 36/2016, apelido inicial da proposta, que também foi denominada PEC 282/2016 e PEC 33/2017 durante sua tramitação no Poder Legislativo. Antes de adentrar nos seus efeitos, cabe expor todo o processo pelo qual ela passou antes de sua publicação final.

2.3.1 PEC 36/2016 - Senado Federal

A proposição foi iniciada no Senado Federal, sendo apresentada pelo Senador Ricardo Ferraço (PSDB/ES) que contou com o apoio de outros 35 senadores, de modo a ultrapassar o requisito mínimo constitucional de $\frac{1}{3}$ do total de senadores, isto é, 27 assinaturas. Na justificção apresentada, o autor da proposta expôs que a democracia brasileira estava se consolidando e se fazia necessária uma revisão de seus aspectos eleitorais. Nesse contexto, ele considerou conveniente a inserção de uma cláusula de desempenho no sistema eleitoral brasileiro, embora uma proposta semelhante fora aprovada pelo Congresso Nacional em 1995 em que fora declarada parcialmente inconstitucional em 2006 pelo Supremo Tribunal Federal (STF) de forma unânime.

Apesar disso, em 2016, ano em que a PEC foi apresentada, o cenário político brasileiro era diferente, a composição do STF e a posição dos ministros se modificaram. Diante disso, o autor, utilizando os argumentos dos ministros Ricardo Lewandowski, José Antônio Dias Toffoli e Luís Roberto Barroso, respaldou a proposta para defender a inserção da cláusula de desempenho no sistema eleitoral brasileiro.

Em suma, a argumentação para defender a cláusula de desempenho foi erguida sob a alegação de que a grande quantidade de partidos políticos sem enraizamento ideológico, identidade clara e fidelidade partidária poderia ocasionar desafios consideráveis tanto para a governabilidade, pelo Poder Executivo, quanto para a representação política, pois tende a propiciar um distanciamento da população em relação às legendas partidárias, ao mesmo tempo em que propicia uma confusão na identificação dos representantes, o que dificulta a responsabilização das decisões tomadas na arena legislativa.

A PEC propunha alterações no Artigo 17 da Constituição Federal com o objetivo de vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, de implementar uma cláusula de desempenho eleitoral que condiciona o direito dos partidos políticos de propor ações de constitucionalidade bem como o acesso aos recursos provenientes do Fundo Partidário e ao tempo de propaganda gratuita na televisão e no rádio, além de impor requisitos para que os partidos possam usufruir de uma estrutura funcional nas casas legislativas.

Conforme o procedimento estipulado pela Constituição Federal e pelo Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a proposta submetida à Mesa Diretora do SF, em 13/07/2016, foi encaminhada, no mesmo dia, à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Nesta comissão, o Senador José Maranhão (MDB/PB), como Presidente, designou o Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP) para relatar a matéria.

Durante a tramitação na CCJ do Senado Federal, somente uma emenda foi apresentada à proposta, tal emenda sugeria a inclusão das federações partidárias na PEC, medida que visava atenuar os efeitos da cláusula para os pequenos partidos. O relator, Senador Aloysio Nunes (PSDB/SP), apresentou duas versões do parecer sobre a proposta, ambas com a recomendação de aprovação da PEC na forma do substitutivo, que acatava a emenda referente às federações partidárias.

Em seu substitutivo, o relator explicitou a possibilidade de formação de coligações para as eleições majoritárias, entretanto manteve a proibição das coligações nas eleições proporcionais. Em relação ao funcionamento parlamentar, preservou a definição inicial que exigia que os partidos atingissem, no mínimo, 2% de todos os votos válidos em 14 Unidades Federativas (UFs) em 2018 e 3% dos votos válidos ainda em 14 UFs em 2022. Não ocorreram alterações referentes às limitações iniciais relacionadas à proposição de ações de controle de constitucionalidade, à estrutura nas casas legislativas, à possibilidade de desfiliação por justa causa, ao acesso ao Fundo Partidário e ao tempo gratuito no rádio e televisão. A matéria foi aprovada na CCJ em exatos dois meses de tramitação e seguiu para a deliberação do Plenário do SF. No Plenário, a proposta recebeu três emendas da Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM), as quais estabeleciam a supressão do artigo que colocava fim às coligações partidárias nas eleições proporcionais, a flexibilização do percentual de votos estabelecidos na cláusula de desempenho para as eleições de 2018 e, por fim, o esclarecimento de que as federações partidárias funcionariam como uma única agremiação para o cálculo do funcionamento parlamentar e para representação proporcional.

O Senador Ricardo Ferraço (PSDB/ES), autor da proposta, também apresentou uma emenda cuja matéria explicitava que o Vice-Presidente, os Vice-Governadores e Vice-Prefeitos perderiam o mandato caso saíssem de seus partidos, caso a desvinculação não atendesse aos requisitos dispostos no artigo. Contudo, o relator rejeitou todas as emendas apresentadas em Plenário. Após passar pelas cinco sessões de discussão, a matéria foi aprovada em primeiro turno no dia 09/11/2016 e em segundo turno no dia 23/11/2016. Em seguida, foi enviada à CD.

2.3.2 PEC 282/2016 - Câmara dos Deputados

Na CD, a PEC 36/2016 passou a tramitar sob o codinome PEC 282/2016. Diferentemente da tramitação célere no SF, a tramitação da proposta se estendeu por um

período de mais de 10 meses na Casa Legislativa. De acordo com o procedimento estabelecido pela Constituição Federal e pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), a proposta foi encaminhada pela Mesa Diretora à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), onde o Deputado Betinho Gomes (PSDB/PE) foi designado relator da matéria.

O relator apresentou parecer favorável à admissibilidade da matéria, porém, em contraste com o ocorrido no SF, a proposição encontrou resistência, que pode ser constatada com a apresentação de quatro votos em separado. Esses votos foram propostos pelos Deputados Chico Alencar (PSOL/RJ) e Ivan Valente (PSOL/SP), pelo Deputado Rubens Pereira Júnior (PCdoB/MA), pelo Deputado Marcos Rogério (DEM/RO), e pelos Deputados Luiz Couto (PT/PB) e Maria do Rosário (PT/RS). Mesmo nesse cenário de resistência, a matéria foi aprovada com 37 votos favoráveis frente a 14 votos contrários.

Em maio de 2017, após ser admitida na CCJC, a Mesa Diretora publicou o ato de criação da Comissão Especial (CESP) destinada à análise da PEC. Quanto aos cargos de sua composição, a CESP foi presidida pela Deputada Renata Abreu (PODEMOS/SP), contando com o Deputado Luis Tibé (PTdoB/MG) como 1º Vice-Presidente, o Deputado Domingos Neto (PSD/CE) como 2º Vice-Presidente, o Deputado Celso Maldaner (PMDB/SC) como 3º Vice-Presidente, além da Deputada Shéridan (PSDB/RR) como relatora.

Em contraste com a Câmara Alta, na Câmara Baixa uma série de requerimentos para realização de audiências públicas e seminários foram apresentados e aprovados. Entretanto apenas duas audiências públicas foram realizadas, de qualquer forma, elas proporcionaram uma maior discussão sobre a matéria, além de contar com a participação de pessoas com notório saber sobre a temática eleitoral.

Na CESP foram apresentadas 12 emendas que tratavam sobre as normas de fidelidade partidária, da autonomia partidária, da instituição do fundo eleitoral, regras para sua distribuição do fundo eleitoral e Fundo Partidário e da alteração na proposta de federações partidárias. A Deputada Shéridan (PSDB/RR) apresentou dois pareceres nesse colegiado, sendo o segundo parecer, versão aprovada, pela aprovação da PEC e das emendas 3 e 4, de autoria do Deputado Carlos Andrade (PHS/RR), que tratava da não obrigatoriedade da reprodução das federações em nível subnacional, além de uma transição suave da cláusula de desempenho. Das emendas 7 e 8, apresentadas pela Deputada Alice Portugal (PCdoB/BA), que versava sobre a necessidade da distribuição proporcional de vagas entre os partidos federados, bem como da redistribuição de recursos do Fundo Partidário e do

acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão. Por fim, a emenda 11, proposta pelo Deputado Luis Tibé (PTdoB/MG), que também visava retirar a obrigatoriedade de reprodução das federações partidárias nacionais para as eleições proporcionais nas unidades da federação.

Após aprovação na CESP, a proposição foi para deliberação do Plenário da CD, onde foi aprovada em dois turnos pelos $\frac{3}{5}$ dos votos dos parlamentares. Nessa fase da tramitação, a matéria recebeu requerimentos que solicitavam a retirada de pauta e o adiamento da votação por cinco sessões pelo Deputado Glauber Braga (PSOL/RJ), que tinha o objetivo de obstruir a deliberação da matéria. Não obstante, todos os requerimentos por ele apresentados foram rejeitados. Em setembro, o substitutivo da CESP foi aprovado em primeiro turno com 384 votos favoráveis e 16 votos contrários. Em relação aos destaques, ressalvados após a aprovação do texto base da proposta, foi aprovado somente o destaque 9, da bancada do Partido Social Democrático (PSD), que pedia a supressão do texto referente à formação de subfederações e das candidaturas próprias dos partidos membros da federação que não quiserem aderir a subfederação nas eleições.

Antes da votação do próximo turno, foi aprovado requerimento de quebra do interstício para a discussão em segundo turno. A matéria foi aprovada com 363 favoráveis e 24 contrários, além de 2 abstenções em segundo turno. Quanto aos destaques ressalvados, foi aprovado o destaque 2, da bancada do Democratas (DEM), que solicitava a supressão do texto que se referia a perda de mandato no caso de desfiliação injustificada de Vice-Presidente, Vice-Governadores e Vice-Prefeitos; e o destaque 4, da bancada do Partido Progressista (PP), que pedia a supressão do artigo referente às federações partidárias, de maneira que dificultava a vida dos pequenos partidos. As federações partidárias estão em vigor por meio da sanção da Lei nº 14.208, de 28 de Setembro de 2021, citada anteriormente. Por fim, a proposta foi remetida ao SF.

2.3.3 PEC 33/2017 (Fase 2) - Senado Federal

De volta à Câmara Alta, recebida em 28/09/2017, agora sob o codinome PEC 33/2017, a matéria teria que ser votada de forma célere e promulgada até o dia 07/10/2017, tendo em vista o princípio da anualidade eleitoral, que determina que as leis que têm por objetivo alterar o processo eleitoral publicadas num período menor do que um ano até a realização do próximo pleito eleitoral, entram em vigência no pleito

seguinte (MOREIRA, 2022). Desse modo, para que as regras fossem válidas para as eleições de 2018, os senadores, no dia 3 de outubro de 2017, apresentaram e aprovaram um requerimento que solicitava calendário especial para a tramitação da PEC, medida que possibilitou que a matéria não prosseguisse pela CCJ, de maneira que a proposta foi deliberada e aprovada em dois turnos com os votos da maioria qualificada exigida constitucionalmente no mesmo dia. A proposta foi promulgada no dia 4 de outubro de 2017, de forma a cumprir o requisito temporal de um ano.

Em relação à versão final da primeira fase de tramitação da PEC no SF, nota-se que houve a exclusão, durante a tramitação, dos dispositivos que tratavam do funcionamento parlamentar dos partidos políticos, além da antecipação da vedação da formação de coligações partidárias, que inicialmente estava prevista para o pleito de 2022 e passou a valer para as eleições municipais de 2020.

Em síntese, a EC 97 proíbe a celebração das coligações proporcionais, que passou a ter vigência a partir das eleições municipais de 2020, e quanto à cláusula de desempenho veda o acesso ao Fundo Partidário e o tempo de propagando gratuita às agremiações partidárias de forma progressiva, até 2030, limitando o acesso a tais recursos a partir das eleições de 2018 aos partidos que não alcançarem:

- a) 1,5 % dos votos válidos divididos em pelo menos 9 das UFs, com pelo menos 1% dos votos válidos em cada uma delas; e
- b) a eleição de 9 parlamentares para CD distribuídos em pelo menos 9 das UFs.

A vedação valerá a partir das eleições de 2022 aos partidos que não atingirem:

- a) 2% dos votos válidos, divididos em pelo menos $\frac{1}{3}$ das UFs, com no mínimo 1% dos votos válidos nelas; e
- b) o número de 11 cadeiras na CD distribuídas em $\frac{1}{3}$ da UFs.

A partir das eleições de 2026 aos partidos que não obtiverem:

- a) 2,5% dos votos válidos divididos em pelo menos 9 das UFs, tendo que ter obtido o valor mínimo de 1,5% dos votos válidos em cada uma delas; e
- b) o mínimo de 13 Deputados Federais eleitos distribuídos em 9 das UFs.

