REBELDES COM CAUSA? POR QUE O BRASIL SEDIA O CONGRESSO NACIONAL MAIS FRAGMENTADO DO MUNDO?

Ana Lúcia Henrique Teixeira Gomes*

Palavras-Chave: Multipartidarismo. Fragmentação Partidária. Congresso Nacional. Fundo Partidário. Cláusula de Desempenho.

RESUMO

A Câmara dos Deputados do Brasil comporta o sistema partidário mais fragmentado entre as assembleias (*legislatures)* dos 141 países analisados pelo índice Eff Ns ou ENPP de Gallagher (2019) há três legislaturas. Extensa e longeva literatura associa o multipartidarismo e a alta fragmentação ao sistema eleitoral proporcional (DUVERGER, 1980 [1951]) - que incentiva o ingresso de muitos partidos - e à ausência de uma efetiva clásula de desempenho (LIJPHART, 1994; NICOLAU, 2017). O mesmo não ocorre com relação aos efeitos da legislação partidária e interna sobre as prerrogativas e configuração das bancadas do Congresso Nacional no período entre eleições.

O presente trabalho deriva de pesquisa do Grupo Multipartidarismo e Qualidade da Democracia II (GPE 2.17) que se dedica às causas institucionais da crescente fragmentação do sistema partidário brasileiro desde a aprovação da atual Lei dos Partidos (Lei nº 9.096, em 1995)(BRASIL, [1995]). Para tanto, analisa as alterações na legislação partidária, na regulação interna e na legislação eleitoral - a última apenas no que concerne aos efeitos sobre a configuração partidária dentro de cada uma das Casas. Os efeitos da legislação elaborada em Comissões de Reforma Política e Eleitoral, assim como de resoluções e de decisões dos tribunais superiores são, portanto, objeto do grupo de estudo.

A análise das bancadas partidárias eleitas e nas primeiras sessões deliberativas da Câmara dos Deputados entre 1994 e 2018 evidenciou que, desde a 51ª Legislatura (1999 – 2003) – que trouxe a primeira bancada eleita após a aprovação da Lei dos Partidos – a fragmentação – medida pelo índice Eff Ns - cresce pelo menos um ponto não apenas a cada eleição - o que poderia indicar efeitos do sistema eleitoral -, mas também no período entre eleições. A suspeita era de que o chamado "movimento centrífugo" dos parlamentares, ou seja, rumo às bancadas menores, respondia às constantes mudanças das regras partidárias e da regulação interna da Câmara dos Deputados provocadas principalmente por decisões dos tribunais superiores (GOMES, 2016).

Entre as principais alterações estão a declaração da insconstitucionalidade da cláusula de desempenho para acesso ao funcionamento parlamentar pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em dezembro de 2006 (final da 52ª legislatura) e a resolução do TSE facultando ao partido a possibilidade de punição ao parlamentar que deixasse a legenda pela qual foi eleito, em sistema proporcional, com a perda de mandato, em 25 de outubro de 2007 (53ª legislatura). A última decisão deu mais poder aos líderes partidários, mas, ao mesmo tempo, indicou o caminho legal da rebeldia ou da "infidelidade": a migração poderia ter uma "justa causa" nos casos de fusão e de criação de nova agremiação.

* Câmara dos Deputados. E-mail: analuhenrique@gmail.com

O texto original da atual Lei dos Partidos introduzia um engenhoso mecanismo de freios e contrapesos que fortalecia as agremiações ao mesmo tempo em que continha a fragmentação por meio de medidas incentivadoras (*carrots*) ao contrário de medidas punitivas (*sticks)*. Tais medidas promoveram um efeito centrífugo nas bancadas logo após a aprovação da lei. O índice de fragmentação da bancada eleita em 1994 era 8,1434. Na primeira sessão deliberativa de 1996 caiu para 6,9196.

O desrespeito e, posteriormente, o fim da cláusula de desempenho, o aumento dos recursos da distribuição igualitária do fundo e a punição da infidelidade partidária acabaram por quebrar o equilíbrio traçado pelo constituinte e pela legislação original, que incentivava o consenso e a construção de maiorias. Com o apoio dos tribunais superiores, estas alterações tiveram como corolário a criação de quatro partidos com recrutamento de quadros internos na 54ª legislatura, que começou com um aumento da ordem de 83% na dotação do fundo partidário, usado também em campanhas eleitorais. O índice Eff Ns de fragmentação partidária cresceu de 10,4271, na bancada eleita em 2010, para 11,3901, na primeira sessão deliberativa da última sessão legislativa da 54ª legislatura (2011 – 2015). Da mesma forma, as eleições de 2014 trouxeram uma bancada eleita com índice de fragmentação recorde de 13,4236. Além disso, o fenômeno da criação de partidos por migração continuou: dois dos três partidos criados na 55ª legislatura (2015-2019) surgiram com bancada eleita por outras agremiações.

O aumento da fragmentação na 55ª legislatura teve diversos incentivos: o aumento da dotação do fundo partidário em mais de cem por cento entre 2014 e 2015, na esteira dos escândalos sobre o uso de recursos não contabilizados em campanhas eleitorais; a declaração de inconstitucionalidade das doações de pessoas jurídicas pelo STF em setembro 2015, e duas janelas para migração partidária - uma permanente, 30 dias antes do prazo de filiação partidária a cada eleição, e outra, em fevereiro de 2016. O mais importante de todos, entretanto, foi aprovado em 2017: um Fundo Especial para Financiamento de Campanhas (FEFC), que destinava 98% dos recursos aos partidos representados no Congresso Nacional, sendo que 48% e 15% dos recursos distribuídos na proporção da bancada partidária na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, respectivamente. Nenhum fundo havia usado a bancada do Senado Federal como referência anteriormente.

Não parece advir do acaso o acréscimo de cem por cento do número de partidos com senadores eleitos (10 em 2014 e 20 em 2018) e o aumento do índice Eff Ns de fragmentação partidária da bancada eleita no Senado Federal de 8,19 para 14,15 entre 2014 e 2018. Tais números trazidos pelas últimas eleições mostram que os incentivos à fragmentação partidária recorde no Brasil não se restrigem ao sistema eleitoral. Se deputados são eleitos por um sistema proporcional de lista aberta, senadores são eleitos pelo sistema majoritário (uninominal e plurinominal – um e dois senadores a cada quatro anos).

O aumento da fragmentação da bancada eleita, portanto, não parece advir dos incentivos eleitorais, mas de incentivos partidários e da legislação interna, como fundo partidário, tempo de TV, prerrogativa de liderança e cargos proporcionais à bancada, conforme já ocorria na Câmara dos Deputados. No Senado Federal, entretanto, o crescimento da fragmentação poderá ser ainda maior, já que, o STF só considera infiéis os eleitos por sistemas proporcionais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência

da República, [1995]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm. Acessado em: 14 maio 2019.

DUVERGER, M. **Os partidos políticos.** Brasília: Universidade de Brasília, (1980 [1951]).

GALLAGER, M. **Elections Indices Dataset**. 2019. Disponível em: https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf. Acesso em: 14 maio 2019.

GOMES, A. L. **Rebeldes com causa?** Investigando o multipartidarismo e a fragmentação partidária na Câmara dos Deputados sob a Lei Orgânica dos Partidos Políticos. 2016. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Ciências Sociais,Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016. Disponível em: https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/6209. Acesso em: 14 maio 2019.

LIJPHART, A. **Electoral Systems and Party Systems**: a study of twenty-seven demcoracies, 1945-1990. New York: Oxford University Press, 1994.

NICOLAU, J. **Representantes de quem?** Os descaminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.