Por fim, a vedação será fixada a partir das eleições de 2030 aos partidos que não conquistarem:

- a) 3% dos votos válidos distribuídos em pelo menos $\frac{1}{3}$ das UFs, tendo que ter obtido o valor mínimo de 2% dos votos válidos em cada uma delas; e
- b) pelo menos 15 cadeiras na Câmara Baixa, distribuídos em pelo menos $\frac{1}{3}$ das UFs.

3. OS SISTEMAS ELEITORAIS E OS SISTEMAS PARTIDÁRIOS

3.1 Os sistemas eleitorais

A eleição é o instrumento formado pelos indivíduos que compõe o espectro do eleitorado, pelos candidatos, pelos cabos eleitorais e outros organismos, tais como os partidos políticos, o financiamento partidário, a propaganda e os órgãos que disciplinam e julgam, a partir das leis eleitorais, o julgado sobre os acontecimentos durante o período eleitoral para que essa seja legítima e não seja manipulada, além da conversão dos votos em representação política no parlamento (NOGUEIRA FILHO, 2006, p. 85).

Rae (1967 *apud* NOGUEIRA FILHO, 2006, p. 85) define as leis eleitorais como “aqueles que governam os processos mediante os quais as preferências eleitorais são articuladas como votos e estes são transformados em distribuições de autoridade governamental”, ou seja, são o conjunto de normas que estabelecem os procedimentos e as regras que regem o processo eleitoral, passando pelo registro de eleitores, dos candidatos, pelo modo que ocorrerá a contagem dos votos e a definição da função e dos candidatos eleitos que ocuparam os cargos políticos.

Dito isso, Nogueira Filho (2006, p. 85) expõe que a junção das eleições e das leis eleitorais resulta nos chamados sistemas eleitorais, que são os macros instrumentos que regulam todo o processo eleitoral e exprimem as preferências dos eleitores na posse dos eleitos que irão representá-los no sistema político. Corroborando com essa definição, José Afonso da Silva (2008, p. 368 *apud* SILVA; SANTOS, 2014, p. 6) explica que o sistema eleitoral é “o conjunto de técnicas e procedimentos que se empregam na realização das eleições, destinados a organizar a representação do povo no território nacional”.

Os sistemas eleitorais são uma das engrenagens dos sistemas políticos e mantêm um elo de dependência com outras duas engrenagens, os sistemas partidários e os sistemas de governo. Nesta relação, o sistema eleitoral exerce influência, principalmente, sobre o sistema partidário no que tange à representação política dos cidadãos, que pode favorecer uma maior governabilidade, podendo ser traduzida como a capacidade dos sistemas de governo em dirigir o Estado com efetividade, alcançando seus objetivos e colocando em prática sua agenda na implementação das políticas públicas, bem como no respeito às leis, ou na diversidade, que está baseada na representação dos diversos grupos que compõem a sociedade, sejam eles étnicos, religiosos e ideológicos. Cabe ressaltar que a relação governabilidade e diversidade podem ser equilibradas, embora sejam excludentes, isto é,

não é factível que as duas ocorram simultaneamente na sua potencialidade máxima (NOGUEIRA FILHO, 2006, p. 89-91 e 245).

Ainda se tratando de governabilidade e diversidade, o sistema eleitoral é subdividido em dois grandes subsistemas, sendo eles a fórmula majoritária, que favorece uma maior governabilidade, e a fórmula proporcional, que beneficia maior diversidade na representação. O subsistema majoritário pode ser dividido em maioria relativa, isto é, a eleição ocorre somente em um turno e o candidato com a maioria simples dos votos é considerado eleito, e em maioria absoluta, em que para a eleição do candidato se deve atingir o primeiro número inteiro superior à metade do total de votos para que seja considerado eleito e, devido a isso, pode ocorrer em dois escrutínios. O subsistema de representação proporcional, por sua vez, está relacionado com a extensão do sufrágio, de modo que esse mecanismo de seleção tem maior capacidade de atender aos diferentes interesses das novas camadas de eleitores, proporcionando uma representação política mais fidedigna da sociedade ao garantir que as agremiações conquistem cadeiras proporcionalmente aos votos recebidos (NOGUEIRA FILHO, 2006, p. 99 e 113-114; ABREU, 2015, p. 16).

Adentrando no surgimento e nas variações do sistema proporcional, a primeira tentativa de favorecer a representação de minorias aconteceu na Dinamarca, em 1855, com Andrae, contudo, sua ideia não foi aprovada conforme previsto. Em seguida, Thomas Hare (*apud* NOGUEIRA FILHO, 2006, p. 115) propõe o modelo denominado de Voto Único Transferível (VUT), que consiste na listagem, por parte do eleitor, de todas as suas preferências, de modo que seriam eleitos aqueles que tivessem mais votos na soma de todas as listas, sendo eleitos os candidatos em ordem decrescente de acordo com a disponibilidade de cadeiras no parlamento (NOGUEIRA FILHO, 2006, p. 115-116).

A Bélgica foi o primeiro país a usar um dos métodos de seleção para a fórmula de representação proporcional mais difundidos entre os países. D'Hondt desenvolveu um método matemático que objetiva facilitar a distribuição de cadeiras. Para isso, o modelo estabelece uma fixação do quociente eleitoral, isto é, a soma de todos os votos nas eleições dividido pela magnitude eleitoral (M), número de cadeiras disponíveis no parlamento, + 1, representado pela fórmula $QE = \frac{\text{total de votos nas eleições}}{M + 1}$. Após definido o QE, prossegue para a definição do quociente partidário, isto é, a divisão do total de votos que o partido recebeu pelo quociente eleitoral, representado pela fórmula $QP =$

$\frac{\text{total de votos do partido}}{QE}$, culminando no total de cadeiras que o partido terá direito (NOGUEIRA FILHO, 2006, p. 117-120).

Ainda que este método seja um dos principais utilizados até hoje, ele não é unânime e, em virtude disso, foram desenvolvidas outras variações de métodos baseadas nele em que se modificam os divisores, como o Método Imperiali, Método St. Lague, Método St. Lague modificado e o método Huntington (NOGUEIRA FILHO, 2006, p. 121).

As sobras decorrentes das divisões são inevitáveis, pois é quase impossível que todos os conscientes partidários sejam múltiplos do quociente eleitoral. Posta essa questão, foram concebidos métodos de distribuição destes restos, como atribuir os assentos para os partidos mais votados ou destinar a vaga para as agremiações que obtiverem as maiores sobras, entre outras alternativas (NOGUEIRA FILHO, 2006, p. 121-122).

Uma conseqüente alteração na transição do sistema majoritário para o sistema de representação proporcional está relacionada à passagem do voto no candidato, comum nos sistemas majoritários, para o voto na lista partidária. Ballès e Bosch (*apud* NOGUEIRA FILHO, 2006, p. 127-128) explicam que este tipo de voto pode ser através de lista fechada e bloqueada, fechada e não bloqueada, de lista aberta ou panache. Na eleição com lista fechada e bloqueada, o eleitor vota somente no partido e as cadeiras serão destinadas aos deputados conforme a lista foi pré-estabelecida, enquanto na eleição com lista fechada e não bloqueada, o votante pode fazer alterações na lista respeitando as regras eleitorais. No caso da lista aberta, o eleitor ordena sua lista de acordo com sua preferência, podendo até mesmo excluir candidatos. Por fim, no método Panache, o votante monta sua lista discricionariamente e pode até mesmo incluir candidatos independentes.

3.2 Os sistemas partidários

Tratando dos sistemas partidários, Duverger (*apud* NOGUEIRA FILHO, 2006, p. 166) os classifica conforme o número de partidos políticos. O sistema pode ser categorizado como unitário, onde há somente um partido como nos regimes nazista e fascista; dualista, lugares onde há duas legendas como no modelo bipartidário encontrado nos Estados Unidos; e o pluralista, onde há mais de três partidos e que se tornou comum nas democracias.

A partir disso, Duverger elabora leis que relacionam o efeito do sistema eleitoral sobre o sistema partidário, sendo que a primeira delas estabelece que os sistemas eleitorais

majoritários de um turno só, maiorias relativas, tendem ao dualismo político; a segunda institui que os sistemas eleitorais majoritários de maioria absoluta, com dois turnos, conduz ao pluripartidarismo; e a terceira diz que o sistema de representação proporcional tende ao pluripartidarismo (NICOLAU; SCHMITT, 1995, p. 130; NOGUEIRA FILHO, 2006, p. 166). Cabe salientar que as leis de Duverger (*apud* NOGUEIRA FILHO, 2006, p. 166-167) possuem menos uma relação de causa e efeito determinística e mais uma associação entre tendências, isto é, elas isoladamente não são capazes de explicar tais fenômenos, cabendo a influência de variáveis de outras naturezas, como as territoriais e históricas.

Rae (*apud* NOGUEIRA FILHO, 2006, p. 168) testou as hipóteses de Duverger e concluiu que uma variável importante e não considerada pelo autor é a magnitude dos territórios, onde quanto maior for a magnitude do território, mais proporcional seus resultados também serão. Ademais, ele classifica os distritos em uninominais, com apenas uma cadeira disponível, e plurinominais, com mais de uma cadeira em jogo. Na categoria dos plurinominais, categoriza-se como de baixa magnitude aqueles que possuem entre 2 e 6 cadeiras, de média magnitude aqueles que possuem entre 7 e 14 representantes, e de alta magnitude aqueles com mais de 15 assentos.

Contribuindo com a discussão acerca das leis de Duverger, Sartori (*apud* NOGUEIRA FILHO, 2006, p. 169), após longo período de estudos, constatou que as “meras leis de tendência (...) não [são] necessariamente falseadas pelas exceções e (...) são confirmadas suficientemente, se bem que com muita mais frequência que não”, de modo que chegou a alterar os enunciados propostos por Duverger estabelecendo na primeira tendência que “fórmulas de maioria simples favorecem um formato bipartidário e, inversamente, dificultam o bipartidarismo”, e na segunda tendência, que as “fórmulas de representação proporcional favorecem o multipartidarismo e, inversamente, dificilmente produzem o bipartidarismo” (NICOLAU; SCHMITT, 1995, p. 130).

Nestes estudos, Duverger fornece mais dois conceitos importantes, sendo eles o Efeito Mecânico e o Efeito Psicológico. O Efeito Mecânico de Duverger propõe que nos sistemas eleitorais das democracias, até mesmo onde há fortes fórmulas proporcionais, o sistema eleitoral favorece uma sobre-representação dos maiores partidos e, conseqüentemente, uma sub-representação dos menores partidos. Quanto ao Efeito Psicológico de Duverger, trata-se da influência na tomada de decisão causada no eleitor que simplesmente tende a deixar de votar num partido subrepresentado, após duas eleições, por entender que seu voto seria inútil (NICOLAU; SCHMITT, 1995, p. 131-

132). Duverger (1980, p. 260) afirma que as eleições majoritárias de turno único tendem ao bipartidarismo, pois, dado o Efeito Psicológico “os eleitores não tardam a compreender que os seus votos se perderão se continuarem a dá-los ao terceiro partido”, isto é, em havendo pelo menos três partidos, os eleitores do partido mais fraco acabam fazendo o voto útil para não desperdiçarem seus votos, reduzindo a quantidade de partidos no sistema. Lijphart (*apud* NICOLAU; SCHMITT, 1995, p. 132) ratificando essas ideias, declara que “o número de partidos eleitorais efetivos tende a ser reduzido pelos efeitos psicológicos, mas qualquer redução adicional do número de partidos eleitorais para o de partidos parlamentares é produzido exclusivamente por fatores mecânicos”.

Assim, o sistema eleitoral exerce considerável influência sobre o número de partidos políticos, sendo acompanhado por outro fator crucial, o contexto nacional, como destacado por Reynolds (2006), que diante das especificidades de cada sociedade e das diferentes reações aos estímulos políticos, desempenham um papel determinante na escolha do sistema, que visam garantir a estabilidade política.

3.3 Os partidos políticos

3.3.1 A origem dos partidos políticos

Na discussão sobre a origem dos partidos políticos, Giovanni Sartori (1982, p. 23), por meio de uma revisão de outros pensadores, aborda como os termos “facção” e “partido” eram utilizados como sinônimos até que, ao longo do tempo, vieram a sofrer uma diferenciação semântica em que a palavras “facção” fosse substituída por “partido”. Da mesma forma, Duverger (1980, p. 19) aponta que “essa identidade nominal [entre facção e partido] justifica-se por um lado, pois traduz certo parentesco profundo: todas essas instituições não desempenham o mesmo papel, que é o de conquistar o poder político e exercê-lo?”, diante dessa indagação, ele explica que “porém se vê, apesar de tudo, que não se trata da mesma coisa”.

A “conotação negativa” historicamente associada à facção, que etimologicamente significa “fazer, agir”, se refere aos comportamentos danosos e prejudiciais. Por outro lado, o termo "partido", que em sua origem significa “dividir”, possui um significado mais próximo da palavra "seita", que transmitia a ideia de “parte”, sendo que este termo, na língua inglesa e francesa, carrega o sentido de partilhar (SARTORI, 1982, p. 23). É interessante ainda ressaltar que autores como Maquiavel e Montesquieu utilizavam a

palavra “partes”, no sentido de partidos, para tratar desses agrupamentos como um objeto concreto e atribuindo significados positivos em seus escritos (SARTORI, 1982, p. 25-26).

Bolingbroke (*apud* SARTORI, 1982, p. 26) é um dos primeiros autores a escrever sobre a definição e, principalmente, sobre a distinção entre facção e partido. Apesar de que, para ele, ambos, possam ter o mesmo significado em algumas situações, existe uma diferença em suas premissas fundamentais, pois os partidos seguem princípios nos “interesses nacionais” enquanto os propósitos das facções são regidos em torno de “interesses pessoais”.

Hume (*apud* SARTORI, 1982, p. 28), autor que tratou do assunto após Bolingbroke, por sua vez, não faz uma distinção entre facções e partidos, contudo ele contribui para o avanço da discussão ao criar a tipologia que diferencia esses agrupamentos em “grupos pessoais” e em “grupos reais”. Nesta definição, os grupos pessoais “são típicos de pequenas repúblicas”, enquanto os grupos reais são as facções modernas, a qual ele divide em de interesse, princípio e afeição. Se tratando dos grupos reais, Hume caracteriza as facções de interesse como as “mais racionais”. Por outro lado, as facções de princípio se subdividem entre princípios políticos e religiosos, sendo que as primeiras têm comportamento mais ameno do que as últimas. Assim o autor entende que os partidos são uma “consequência desagradável”, porém não um pré-requisito para a existência de um governo livre (SARTORI, 1982, p. 29). Acerca do subtipo de afeição, o autor não concede, inicialmente, explicações detalhadas.

Burke (*apud* SARTORI, 1982, p. 29), atribui uma conotação contemporânea e positiva aos partidos ao defini-los como “um grupo de homens unidos para a promoção, pelo seu esforço conjunto, do interesse nacional com base em algum princípio com o qual todos concordam” e que também “são o ‘meio adequado’ que permite a esses homens ‘levar seus planos comuns à prática, com todo o poder e autoridade do Estado’”, isto é, os partidos se tornam as agremiações que buscam levar suas concepções para o âmbito estatal por meio de uma disputa legítima pela autoridade. Não obstante, ele pontua que a facção tem por intuito a “luta mesquinha e interessada por cargos e emolumentos”, ou seja, diferentemente dos outros autores, Burke (*apud* SARTORI, 1982, p. 30) traz uma clara separação entre os significados das palavras, mesmo que esteja consonante aos conceitos de Bolingbroke no tocante aos interesses nacionais dos partidos e pessoais das facções, se distancia quanto à avaliação positiva dos partidos.

Partindo de outra perspectiva, Duverger (1980, p. 20) propõe uma classificação do surgimento dos partidos políticos com base em sua origem, distinguindo entre aqueles

que emergem do contexto eleitoral e parlamentar e os que têm uma origem externa. Independentemente da forma originária das agremiações, o autor argumenta que essas criações estão relacionadas à expansão do sufrágio, pois os grupos políticos são compelidos a atender uma nova camada de eleitores. Ademais, esse surgimento também está ligado ao desenvolvimento das democracias.

Em complemento a essa discussão, Nogueira Filho (2006, p. 155) destaca a relevância do sufrágio no processo de evolução dos partidos a partir da extensão do sufrágio para os homens, na França, em 1848, que fez com que, em cerca de um mês, o eleitorado francês passasse de 250 mil pessoas para 8 milhões pessoas, alcançando, no ano seguinte, a marca de 10 milhões de pessoas, isto é, “se antes os partidos lidavam com alguns milhares de eleitores, a partir daí, foram obrigados a se organizar para mudar a escala de sua atuação, tratando de milhões”.

De acordo com Duverger (1980, p. 20), o surgimento dos partidos políticos a partir da origem eleitoral e parlamentar é, normalmente, caracterizado pela precedência dos grupos parlamentares em relação aos comitês eleitorais, apesar de essa sequência não ser uma regra e que esses grupos estabeleçam, posteriormente, uma ligação permanente. Os grupos parlamentares podem surgir tanto no contexto de uma assembleia autocrática quanto no de uma assembleia eleita, além disso, eles podem ser concebidos com base em fatores locais, ideológicos e de interesses profissionais. Por exemplo, na França, em 1789, durante a Constituinte, os deputados que chegaram a Versalhes começaram a se juntar, com o intuito de fugir do isolamento, aos outros deputados de sua região para, também, defender os interesses locais e, em seguida, acabam formando grupos fundamentados em ideais comuns, ou seja, grupos ideológicos que não buscam discutir apenas os aspectos locais, mas também as questões de interesse nacional (DUVERGER, 1980, p. 20-22). Por fim, há os grupos parlamentares que atuam como se fossem um “sindicato de defesa parlamentar”, o qual se preocupam com a reeleição e se colocam como grupos de “ministráveis”, isto é, buscam alianças políticas visando à formação de coalizões governamentais (DUVERGER, 1980, p. 22).

No que tange aos comitês eleitorais, a sua criação está relacionada a questões locais, como a organização de um grupo que tem por objetivo lançar um candidato. Tendo em vista que havia comitês eleitorais com menos relevância onde o sufrágio era restrito, uma vez que se torna necessário a incorporação do novo eleitorado graças à expansão do sufrágio. Com isso, nota-se que a extensão do eleitorado, no século XX, foi acompanhado pelo crescimento dos partidos socialistas que buscava atender à nova demanda social que

estava em busca do “desenvolvimento dos sentimentos igualitários e à vontade de eliminação das elites tradicionais” (DUVERGER, 1980, p. 23-24). Diante disso, o crescimento dos comitês eleitorais tende, também, a ser associado à esquerda, pois a falta de visibilidade desses comitês poderia resultar na escolha por parte dos novos eleitores de candidatos mais conhecidos, que, naturalmente, são os das elites tradicionais (DUVERGER, 1980, p. 23-24).

A união entre os grupos parlamentares e os comitês eleitorais, organismos distintos, forma os partidos políticos. Nessa dinâmica, os deputados precisam fortalecer sua ligação com o comitê eleitoral, visando a reeleição, enquanto os grupos parlamentares os coordenam. Assim os partidos políticos nascem, de fato, com a institucionalização dessas organizações, que passam a ter fundamento jurídico e a impulsionar a criação de novos comitês eleitorais nas áreas onde não tem visando aumentar sua abrangência territorial (DUVERGER, 1980, p. 25-26).

Os partidos políticos com origem externa emergem a partir de instituições preexistentes que atuam fora do contexto eleitoral e parlamentar. Por meio de sindicatos de operários, associações estudantis e universitárias há o surgimento dos partidos socialistas. Dos grupos intelectuais e os de maçonaria, especialmente na Europa, dos partidos liberais. De grupos religiosos há a formação de partidos políticos protestantes, católicos e da direita cristã. As associações de veteranos de guerra também foram responsáveis pelo surgimento de partidos, como os fascistas, e há também a criação de partidos sob a influência de grupos empresariais, bancários e industriais. Destaca-se também as ligas, que são associações políticas antiparlamentares, que não atuam na arena democrática e que, inicialmente, não são partidos políticos, dado que não atuam na arena eleitoral, mas que podem se tornar partidos políticos extremistas (DUVERGER, 1980, p. 27-30).

Em comparação, os partidos políticos originários de grupos parlamentares e comitês eleitorais tendem a ser mais descentralizados em relação aos partidos originados externamente, uma vez que surgem das bases e, conseqüentemente, diante das diversidades de sua criação, são menos organizados e coerentes. No tocante à influência parlamentar, os deputados eleitos atuam de forma predominante na estrutura dos partidos de origem parlamentar e eleitoral, enquanto os partidos de origem externa exercem maior controle sobre as decisões e direcionamentos do partido, diminuindo a relevância e submetendo os deputados à instituição fundadora, característica centralizadora desses partidos. Adicionalmente, os partidos originados de grupos parlamentares e comitês

eleitorais são classificados no modelo antigo de criação de partidos políticos, ao passo que os originados externamente se tornaram o modelo que prevalece na modernidade, o que reflete uma mudança significativa na dinâmica de formação e estruturação partidária ao longo do tempo, mesmo que tal dinâmica não se mantenha em novas democracias, que tende, inicialmente, a ter partidos originados de grupos parlamentares e de comitês eleitorais (DUVERGER, 1980, p. 30-33).

Os partidos emergem em determinadas circunstâncias históricas, sociais e políticas, variando conforme as especificidades de cada país (KRAUSE; REBELLO; SILVA, 2015, p. 253). Assim, as agremiações partidárias, independentemente de sua origem, têm como principal finalidade a disputa por cadeiras nos parlamentos, mesmo que para alguns partidos apenas as disputas eleitorais não sejam suficientes para definir sua existência, uma vez que eles usam de outros instrumentos para alcançar seus objetivos políticos (DUVERGER, 1980, p. 32). Em complemento a esse conceito, Pelayo (1993 *apud* ABREU, 2017, p. 19) atribui o surgimento dos partidos políticos à “necessidade de integração de modo permanente entre sociedade e Estado”, no qual o “partido político seria [...] um grupo de pessoas organizadas de modo a influenciar o poder do Estado para executar uma política pública com vistas ao bem comum”. Outra definição adotada é a de que os partidos nasceram “no interior dos Parlamentos e se destinavam a articular os interesses dos diferentes segmentos nele representados”, isto é, em um período em que o sufrágio era restrito, a representação política se destinava aos indivíduos ligados à nobreza e, posteriormente, à burguesia, ao passo que à extensão do sufrágio fez com que os partidos comesçassem a atender “a importante tarefa de exprimir a diversidade dos interesses da [nova] massa de eleitores”, passando, conseqüentemente, a “materializar a representação dos sistemas políticos por isso chamados de representativos” (NOGUEIRA FILHO, 2006, p. 155). Palombara (1982, p. 472) define que o partido “é uma organização formal cujo propósito primário e consciente é colocar e manter no exercício de cargo público pessoas que controlarão, sozinhas ou em coalizão, a máquina do governo”.

3.3.2 A organização dos partidos políticos

Como exposto anteriormente, os primeiros partidos políticos tiveram sua gênese em um período em que o sufrágio era restrito e baseado na renda e propriedades dos indivíduos, dessa forma, essas agremiações eram formadas por pessoas ilustres que

desempenhavam, preponderantemente, suas atuações a partir dos caracteres pessoais dos líderes (NOGUEIRA FILHO, 2006, p. 156).

Esses partidos políticos são classificados, quanto a sua tipologia clássica partidária, conforme Duverger (1980, p. 35 e 100-107), como partidos de quadros, os quais são descentralizados e dirigidos por líderes locais advindos dos comitês eleitorais e dos grupos parlamentares, os quais não possuem o intuito de canalizar as massas ao partido, mesmo diante da expansão do sufrágio, pois escolhem aqueles que farão parte dos quadros a partir de particularidades consideradas relevantes, desprezando a filiação partidária formal, mantendo a direção partidária nas mãos dos deputados eleitos. Além disso, são fracamente articulados e não se utilizam da ideologia como seu fundamento. Se encaixam nesse perfil, por exemplo, os partidos liberais e conservadores que nasceram no século XIX, que também são denominados como o tipo sociológico burguês.

Os indivíduos notáveis, pessoas ilustres, possuem o papel de coordenar as atividades referente às eleições, exercendo seu poder simbólico para influenciá-las ao lançar candidatos, angariar votos e recursos financeiros, sendo que este último advém a partir da classe capitalista, como os bancários. Cabe salientar ainda que o modelo de eleição era restritivo, baseado no voto censitário (DUVERGER, 1980, p. 102; KRAUSE; REBELLO; SILVA, 2015, p. 249).

Em virtude da extensão do sufrágio, em contraponto aos partidos de quadros, outra tipologia partidária clássica se forma, designada por Duverger como partidos de massa, exemplificado, sobretudo, nos partidos socialistas da Europa Ocidental, que também são classificados como partidos de tipo sociológico de socialistas. Estes são fortemente articulados, mais centralizados e têm por finalidade absorver as recém criadas massas eleitorais, que são tratadas de modo diferente pelos partidos de quadros, a começar pelas formalidades no processo de filiação dos membros partidários. Uma vez que os adeptos, isto é, indivíduos que fazem parte da organização partidária, diferentes da categoria dos simpatizantes — pessoas que apesar de apoiar e serem favoráveis às ideias do partido não fazem parte de sua organização — são a força motriz dos partidos, contribuem financeiramente e fomentam a educação política e a disputa eleitoral, de modo que o partido sobreviva sem financiamento capitalista, o qual poderia tutelá-lo. Como já mencionado, os integrantes do partido de massa cumprem obrigações no tocante à disciplina e estudo da doutrina partidária, na divulgação de suas ideias e na contribuição financeira, seja mensal ou anual, proporcional ou não a seus salários. Afinal, esses partidos só poderão ser independentes a partir do financiamento das massas, embora

também possam ser providos por sindicatos e por meio de um modelo de arrecadação indireta, que se torna mais rentável, embora gere menor participação política, pois não fomenta a solidariedade partidária e está intimamente ligada aos serviços prestados pelos sindicatos (DUVERGER, 1980, p. 35-36 e 98-113; KRAUSE; REBELLO; SILVA, 2015, p. 249-250).

Vale pontuar que nem todos os partidos socialistas são partidos de massa, assim como nem todos os partidos de massa são de esquerda ou trabalhistas, dado que também surgiram partidos fundamentados em motivações religiosas (PALOMBARA, 1982, p. 478). Outro exemplo são os partidos definidos sociologicamente como fascistas e comunistas, ambos do tipo clássico de partidos de massa. Os últimos tipos de partidos mencionados são altamente centralizados, hierarquizados, prezam pela disciplina partidária, não permitem que os deputados sejam as peças principais do partido e é guiado mediante um sistema autocrata e totalitário. A disputa eleitoral não é a prioridade primária deles, mas sim a mobilização popular que objetiva a disseminação dos ideais programáticos e doutrinários, por exemplo por meio de manifestações. No tocante à organização, se diferem à medida que os comunistas estão amparados pela classe operária, visando a mudança do *status quo* em direção a alcançar a igualdade e o progresso, enquanto que os fascistas têm os camponeses, as características territoriais e raciais como mais importantes, além de atuar pela manutenção do *status quo* em defesa dos interesses da burguesia e da classe média (DUVERGER, 1980, p. 36-37, 102 e 106-107).

Na década de 1960, numa conjuntura política amena, de crescimento econômico e do desenvolvimento do Estado de Bem-Estar social, reduziu-se a polarização social e política. Posto isto, Kirchheimer (*apud* AMARAL, 2013, p. 15) acrescentou, ao rol tipológico das agremiações, os partidos do tipo *catch-all*, traduzindo para o português “pegar todos”, cuja a atuação não se baseia fundamentada em um conteúdo ideológico robusto, pelo contrário, eles têm o objetivo de “pegar todos” os eleitores de todas as classes e setores sociais por meio de discursos difusos e, para concretização deste, fortalecem as lideranças partidárias e reduzem o papel e a influência dos militantes, centralizando as ações na figura do líder, de forma semelhante aos partidos de quadros. Além disso, seu financiamento é amplo, de modo que recebem recursos de vários grupos de interesse de posições políticas distintas, além dos originários de fundos públicos (KRAUSE; REBELLO; SILVA, 2015, p. 250-252). Tal categoria de partidos visa, com suas características de partido profissional-eleitoral, obter êxito em objetivos

circunstanciais calcado no profissionalismo dos políticos, no vínculo fraco com a sociedade civil e nos assuntos de maior aderência na sociedade, além da centralidade na liderança e no financiamento já citado (NOGUEIRA FILHO, 2006, p. 158; AMARAL, 2013, p. 16).

Por fim, na década de 1990, frente às mudanças no contexto dos países, uma nova definição tipológica de partidos é introduzida por Katz e Mair (*apud* AMARAL, 2013, p. 17) para atender às novas demandas sociais e ao desenvolvimento natural dos partidos. O partido denominado de Cartel surge com aspectos diferentes dos outros mencionados tipos, pois eles buscam, acima de tudo, garantir a sua manutenção através do financiamento público. Diante disso, disputar as eleições torna-se um objetivo secundário deles, de tal maneira que eles calculam se é mais útil orbitar em torno de outros partidos nas disputas eleitorais ou de lançar candidatos próprios, ainda que normalmente façam parte das coalizões daqueles que estão dirigindo o Estado, independentemente de suas posições políticas. Em síntese, esse partido está alicerçado na sua dependência estatal, seja no financiamento com recursos públicos, na exposição de seus ideais por meio dos veículos de massa garantidos pelo Estado ou através do auxílio de servidores públicos no âmbito dos cargos que ocupam (AMARAL, 2013, p. 17-18; KRAUSE; REBELLO; SILVA, 2015, p. 252-253).

4. METODOLOGIA

Dois modelos para calcular a fragmentação partidária são popularmente conhecidos, sendo eles o Número Efetivo de Partidos Políticos (NEP), desenvolvido por Laakso e Taagepera, e o índice de fracionalização de Rae. Pesa contra o método do NEP, segundo Miguel e Assis (2014, p. 33), a sua característica contraintuitiva, em que, no exemplo dado, questiona-se o que seria os 0,72 onde há “3,72 ‘partidos efetivos’”, de maneira que essa operação “insere uma ideia de efetividade que simplesmente não é capturada pela medição e, portanto, é espúria”.

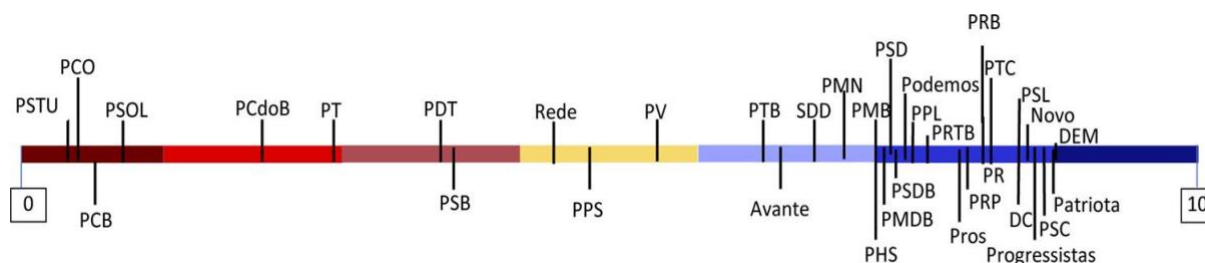
Com vistas a calcular o grau da fragmentação partidária brasileira neste trabalho, será utilizado o índice de fracionalização de Rae. Este indicador varia entre 0 e 1, em que 0 representa a concentração máxima do parlamento, ou seja, somente um partido conquistou todas as cadeiras disponíveis; e em que 1 seria o nível máximo de dispersão, isto é, todas as vagas estão ocupadas por partidos políticos diferentes. (NOGUEIRA FILHO, 2006, p. 176; MIGUEL; ASSIS, 2014, p. 33).

O índice aponta “a probabilidade de que dois deputados de um Parlamento [escolhidos aleatoriamente] pertençam a partidos diferentes” (NICOLAU, 2005, p. 599 *apud* MIGUEL; ASSIS, 2014, p. 33). A sua verificação é realizada a partir do somatório dos percentuais de assentos (*pa*) obtidos pelas agremiações políticas ao quadrado, subtraído por 1, representada pela seguinte fórmula: $Fracionalização = 1 - \sum pa^2$ (NOGUEIRA FILHO, 2006, p. 176-177; MIGUEL; ASSIS, 2014, p. 33).

Os partidos políticos serão analisados com base nos resultados dos estudos de Bolognesi, Ribeiro e Codato (2013), que mensuraram, em 2018, por meio de um *survey* com membros da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), a ideologia dos partidos políticos brasileiros sob o prisma esquerda-direita. Os autores apontam diversas formas de medir a ideologia, como por meio dos programas políticos, pelas percepções de seus membros ou de sua composição social. Todavia, decidiram mensurar a partir da percepção de especialistas (1; RIBEIRO; CODATO, 2023, p. 2). Os autores advogam que esse método de pesquisa com especialistas não sofre interferências dos arranjos das arenas políticas e que, segundo Benoit e Laver (2006 *apud* BOLOGNESI; RIBEIRO; CODATO, 2023, p. 4-5), beneficia num resultado com “medidas válidas e confiáveis”. Quanto às problemáticas dessa técnica, apontam que seus resultados são sensíveis ao contexto da pesquisa, além da inclinação à polarização. Salientam que a ideologia política carrega “algum grau de abstração e complexidade” e que a distinção entre esquerda e direita varia

ao longo do tempo. Havia no sistema partidário, no momento da pesquisa, 35 partidos políticos e foram classificados como da extrema-esquerda à extrema-direita de acordo com a figura abaixo.

Figura 1 — Classificação dos partidos políticos sob o eixo esquerda-direita



Fonte: (BOLOGNESI; RIBEIRO; CODATO, 2023, p. 14)

Em vermelho escuro, foram classificados como de extrema-esquerda os seguintes partidos: PSTU, PCO, PCB e PSOL. Considerados como esquerda estão: PCdoB e o PT em vermelho. PDT e PSB estão posicionados na centro-esquerda e no intervalo em vermelho claro. Em amarelo estão os partidos de centro, os quais são: REDE, PPS e PV. Vale pontuar que a REDE está no campo de centro em virtude, principalmente, da influência conjuntural a qual a sua fundadora, Marina Silva, estava rivalizando com o PT, partido bem estabelecido no campo da esquerda brasileira. Em azul claro estão os partidos de centro-direita, são eles: PTB, AVANTE, SD, PMN, PMB e PHS. Os partidos de direita são MDB, PSD, PSDB, PODEMOS, PPL, PRTB, PROS, PRP, PRB, PR, PTC, DC, PSL, PP, NOVO e PSC. Por fim, em azul escuro, na extrema-direita encontram-se o DEM e o PATRIOTA.

5. OS EFEITOS DA CLÁUSULA DE DESEMPENHO

A análise dos efeitos da cláusula de desempenho será realizada a partir de uma dimensão temporal, tendo como recorte comparativo as eleições nacionais de 2014, 2018 e 2022, para a CD, momento anterior e posterior à vigência do mecanismo. Para tanto, serão avaliados a fragmentação na CD; o quadro partidário brasileiro; o impacto em partidos que não atingiram a meta constitucional em todo o espectro ideológico.

5.1 Análise dos partidos políticos no período de 2014

As eleições de 2014 foram as últimas sem a presença da cláusula de desempenho e a penúltima com a possibilidade de celebração de coligações nas eleições proporcionais nacionais. A vedação foi válida, pela primeira vez, nas eleições municipais de 2020 e nas eleições nacionais de 2022. O quadro partidário nas eleições de 2014 era formado por 32 partidos políticos, destes 28 conseguiram eleger deputados, conforme a tabela abaixo.

Tabela 1 — Quadro partidário brasileiro nas eleições de 2014

Partidos Políticos	Bancada Eleita	Bancada na posse	Campo ideológico
DEM	21	21	Extrema-direita
PCdoB	10	10	Esquerda
PCB	0	0	Extrema-esquerda
PCO	0	0	Extrema-esquerda
PDT	20	20	Centro-esquerda
PEN (PATRIOTA)	2	2	Extrema-direita
PHS	5	5	Centro-direita
PMDB	65	65	Direita
PMN	3	3	Centro-direita
PP	38	38	Direita
PPL	0	0	Direita
PPS	10	10	Centro
PR (PL)	34	34	Direita
PRB (REPUBLICANOS)	21	21	Direita

PROS	11	11	Direita
PRP	3	3	Direita
PRTB	1	1	Direita
PSB	34	34	Centro-esquerda
PSC	13	13	Direita
PSD	36	36	Direita
PSDB	54	54	Direita
PSDC	2	2	Direita
PSL	1	1	Direita
PSOL	5	5	Extrema-esquerda
PSTU	0	0	Extrema-esquerda
PT	69	69	Esquerda
PTdoB (AVANTE)	1	1	Centro-direita
PTB	25	25	Centro-direita
PTC (AGIR)	2	2	Direita
PTN (PODEMOS)	4	4	Direita
PV	8	8	Centro
SOLIDARIEDADE (SD)	15	15	Centro-direita
Total	513	513	-

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Quatro partidos não conseguiram eleger deputados, sendo eles: PSTU, PPL, PCO e PCB, destacados em vermelho na Tabela 1. Em conformidade com a pesquisa com especialistas, esses partidos se encontram no espectro da extrema-esquerda, com exceção do PPL, classificado como direita.

O PPL adveio do Movimento Revolucionário 8 de Outubro, com viés marxista, e fazia parte dos quadros do PMDB. Quando formalizado como partido autônomo em 2011, esse partido passou a pregar pela independência brasileira, se distanciando levemente de suas origens. O partido apoiou o governo do PT até 2013, não obstante, por fatores da conjuntura brasileira, passaram a apoiar, em 2014, o PSB e o então candidato Eduardo Campos (BALZA, 2010).

Calculando o índice de fracionalização com partidos que conquistaram cadeiras na CD em 2014, temos o seguinte resultado:

Tabela 2 — Mensuração da fracionalização da Câmara dos Deputados em 2014

Partidos Políticos	% da Bancada na Posse	Índice ÷ 100	Índice ao quadrado
DEM	4,09	0,0409	0,001676
PCdoB	1,95	0,0195	0,000380
PDT	3,90	0,0390	0,001520
PEN (PATRIOTA)	0,39	0,0039	0,000015
PHS	0,97	0,0097	0,000095
PMDB	12,67	0,1267	0,016054
PMN	0,58	0,0058	0,000034
PP	7,41	0,0741	0,005487
PPS	1,95	0,0195	0,000380
PR (PL)	6,63	0,0663	0,004393
PRB (REPUBLICANOS)	4,09	0,0409	0,001676
PROS	2,14	0,0214	0,000460
PRP	0,58	0,0058	0,000034
PRTB	0,19	0,0019	0,000004
PSB	6,63	0,0663	0,004393
PSC	2,53	0,0253	0,000642
PSD	7,02	0,0702	0,004925
PSDB	10,53	0,1053	0,011080
PSDC	0,39	0,0039	0,000015
PSL	0,19	0,0019	0,000004
PSOL	0,97	0,0097	0,000095
PT	13,45	0,1345	0,018091
PTdoB (AVANTE)	0,19	0,0019	0,000004
PTB	4,87	0,0487	0,002375
PTC (AGIR)	0,39	0,0039	0,000015
PTN (PODEMOS)	0,78	0,0078	0,000061

PV	1,56	0,0156	0,000243
SOLIDARIEDADE (SD)	2,92	0,0292	0,000855
Total	100,00	1	0,075

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Cabe rememorar que o resultado dessa mensuração é obtido através da porcentagem das cadeiras de cada agremiação dividida por 100, somada pelos índices ao quadrado e subtraído de 1. Neste caso, $Fracionalização = 1 - 0,924$. Esse resultado demonstra o alto grau de dispersão partidária na CD, o que pode ser interpretado como uma indicação da alta diversidade ou heterogeneidade no espectro político, podendo ter implicações significativas para a governabilidade e a tomada de decisões dentro do sistema político.

Os partidos que governavam à época, PT, com a Presidente Dilma Rousseff, e PMDB, com o Vice-Presidente Michel Temer, obtiveram respectivamente 13,45% e 12,67% das cadeiras na CD. Assim, concentravam cerca de 26% das cadeiras desta Casa, um número razoável, porém, não suficiente para a formação de um governo majoritário, sendo necessário a formação de uma coalizão. Se somada a porcentagem desses partidos com os que estão à esquerda do espectro político para a formação de uma hipotética coalizão ideológica, o governo teria somente 39,57% da CD, ou seja ainda teria um governo minoritário. Considerando os partidos que apoiaram a candidatura do PT; o PR, o PDT, o PCdoB, o PP, o PRB, o PSD e o PROS ocuparam, conjuntamente com o PT e o PMDB, 304 cadeiras ou 59,26% da Câmara Baixa. Nesta coalizão, há partidos da extrema-esquerda à centro-esquerda que conquistaram cadeiras, excluído o PSB e alguns partidos de direita.

Entre os partidos com pouca representação partidária, salienta-se, o Partido Ecológico Nacional (PEN), que teve seu nome alterado para PATRIOTA, o Partido Social Democrata Cristão (PSDC), que mudou sua nomenclatura para Democracia Cristã (DC) e o Partido Trabalhista Cristão (PTC) que elegeram 2 Parlamentares cada. O Partido Social Liberal (PSL), o Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB) e o Partido Trabalhista do Brasil (PTdoB), que teve seu nome modificado para AVANTE, conquistaram somente uma cadeira cada. O somatório das porcentagens desses 6 partidos é de 1,34%, que contribui para a alta da fracionalização por partidos com fraca representação partidária. Esses partidos se encontram no espectro ideológico de centro-

direita à extrema-direita. Cabe informar que o PTN, em 2017, mudou seu nome para PODEMOS e vem crescendo entre os partidos de direita.

Importante ressaltar que na ausência da cláusula de exclusão, o período que teve início no ano de 2014 começou com 32 partidos registrados no TSE e terminou em 2017 com 35 partidos. Isto significa que, além de não haver extinções, incorporações ou fusões partidárias neste período, a inexistência do mecanismo de desempenho proporcionou o aumento das legendas no país. O sistema partidário continha 8 agremiações no campo da esquerda, considerando a junção dos partidos de extrema-esquerda, esquerda e centro-esquerda; 2 ao centro; e 22 à direita, levando em conta os partidos de extrema-direita, centro-direita e direita.

5.2 Análise dos partidos políticos no período de 2018

Nas eleições de 2018, a cláusula de barreira entrou em atividade com o valor de 1,5 % dos votos válidos divididos em ao menos $\frac{1}{3}$ das UFs, com pelo menos 1% dos votos válidos em cada uma delas ou com a eleição de 9 parlamentares para a CD distribuídos em pelo menos 9 das UFs. Nesta eleição ainda estava em vigência a possibilidade de celebração de coligações nas eleições proporcionais. Havia 35 partidos registrados no TSE, sendo que 30 destes obtiveram cadeiras e 14 não atingiram a cláusula de desempenho.

Tabela 3 — Quadro partidário brasileiro nas eleições de 2018

Partidos Políticos	Bancada Eleita	Bancada na posse	Campo ideológico
AVANTE	7	7	Centro-direita
DC	1	1	Direita
DEM	29	29	Extrema-direita
MDB	34	34	Direita
NOVO	8	8	Direita
PATRIOTA	5	5	Extrema-direita
PCdoB	9	9	Esquerda
PCB	0	0	Extrema-esquerda
PCO	0	0	Extrema-esquerda

PDT	28	28	Centro-esquerda
PHS	6	6	Centro-direita
PMB	0	0	Centro-direita
PMN	3	3	Centro-direita
PODEMOS	11	11	Direita
PP	37	38	Direita
PPL	1	1	Direita
PPS (CIDADANIA)	8	8	Centro
PR (PL)	33	33	Direita
PRB (REPUBLICANOS)	29	30	Direita
PROS	8	8	Direita
PRP	4	4	Direita
PRTB	0	0	Direita
PSB	32	32	Centro-esquerda
PSC	7	8	Direita
PSD	35	35	Direita
PSDB	30	29	Direita
PSL	52	52	Direita
PSOL	10	10	Extrema-esquerda
PSTU	0	0	Extrema-esquerda
PT	56	54	Esquerda
PTB	10	10	Centro-direita
PTC (AGIR)	2	2	Direita
PV	4	4	Centro
REDE	1	1	Centro
SOLIDARIEDADE	13	13	Centro-direita
Total	513	513	-

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Os partidos PCB, PCO, PMB, PRTB e PSTU não conquistaram nenhuma cadeira na disputa pelas vagas na CD e, por óbvio, não atingiram a cláusula de exclusão e estão fora da mensuração da fracionalização na Câmara Baixa. Em relação às eleições de 2014, o PSTU, o PCO e o PCB continuaram sem eleger ninguém. O PMB e o PRTB entraram para a lista dos que não conseguiram eleger ninguém. E o PPL conseguiu eleger um deputado.

Os partidos REDE, PATRIOTA, PHS, DC, PCdoB, PMN, PPL, PRP e PTC, elegeram deputados, entretanto não conseguiram bater a meta estabelecida na cláusula, de modo que deixaram de receber os recursos do Fundo Partidário e o acesso à propaganda gratuita. Embora o PCdoB tenha eleito 9 parlamentares, inicialmente não atingiu a distribuição em $\frac{1}{3}$ das UFs e nem o percentual de 1,5% dos votos válidos em 9 UFs.

O PV, o PSC, o AVANTE, o PROS, o PPS e o NOVO, não cumpriram o requisito da eleição de 9 deputados distribuídos em 9 UFs, no entanto, alcançaram o percentual de 1,5% dos votos válidos divididos em 9 UFs.

Nesse momento, a cláusula de exclusão incentivou a formação de novos arranjos partidários. Tanto o PPL, partido considerado à direita, apesar de ter suas raízes na esquerda, quanto o PCdoB, classificado à esquerda, não conseguiram atingir a meta eleitoral. Visando superar essa barreira, em 2018, o PPL foi incorporado ao PCdoB, resultando na diminuição do quadro partidário e no alcance da meta pelo PCdoB, o que lhe deu direito a acessar os recursos do Fundo Partidário e de receber o tempo de rádio e televisão gratuitos. O PRP, considerado à direita, foi incorporado ao PATRIOTA, também definido no mesmo espectro. Com esse movimento, se reduziu um partido no quadro partidário e as condições para que o PATRIOTA atingisse a cláusula de desempenho. Ocorreu também a incorporação do PHS, partido de direita que não havia atingido a cláusula, ao PODEMOS, partido do mesmo espectro que conseguiu atingir aos requisitos da emenda.

Vale informar que o PPS passou a se chamar CIDADANIA em 2019, e se movimentou mais à direita no espectro ideológico. O PR retornou a sua antiga denominação como PL. O PRB passou a se chamar REPUBLICANOS. Ademais, nesse mesmo ano, o partido Unidade Popular (UP) passou a fazer parte do sistema partidário brasileiro, tendo seu viés ideológico no campo da extrema-esquerda.

Mensurando o índice de fracionalização da bancada eleita em 2018, temos o seguinte resultado:

Tabela 4 — Mensuração da fracionalização da Câmara dos Deputados em 2018

Partidos Políticos	% da Bancada na Posse	Índice ÷ 100	Índice ao quadrado
AVANTE	1,36452242	0,0136	0,000186
DC	0,19493177	0,0019	0,000004
DEM	5,65302144	0,0565	0,003196
MDB	6,62768031	0,0663	0,004393
NOVO	1,55945419	0,0156	0,000243
PATRIOTA	0,97465887	0,0097	0,000095
PCdoB	1,75438596	0,0175	0,000308
PDT	5,45808967	0,0546	0,002979
PHS	1,16959064	0,0117	0,000137
PMN	0,58479532	0,0058	0,000034
PODEMOS	2,14424951	0,0214	0,000460
PP	7,21247563	0,0721	0,005202
PPL	0,19493177	0,0019	0,000004
PPS (CIDADANIA)	1,55945419	0,0156	0,000243
PR (PL)	6,43274854	0,0643	0,004138
PRB (REPUBLICANOS)	5,65302144	0,0565	0,003196
PROS	1,55945419	0,0156	0,000243
PRP	0,7797271	0,0078	0,000061
PSB	6,23781676	0,0624	0,003891
PSC	1,36452242	0,0136	0,000186
PSD	6,82261209	0,0682	0,004655
PSDB	5,84795322	0,0585	0,003420
PSL	10,1364522	0,1014	0,010275
PSOL	1,94931774	0,0195	0,000380
PT	10,9161793	0,1092	0,011916
PTB	1,94931774	0,0195	0,000380

PTC (AGIR)	0,38986355	0,0039	0,000015
PV	0,7797271	0,0078	0,000061
REDE	0,19493177	0,0019	0,000004
SOLIDARIEDADE	2,53411306	0,0253	0,000642
Total	100,00	1	0,061

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Com mais partidos na disputa eleitoral, em 2018, houve a eleição de mais partidos, o que causou um aumento na fragmentação partidária, constatada no índice de fracionalização que subiu para 0,939.

O PSL, partido que ganhou as eleições para à Presidência da República com Jair Bolsonaro, conseguiu eleger uma grande bancada, com 52 parlamentares, o equivalente aproximadamente a 10% da CD. Diferentemente do PMDB, partido com a Vice-Presidência em 2014, que chegou à Presidência após o impeachment de Dilma Rousseff, o PRTB do Vice-Presidente Hamilton Mourão não conseguiu eleger nenhum deputado. Novamente, e dessa vez mais custoso, o partido que comandava o Poder Executivo teria mais problemas para exercer sua governabilidade.

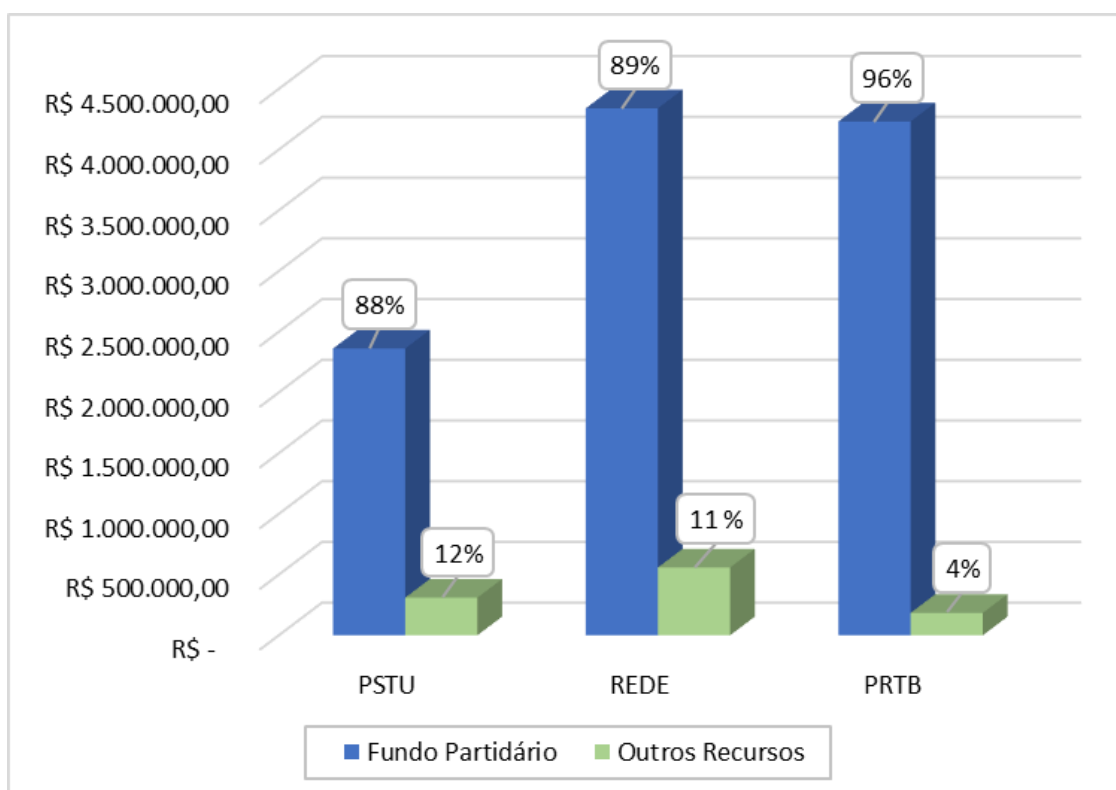
Caso o Executivo optasse e pudesse, em meio às clivagens políticas, fazer um arranjo somente como os partidos de direita e extrema direita, este teria cerca de 59% da Câmara Baixa. Ressalta-se que o PT, partido oposicionista, elegeu a maior bancada, tendo aproximadamente 11% da Casa.

O AVANTE, o DC, o NOVO, o PATRIOTA, o PCdoB, o PMB, o PMN, o PPL, o PPS (CIDADANIA), o PROS, o PRP, o PRTB, o PSC, o PTC, o PV e o REDE conquistaram 9 ou menos vagas na CD. Estas 16 agremiações, que estão posicionadas da esquerda à direita do espectro político, representavam juntas aproximadamente 15% de toda a Casa.

Para aferir os efeitos do Fundo Partidário nas finanças dos partidos, será comparado as receitas, em 2017, do PSTU, partido à extrema-esquerda, a REDE localizado no centro e o PRTB à direita, ano anterior à eleição; e em 2021, ano anterior à eleição subsequente, em que a cláusula de desempenho já havia suspenso o repasse de recursos do Fundo Partidário. As escolhas dos partidos envolvem diretamente a pretensão de conhecer quais os efeitos da cláusula de desempenho nas receitas financeiras das legendas, conforme se movimenta no espectro ideológico estabelecido. Em 2017, o PSTU

arrecadou R\$ 2.670.985,59, dos quais R\$ 2.361.165,79 tiveram origem no Fundo Partidário e R\$ 309.819,80 que tiveram origem de outras fontes, como de doações de pessoas físicas e contribuição de filiados. A REDE angariou, R\$4.897.456,53, sendo que o montante igual R\$ 4.339.310,09 adveio do Fundo Partidário e os outros R\$558.146,44 resultaram de outras fontes. Por sua vez, o PRTB obteve R\$ 4.415.357,11, sendo R\$ 4.231.161,03 proveniente do Fundo e R\$ 184.196,08 de outras fontes.

Figura 2 — Fonte de recursos do PSTU, REDE e PRTB em 2017



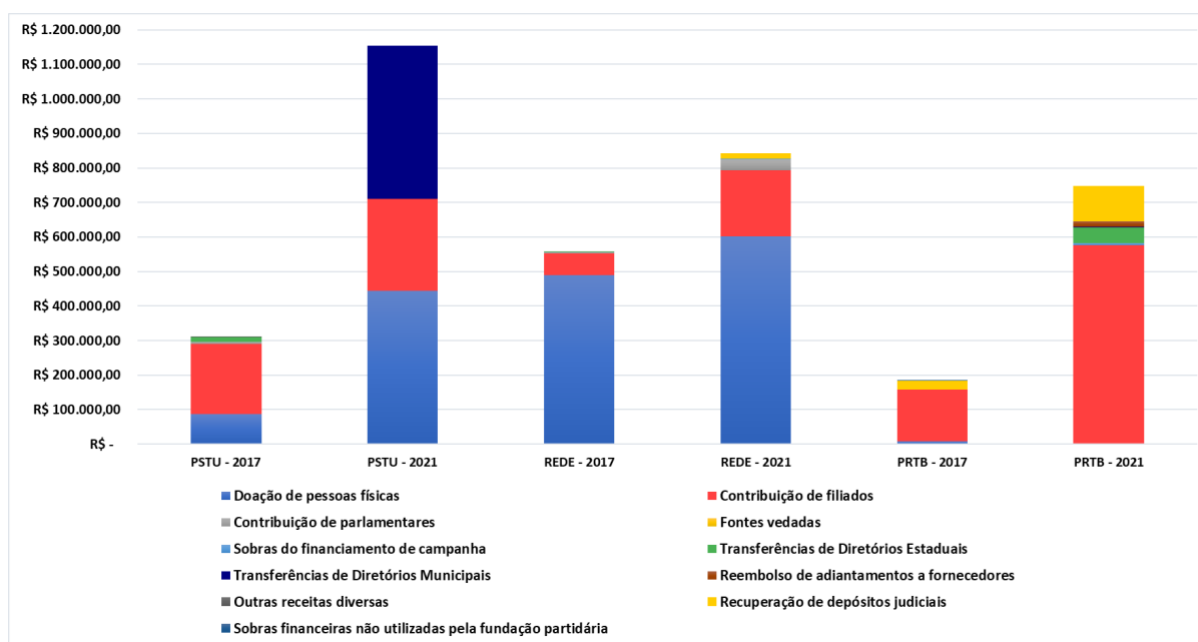
Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Com o fim do repasse dos recursos do Fundo Partidário para o PSTU, o REDE e o PRTB, observa-se, naturalmente, que o financiamento dos partidos caiu drasticamente, de tal maneira que o PSTU passou de R\$ 2.670.985,59 arrecadados em 2017 para R\$ 1.153.822,60, uma diminuição de 57% do seu financiamento total. O REDE que havia angariado R\$ 4.897.456,53 em 2017, dispôs de R\$ 843.158,04, ou seja, em 2021 o partido contou com cerca de 17,21 % do total de recursos que deteve nos 4 anos anteriores. Por sua vez, o PRTB passou de R\$ 4.415.357,11 para R\$ 747.298,86, tendo a maior diferença entre os partidos analisados, mantendo 16,92 % dos recursos em relação a 2017.

De acordo com o TSE, os repasses classificados com outros recursos podem ser provenientes de doação de pessoas físicas; contribuição de filiados; contribuição de parlamentares; fontes vedadas; sobras do financiamento de campanha; transferências de diretórios estaduais; transferências de diretórios municipais; reembolso de adiantamentos a fornecedores; outras receitas diversas; recuperação de depósitos judiciais; e sobras financeiras não utilizadas pela fundação partidária.

Se pode analisar o crescimento da fonte de outros recursos em 2017 e em 2021 nos três partidos, como esperado. O PSTU teve como principais fontes de arrecadação as doações de pessoas físicas, R\$ 86.949,00 em 2017, para R\$ 444.431,79, em 2021; e contribuições de filiados, de R\$ 202.500,00 para R\$ 265.680,81. Da mesma forma, o partido REDE cresceu de R\$ 489.000,00 para R\$ 601.030,00 nas doações de pessoas físicas; e de R\$ 64.127,67, em 2017, para R\$ 192.355,07 de contribuições de filiados em 2021, o que representa um crescimento nominal de R\$ 128.227,40. O PRTB tradicionalmente recebe poucos recursos através de doação de pessoas físicas, de modo que em 2017 dispôs de R\$ 149.814,72 e em 2021 não obteve recursos classificados nessa fonte; em relação à contribuição de filiados, o partido obtinha R\$ 149.814,72 e passou a possuir R\$ 577.131,21, ou seja, houve um aumento de 285% nesse tipo de recolhimento; as recuperações de depósitos judiciais, em 2021, representaram R\$ 102.766,38 do montante do partido.

Figura 3 — Outras fontes de recursos do PSTU, REDE e PRTB em 2017 e 2021



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

É imprescindível realçar que no primeiro período de vigência da cláusula de barreira, de 2018 a 2022, o quadro partidário se iniciou com 35 partidos registrados no TSE e encerrou em 2022 com 32 partidos, a mesma quantidade de partidos que havia no sistema em 2014. Em razão da cláusula de exclusão, ao contrário do ocorrido no período de 2014 a 2017, houve três incorporações entre 2018 e 2021, sendo que todas as agremiações incorporadas estavam à direita na classificação adotada. Em 2022, houve a fusão do DEM com o PSL, formando o UNIÃO BRASIL. Especificamente, em 2019, o UP foi criado. O quadro partidário contava inicialmente 8 legendas no espectro da esquerda, contando os partidos de extrema-esquerda, esquerda e centro-esquerda; 3 ao centro; e 24 à direita, considerando os partidos de extrema-direita, centro-direita e direita.

5.3 Análise dos partidos políticos no período de 2022

Nas eleições de 2022 estava em atividade a cláusula de exclusão; com o percentual de 2% dos votos válidos, divididos em pelo menos $\frac{1}{3}$ das UFs, com no mínimo 1% dos votos válidos nelas ou a eleição de 11 deputados na CD distribuídos em $\frac{1}{3}$ da UFs. Também estava valendo a vedação das coligações partidárias. No sistema partidário brasileiro havia 32 partidos políticos, dos quais 25 participaram das eleições como partidos autônomos e os outros 7 na forma de 3 federações partidárias. Considerando as federações como uma agremiação partidária, 23 delas conseguiram assentos na CD e 16 não atingiram a cláusula de desempenho.

Tabela 5 — Quadro partidário brasileiro nas eleições de 2022

Partidos Políticos	Bancada Eleita	Bancada na Posse	Campo ideológico
AGIR	0	0	Direita
AVANTE	7	7	Centro-direita
FEDERAÇÃO PSDB - CIDADANIA	13 - 5	18	Direita — Centro
DC	0	0	Direita
MDB	42	42	Direita
NOVO	3	3	Direita
PATRIOTA	4	4	Extrema-direita

FEDERAÇÃO PT - PCdoB - PV	69 - 6 - 6	81	Esquerda — Esquerda — Centro
PCB	0	0	Extrema-esquerda
PCO	0	0	Extrema-esquerda
PDT	17	17	Centro-esquerda
PL	99	99	Direita
PMB	0	0	Centro-direita
PMN	0	0	Centro-direita
PODEMOS	12	12	Direita
PP	47	47	Direita
PROS	3	3	Direita
PRTB	0	0	Direita
PSB	14	14	Centro-esquerda
PSC	6	6	Direita
PSD	42	42	Direita
FEDERAÇÃO PSOL - REDE	12 - 2	14	Extrema-esquerda — Centro
PSTU	0	0	Extrema-esquerda
PTB	1	1	Centro
REPUBLICANOS	40	40	Direita
SOLIDARIEDADE	4	4	Centro-direita
UNIÃO	59	59	Direita
UP	0	0	Extrema-esquerda
Total	513	513	-

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Em 2021, foi aprovada a possibilidade de celebração de federações partidárias. Tal proposta havia sido acrescentada à PEC que deu origem à EC 97, mas foi rejeitada na CD durante sua tramitação. A formação de federações garante sobrevivência aos pequenos partidos políticos e contribui para a estabilização do sistema político ao definir que os partidos federados atuam como apenas um partido, diminuindo a fragmentação partidária. Foram formadas três federações para as eleições de 2022, uma formada pelo PT, PCdoB e PV, sendo os dois primeiros classificados como partidos de esquerda e o último como partido de centro, a federação será categorizada à esquerda; a outra formada pelo PSDB

e CIDADANIA, antigo PPS, em que o primeiro é categorizado como direita e o segundo como centro, sendo considerada como de direita; e por fim, a federação PSOL e REDE, em que o primeiro partido é identificado como de extrema-esquerda e o segundo de centro, classificada como extrema-esquerda. Outra mudança no quadro partidário se deu com a fusão do DEM com o PSL, que resultou na origem do partido UNIÃO BRASIL, que será classificado como partido de direita.

Os partidos AGIR, DC, PCB, PCO, PMB, PMN, PRTB, PSTU e o UP não elegeram nenhum deputado, por conseguinte, não atingiram a cláusula de desempenho e não fazem parte da contagem da fragmentação partidária na CD. Em relação às eleições de 2018, o PCB, o PCO, o PMB, o PRTB e o PSTU continuaram na disputa eleitoral, porém sem eleger deputados. Os partidos AGIR, DC, PMN e UP somaram essa lista em 2022. Outros 7 partidos elegeram deputados, porém não atingiram a cláusula em 2022. O AVANTE conquistou 7 assentos, o PSC obteve 6 representantes eleitos. Por sua vez, o SOLIDARIEDADE e o PATRIOTA garantiram, cada um, 4 cadeiras. O NOVO e o PROS conquistaram três assentos cada, enquanto o PTB conseguiu eleger um único deputado.

Quanto aos efeitos das eleições no quadro partidário brasileiro, destaca-se que o PMN, agora Mobilização Nacional, atua somente como uma entidade voltada para pesquisa (TSE, 2023). O PSC, partido de direita que elegeu deputados e não atingiu a cláusula em 2022, foi incorporado ao PODEMOS, partido do mesmo espectro.

Outra incorporação que ocorreu foi a do PROS, partido de direita que elegeu 3 deputados e que passou a integrar o SOLIDARIEDADE, também classificado à direita e que elegeu 4 deputados. Ambos, separadamente, não haviam atingido a cláusula, porém, juntos, conseguiram manter o acesso ao Fundo Partidário e ao tempo gratuito de televisão e rádio. Com esse mesmo objetivo, o PTB, partido categorizado como de centro-direita, mas que vem há algum tempo se aproximando da extrema-direita, elegeu somente um deputado e se fundiu com o PATRIOTA, partido de extrema direita, que tinha elegido 4 deputados. Diante disso, surgiu o Partido da Renovação Democrática (PRD), que nasceu com condições de superar a cláusula de exclusão, catalogado como partido de extrema-direita. Neste contexto, a EC 97 fez com que o sistema partidário diminuísse de 32 partidos para 29 legendas com registro no TSE.

Em relação ao índice de fracionalização do início da legislatura de 2023-2026, tem-se a seguinte tabela:

Tabela 6 — Mensuração da fracionalização da Câmara dos Deputados em 2022

Partidos Políticos	% da Bancada na Posse	Índice ÷ 100	Índice ao quadrado
AVANTE	1,36	0,014	0,000186
MDB	8,19	0,082	0,006703
NOVO	0,58	0,006	0,000034
PATRIOTA	0,78	0,008	0,000061
PDT	3,31	0,033	0,001098
PL	19,30	0,193	0,037242
PODEMOS	2,34	0,023	0,000547
PP	9,16	0,092	0,008394
PROS	0,58	0,006	0,000034
PSB	2,73	0,027	0,000745
PSC	1,17	0,012	0,000137
PSD	8,19	0,082	0,006703
FEDERAÇÃO PT - PCdoB - PV	15,79	0,158	0,024931
FEDERAÇÃO PSDB - CIDADANIA	3,51	0,035	0,001231
FEDERAÇÃO PSOL - REDE	2,73	0,027	0,000745
PTB	0,19	0,002	0,000004
REPUBLICANOS	7,80	0,078	0,006080
SOLIDARIEDADE	0,78	0,008	0,000061
UNIÃO	11,50	0,115	0,013227
Total	100,00	1	0,892

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

No início de 2023, o índice de fracionalização estava em 0,892, isto é, sofreu uma queda em virtude da EC 97. A fragmentação brasileira vinha numa crescente e esse novo instrumento mudou a trajetória prevista.

Em consonância com as eleições de 2018, o partido de oposição ao eleito para dirigir o Poder Executivo e que estava ocupando este cargo, formou a maior bancada. O

PL, legenda atual do ex-Presidente Jair Bolsonaro, elegeu 99 parlamentares, o correspondente a 19,30% da Casa.

Os partidos que dirigem a Presidência da República, o PT, com o Presidente Lula, na forma de federação partidária com o PCdoB e PV, e o PSB, com o Vice-Presidente Geraldo Alckmin, possuem juntos 18,52% das cadeiras da CD. À esquerda do espectro político, há a federação formada pelo PSOL-REDE, que possui 2,73% da CD e o PDT, que conseguiu 3,31%. Isto é, os partidos de esquerda, que compõem a coalizão do governo, possuem 21,83% de toda a Câmara. Durante as eleições, os partidos vencedores tiveram o apoio do SOLIDARIEDADE, PROS e do AVANTE, partidos de direita que compõe a base governista, possuem 2,72% dos assentos. Dos partidos posicionados ao lado direito do prisma ideológico, que não estavam com o governo durante as eleições, mas passaram a compor a coalizão no início do mandato com ministérios estão o UNIÃO, MDB e o PSD, que juntos representam 27,88% da Câmara Baixa. No total, o governo contava com 12 partidos, desconsiderando a contagem com um único partido das federações e os desdobramentos posteriores, que somados possuem cerca de 52% da Câmara.

É fundamental destacar que em seu segundo momento em atividade, de 2022 a 2024, a cláusula de desempenho contribuiu para a redução do sistema partidário de 32 legendas para 29, primeira redução significativa desde 2014. Em virtude da cláusula de exclusão, ocorreu entre 2022 e 2024, duas incorporações por partidos de direita e uma fusão por partidos do mesmo espectro. Inicialmente, o sistema partidário continha 9 legendas no espectro da esquerda, englobando os partidos de extrema-esquerda, esquerda e centro-esquerda; 3 ao centro; e 20 à direita, incluindo os partidos de extrema-direita, centro-direita e direita. No que diz respeito à representação partidária na CD, a instituição das federações introduz a particularidade de que o conjunto de legendas que se uniram conta como apenas um partido político. Atualmente, em 2024, a Câmara conta com 16 partidos. À esquerda, há a Federação PT - PCdoB - PV, a Federação PSOL - REDE, PDT e PSB, representando os partidos de extrema-esquerda, centro-esquerda e esquerda, que possuem em conjunto 127 cadeiras, aproximadamente 24,72% da Casa; À direita, encontram-se AVANTE, MDB, NOVO, PL, PODEMOS, PP, PSD, a Federação PSDB - CIDADANIA, REPUBLICANOS, SOLIDARIEDADE, UNIÃO e PRD, englobando os partidos de extrema-direita, centro-direita e direita, que contam com um total de 386 cadeiras, cerca de 75,28% da CD. Assim, a cláusula de barreira contribuiu para novas configurações do jogo partidário.

Tendo em vista a mutação do sistema partidário em decorrência dos movimentos dos partidos políticos para manter sua sobrevivência, cabe calcular o atual grau de fragmentação partidário, uma vez que somente 16 partidos e federações possuem representação política atualmente na CD.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo analisar as consequências da cláusula de desempenho, instituída pela EC 97 de 2017, no sistema partidário e na representação político-partidária na CD. Para compreender os antecedentes da fragmentação partidária e os efeitos desta cláusula, foi necessário revisitar a origem e a evolução histórica dos partidos políticos, bem como suas organizações ao decorrer do tempo. Além disso, foram abordados os tipos de sistemas eleitorais e partidários, que são elementos que se inter-relacionam e são fundamentais para o entendimento dos sistemas políticos, alinhados às questões territoriais e socioeconômicas. Quanto ao sistema eleitoral, foi dada ênfase na fórmula de representação proporcional, uma vez que ela é vista como um dos principais fatores que causam a fragmentação partidária. Para entender esse fenômeno no Brasil, foi analisada a origem dos partidos políticos e do sistema de representação proporcional, bem como o seu desenvolvimento e interrupções observadas nas legislações editadas até os dias atuais. Após essa revisão, passou-se para a contextualização conjuntural em que a PEC 36/2016 foi apresentada, visando entender as motivações e o processo pelo qual a matéria percorreu nas casas do Congresso Nacional até se tornar emenda constitucional.

O sistema de representação proporcional se torna necessário diante das clivagens sociais brasileiras, permitindo que diversos grupos que representam a diversidade e a heterogeneidade do país tenham voz na arena decisória e garantindo o princípio republicano do pluralismo político. No entanto, a fórmula de representação proporcional também contribui para a fragmentação partidária, tornando o processo decisório mais complexo e oneroso, além de dificultar a governabilidade do sistema presidencialista.

A tendência personalista, presente ao longo da história política brasileira, associada ao atual modelo de lista aberta, torna as campanhas eleitorais centradas nos indivíduos, afasta-as dos ideais programáticos e ideológicos e favorece o crescimento de partidos políticos dos tipos *catch all* e cartel. A personalização das campanhas, aliada à proliferação de partidos dos tipos supracitados, contribui para a crescente fragmentação partidária e para a falta de consolidação do sistema partidário, já que as legendas carecem de coesão programática. Devido ao caráter personalista das eleições, muitos políticos se sentem livres, e de fato estão, para mudar de partido, minando a credibilidade do sistema partidário e reforçando a percepção dos eleitores de que os partidos carecem de distinção entre si.

Antes da EC 97/2017, dois fatores agravavam ainda mais a já exacerbada fragmentação partidária brasileira: a possibilidade de celebração de coligações nas eleições proporcionais e o incentivo financeiro por meio dos recursos públicos. A eliminação das coligações partidárias nas eleições proporcionais, como resposta à primeira problemática, promoveu maior transparência no processo eleitoral, pois, anteriormente, a coesão programática não era um critério para a origem da coligação, que podia contar com legendas dos mais diversos espectros políticos, além disso a maioria dos eleitores não tinha conhecimento sobre quais outros candidatos e partidos poderiam se beneficiar com seus votos.

No que concerne ao segundo ponto, o crescimento do financiamento estatal se tornou a principal fonte de recursos para todas as legendas partidárias, superando até mesmo o período em que o financiamento por empresas privadas era permitido. (KRAUSE; REBELLO; SILVA, 2015, p. 253). Entretanto, o Fundo Partidário não é repassado de forma isonômica, favorecendo as legendas maiores e restringindo o acesso aos recursos do fundo para os partidos que não alcançaram a cláusula de desempenho, o que tende a prejudicar as pequenas legendas, especialmente as do tipo cartel, que apenas visam o repasse financeiro. A medida pode, por outro lado, impactar negativamente os pequenos partidos programáticos, que desempenham um papel fundamental no debate público e no fortalecimento da democracia. No entanto, para mitigar os efeitos da cláusula sobre os pequenos partidos, a implementação das federações partidárias pode ser uma alternativa viável para mantê-los ativos no debate público. Além disso, as federações, por tenderem a ser mais coesas do que as antigas coligações, operando ao longo de toda a legislatura e obrigando os partidos a atuarem como se fossem uma única agremiação, podem contribuir para uma maior transparência democrática nas discussões públicas e nas votações eleitorais.

Para fazer a análise dos impactos da cláusula de desempenho, partiu-se da suposição de que esse mecanismo teria potencial para contribuir com a redução da fragmentação partidária no parlamento. A discussão acerca da fragmentação está amparada nas alegações de que quanto maior a fragmentação, mais difícil será a governabilidade pelo sistema de governo, especialmente, no caso do sistema presidencialista. Por outro lado, a diversidade e a pluralidade previstas na CF de 1988 colocam em questão se essa medida não restringiria de forma acentuada a representação das minorias sociais na arena política, prejudicando o desenvolvimento da democracia brasileira.

O estudo avaliou, por intermédio de parâmetros quantitativos e com base em dados do TSE, o quadro partidário brasileiro, as bancadas eleitas na CD e o índice de fracionalização de Rae, analisados a partir de uma dimensão temporal. Do lado qualitativo, os dados citados foram examinados por meio do espectro ideológico das legendas, tendo como classificação o estudo realizado com especialistas membros da ABCP.

A análise dos impactos da cláusula de desempenho nas eleições nacionais de 2014, 2018 e 2022 revela mudanças significativas no cenário partidário e político brasileiro. O país, desde a década de 1990, vem numa crescente quanto ao número de legendas registradas e quanto à fragmentação partidária na CD.

No período anterior à vigência da cláusula desempenho, especificamente em 2014, o sistema partidário e a CD eram compostos por um grande número de partidos. Esse fenômeno pode fazer com que os governos tenham mais custos na formação de suas coalizões e, conseqüentemente, pode baixar a efetividade na governabilidade. Diante do exposto, o sistema político brasileiro favorecia a criação de legendas partidárias, por exemplo, neste período, com os incentivos financeiros do Fundo Partidário e com um sistema eleitoral permissivo, que utiliza da fórmula de representação proporcional com lista aberta, e com um sistema partidário propenso à proliferação de partidos, o país chegou à marca de 35 partidos com registro junto ao TSE.

No ano de 2017, promulgou-se a EC 97, que instituiu a cláusula de desempenho, com efeitos a partir de 2018 e estabelecendo metas progressivas até 2030, visando não alterar radicalmente o cenário partidário e possibilitar a adaptação das agremiações. Tal medida implicava que os partidos que não alcançassem a meta constitucional não teriam acesso aos recursos do Fundo Partidário e ao tempo de propaganda gratuita. Isso poderia afetar significativamente as finanças partidárias, considerando que o Fundo Partidário representa a principal fonte de recursos para os partidos políticos do país, conforme evidenciado na análise das contas do PSTU, REDE e PRTB. Ademais, constatou-se que, a partir de 2018, o mecanismo de desempenho influenciou na redução do número de legendas partidárias registradas no TSE e com representação partidária na CD. Isso pôde ser vislumbrado dada as novas configurações das legendas na arena partidária que, visando sua sobrevivência, fizeram novos arranjos políticos por meio de fusões e incorporações.

No segundo período de aplicação da cláusula de exclusão, iniciado nas eleições de 2022 e com critérios mais rigorosos, observou-se maior grau de redução no número de

partidos registrados no TSE e o surgimento de novas dinâmicas políticas. Desde 2021, passou a ser permitida a formação de federações partidárias, instrumento que auxiliou na sobrevivência das legendas, especialmente dos pequenos partidos, mitigando os impactos da cláusula de barreira. O recurso das federações pode ser vantajoso tanto para os partidos pequenos, que podem representar os grupos minoritários da sociedade, preservando a diversidade esperada no sistema de representação proporcional, quanto para a governabilidade.

No que diz respeito aos efeitos da representação ideológica no parlamento decorrentes da implementação do mecanismo de barreira, durante o período analisado, foram observadas diversas alterações no sistema partidário, incluindo incorporações e fusões. Além disso, foi constatado um aumento na quantidade de partidos classificados como de esquerda, enquanto houve uma diminuição daqueles categorizados como de direita. Entretanto, apesar dessas mudanças, não houve um aumento nas bancadas desses partidos no parlamento.

Dessa forma, pode-se inferir que a EC 97/2017, por meio da cláusula de desempenho e da extinção das coligações nas eleições proporcionais, está atingindo seus objetivos ao provocar a redução no número de agremiações no cenário partidário brasileiro e ao mitigar a fragmentação partidária. Cabe salientar que a interrupção na transferência de recursos não é, por si só, suficiente para determinar o término de uma agremiação, visto que existem outras fontes de arrecadação. Ademais, existem partidos, geralmente extremistas, que não buscam a eleição de parlamentares e não dependem exclusivamente de financiamento público. Salienta-se que os partidos do tipo cartel estão mais propensos ao desaparecimento, uma vez que sua subsistência é essencialmente garantida através desses recursos. Ainda, como complemento a essas medidas, a introdução das federações partidárias pode estimular novas formas de organização política, que podem ou não estar alinhadas ideologicamente. Isso permite que grupos partidários minoritários mantenham representação na esfera política, fomentando, assim, a representatividade e um debate mais diversificado e plural. Não obstante, ainda é necessário investigar os termos nos quais ocorre a organização interna das federações que surgiram no período estudado e daquelas que poderão surgir, a fim de verificar se há, de fato, representação de todos os grupos partidários interna e externamente no Parlamento.

Para o futuro, é importante ter em vista que diante da progressão prevista pela EC 97/2017 até 2030, é esperado que ocorram mais mudanças no sistema partidário, com

uma tendência de redução na fragmentação, seja por meio de novas fusões, incorporações, extinções ou federações que atuam na arena representativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Márcia Cristina. **FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA: ANÁLISE SOBRE REPERCUSSÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS ENTRE 1998 E 2017**. 2017. 69 f. Monografia (Especialização) - Curso de O Curso de Especialização em Processo Legislativo., Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor, Brasília, 2017. Disponível em: <[https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/33760/fragmenta% c3%a7% c3%a3o_partid% c3%a1ria_abreu.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/33760/fragmenta%c3%a7%c3%a3o_partid%c3%a1ria_abreu.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 10 ago 2023.

AGÊNCIA SENADO. **Lei prevê novas regras para “sobras” nas eleições de deputados e vereadores**. Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/04/lei-preve-novas-regras-para-sobras-nas-eleicoes-de-deputados-e-veredores>>. Acesso em: 19 fev. 2024.

AMARAL, O. **O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura**. Revista Debates, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 11–32, 2013. DOI: 10.22456/1982-5269.38429. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/38429>>. Acesso em: 20 jan. 2024.

BALZA, Guilherme. **Comunistas ex-PMDB criam novo partido, mas terão que disputar eleição em legendas “emprestadas”**. Uol.com.br. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2010/07/23/comunistas-ex-pmdb-criam-novo-partido-mas-terao-que-disputar-eleicao-em-legendas-emprestadas.htm>>. Acesso em: 2 mar. 2024.

BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, Ednaldo; CODATO, Adriano. **Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros**. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 66, n. 2, p. 1-29, 2023. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/11052>>. Acesso em: 11 nov. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art14%C2%A73v>. Acesso em: 02 mar 2024.

BRASIL. **Código Eleitoral 1965 - Lei nº 4.737, de 15 de Julho de 1965**. Compilado. Planalto.gov.br. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. **Divulgação Das Prestações De Contas Anuais**. Disponível em: <<https://divulgaspca.tse.jus.br/#/divulga/home>>. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 111**. Planalto.gov.br. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm>. Acesso em: 02 mar 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 97**. Planalto.gov.br. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm>. Acesso em: 02 mar 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.488, de 6 de Outubro de 2017**. Planalto.gov.br. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/113488.htm#parte%20vetada>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. **LEI Nº 14.208, DE 28 DE SETEMBRO DE 2021** - DOU - Imprensa Nacional. In.gov.br. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.208-de-28-de-setembro-de-2021-348249890>>. Acesso em: 02 mar 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.211, de 1º de Outubro de 2021**. Planalto.gov.br. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2021/Lei/L14211.htm>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 7.454, de 30 de Dezembro de 1985**. Planalto.gov.br. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7454.htm#art3>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. **Partidos políticos registrados no TSE**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse>>. Acesso em: 02 mar 2024.

BRASIL. **PEC 36/2016 - Senado Federal**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126473>>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. **Plenário decide que PMN só pode manter uma entidade de direito privado destinada à pesquisa**. Justiça Eleitoral. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Dezembro/plenario-decide-que-pmn-so-pode-manter-uma-entidade-de-direito-privado-destinada-a-pesquisa>>. Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL. **Supremo invalida regra sobre distribuição de sobras eleitorais em eleições proporcionais. Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=528283&ori=1>>. Acesso em: 2 mar. 2024.

CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **ELEIÇÕES no Brasil: uma história de 500 anos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/704>>. Acesso em: 28 jan. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **14 partidos não alcançam cláusula de desempenho e perderão recursos** - Notícias. Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/545946-14-partidos-nao-alcancam-clausula-de-desempenho-e-perderao-recursos/>>. Acesso em: 02 mar 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Gilmar Mendes diz que STF errou em decisão sobre cláusula de barreira** - Notícias. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/noticias/509833-gilmar-mendes-diz-que-stf-errou-em-decisao-sobre-clausula-de-barreira/>>. Acesso em: 10 jan. 2024.

COUTO, Cláudio Gonçalves. **Sistema de Governo e Políticas Públicas**. 1. ed. Brasília: Enap, 2019. v. 1. 136.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: UnB, 1980 [1951].

FISCH, A.; MESQUITA, L. **Reformas eleitorais no Brasil contemporâneo: mudanças no sistema proporcional e de financiamento eleitoral**. Estudos Avançados, v. 36, n. 106, p. 33–53, set. 2022.

KRAUSE, S.; REBELLO, M. M.; SILVA, J. G. DA. **O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): o que as tipologias dizem**. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 16, p. 247–272, jan. 2015.

LA PALOMBARA, Joseph G. **A política no interior das nações**. Trad. do 1º ao 5º capítulo de Marilu Seixas Corrêa e do 6º em diante de Oswaldo Biato. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982, c1974. (Coleção Pensamento Político, 60).

MACIEL, Ana Paula Brito; LEANDRO, Breno Pacheco; ARIAS, Ulisses Alves. **Coligações partidárias nas eleições proporcionais de Curitiba em 2016: Fragmentação, densidade eleitoral e financiamento**. Conversas & Controvérsias, v. 5, n. 2, p. 232-247, 2018. Disponível em: <<https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/conversasecontroversias/article/download/32174/17701/>>. Acesso em: 05 fev. 2024.

MALI, T. **Brasil deixa de ter o Legislativo mais fragmentado do mundo**. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/congresso/brasil-deixa-de-ter-o-legislativo-mais-fragmentado-do-mundo/#:~:text=Depois%20de%2019%20anos%20como,cientistas%20pol%C3%ADticos%20de%20v%C3%A1rios%20pa%C3%ADses.>>. Acesso em: 12 jul. 2023.

MIGUEL, L. F.; ASSIS, P. P. F. B. De. **Coligações eleitorais e fragmentação das bancadas parlamentares no Brasil: simulações a partir das eleições de 2014**. Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 60, p. 29–46, dez. 2016.

MOREIRA, Rodrigo. **Princípio da anualidade eleitoral**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-4-ano-3/principio-da-anualidade-eleitoral>>. Acesso em: 20 jan. 2024.

NICOLAU, J. M.; SCHMITT, R. A. **Sistema eleitoral e sistema partidário**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 36, p. 129–147, 1995.

NOGUEIRA FILHO, Octaciano da Costa. **Sistemas políticos e o modelo brasileiro.** – Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2006.

RABAT, Márcio Nuno. **Surgimento e evolução do sistema eleitoral proporcional atualmente em vigor no Brasil.** Cadernos ASLEGIS, Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – nº 50 (Setembro/Dezembro 2013) – Brasília: ASLEGIS, 2015, p. 25-35.

REYNOLDS, A. et al. **Diseño de Sistemas Electorales.** Estocolmo/México D.F.: IDEA/IFE, 2006.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Dois escritos democráticos de José de Alencar: Sistema representativo, 1968; Reforma eleitoral, 1874.** - Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1991. Disponível em: <http://www.editora.ufrj.br/DynamicItems/livrosabertos-1/DoisEscritos0001_compressed.pdf>. Acesso em: 23 fev 2024.

SARTORI, Giovanni. **“Da facção ao partido”.** Partidos e sistemas partidários. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Ed. UnB, 1982 [1976].

SENADO FEDERAL. **Federações de partidos terão caráter mais duradouro que coligações.** Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/30/federacoes-de-partidos-terao-carater-mais-duradouro-que-coligacoes>>. Acesso em: 02 mar 2024.

SILVA, Adriana Campos; SANTOS, Polianna Pereira. **Democracia, Direitos Políticos e Sistema Proporcional Brasileiro: Reflexões Sobre a Adoção de Cálculo Intracoligacional.** 2014. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=8cec19a74549d78a>>. Acesso em: 20 jan. 2024.

Skidmore, Thomas. **"A lenta via brasileira para a democratização"**. In: Stepan, Alfred. Democratizando o Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra (1988): 83-134.