O Fragmentado Quadro Partidário Brasileiro: efeitos nos processos reformistas (político-eleitorais)



Arquivo pessoal

Marcio Vieira Santos

Advogado e professor de direito constitucional; direito eleitoral e ciência política. Doutor em direito; Doutor em ciência política e relações internacionais e Mestre em direito público.

Fragmentado Quadro Partidário Brasileiro

O Brasil passou por vários regimes políticos em sua história e, em cada um desses momentos, a configuração partidária foi diferente. No período anterior ao da organização político-partidária estabelecida no artigo 1º, inciso V e no artigo 17, ambos da Constituição da República de 1988, e pelo previsto na Lei nº 9096, de 19 de setembro de 1995 (“lei dos partidos políticos”), pode ser verificada, de maneira concisa e cronológica, a configuração a seguir.

No período imperial a política se organizou em torno de dois partidos: o Partido Conservador, centralizador, e o Partido Liberal, provinciano. A partir de 1891,

com o advento da Velha República, o pluripartidarismo foi estabelecido e houve a regionalização dos partidos políticos, sendo os mais influentes o Partido Republicano Paulista e o Partido Republicano Mineiro.

Na década de 1920, surgiram agremiações nacionais influenciadas por ideologias advindas do modelo social-democrata russo-europeu, fundamentalmente marcadas pelo ideal marxista-operário do PCB (Partido Comunista Brasileiro) e pela lógica fascista pregada na AIB (Ação Integralista Brasileira).

Com o surgimento do "Estado Novo", em meados da década de 1930, houve algumas reformas político-eleitorais no país, destacadamente a que declarou a extinção dos partidos políticos, levados então à ilegalidade. A ordem democrático-partidária somente foi restabelecida no período populista, com o retorno do pluripartidarismo, cuja polarização se deu pelos partidos de inspiração getulista: PSD (Partido Social Democrático) e PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) e os antigetulistas, sendo o principal a UDN (União Democrática Nacional).

Com a instauração do regime militar no país foi baixado o Ato Institucional AI-2, de 27 de outubro de 1965, o qual extinguiu todos os partidos existentes à época e retomou o bipartidarismo por meio da exclusiva autorização de funcionamento partidário da ARENA (Aliança Renovadora Nacional), que era o partido de situação e sustentáculo do regime e do MDB (Movimento Democrático Brasileiro), que concentrava a oposição. Tal condição perdurou por quase quinze anos.

Os traços da atual configuração político-partidária no Brasil surgiu no início da década de 1980, após a edição da Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979, que acabou com o bipartidarismo e reinstaurou o regime pluripartidário, o que foi constitucionalizado, como dito, pelos artigos 1º, inciso V e 17 da CRFB/88, sob o "status" de cânone fundamental, arcabouço do Estado Democrático de Direito.

A partir da abertura política estabelecida no último governo militar - gestão do então Presidente João Figueiredo -, foi autorizada a liberdade de pensamento político-ideológica nacional, considerando, de certo modo, o multiculturalismo inerente ao povo brasileiro. Por consequência, houve a formação de novos partidos políticos, como, por exemplo: o PDS - Partido Democrático Social, advindo da ARENA, cujos herdeiros políticos atuais são o PP (Partido Progressista) e o DEM (Democratas), este oriundo da transformação nominal do PFL ocorrida em março de 2007. Ainda surgiu o PL - Partido Liberal, que foi posterirormente extinto após sua fusão com outra denominação partidária, o PRONA – Partido da Reedificação da Ordem Nacional, os quais formaram o PR - Partido Republicano, então criado em 19 de dezembro de 2006.

Assim, com o passar dos anos, ocorreram diversas transformações no quadro partidário brasileiro. Diversos partidos políticos foram instituídos com as mais variadas ideologias, entre as quais: a) de esquerda – Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU) entre outros; b) de direita – Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) advindo do MDB, o Partido da Frente Liberal (PFL) hoje Democratas (DEM), entre outros; c) de centro-direita – Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Trabalhista do Brasil (PT do B) entre outros; d) de caráter ambientalista – Partido Verde (PV), por exemplo.

Mais recentemente, houve a criação de novos partidos políticos no país, dentre os quais: o Partido Republicano Brasileiro (PRB), criado em 25 de agosto de 2005; o Partido Socialismo e Liberdade (PSol), criado em 15 de setembro de 2005, este basicamente formado por dissidentes do PT; o Partido Social Democrático (PSD), criado em 27 de setembro de 2011; o Partido Pátria Livre (PPL), criado em 04 de outubro de 2011; o Partido Ecológico Nacional (PEN), criado em 19 de junho de 2012; o Partido Republicano da Ordem Social (PROS), criado em 24 de setembro de 2013; o Solidariedade (SD), registrado na mesma data do PROS; afora os três últimos partidos políticos registrados no TSE (Tribunal

Superior Eleitoral), respectivamente, nos dias 15; 22 e 29 de setembro de 2015: Partido Novo (NOVO); Rede Sustentabilidade (REDE) e o Partido da Mulher Brasileira (PMB).

Hoje existem 35 (trinta e cinco) partidos políticos ativos no Brasil, com 27 (vinte e sete) agremiações partidárias representadas no Congresso Nacional, além de inúmeros outros requerentes ao título de "novos partidos políticos"; o que já ultrapassa o patamar de cinquenta "pretendentes novos partidos", como, por exemplo: o PSPB – Partido dos Servidores Públicos e dos Trabalhadores da Iniciativa Privada do Brasil, que ingressou com pedido de registro definitivo em 29 de agosto de 2011 junto ao TSE; ou ainda, o PMBR – Partido Militar Brasileiro, que está desde o início da década em curso em processo de formação, ou mesmo o denominado PNC - Partido Nacional Corintiano, entre outros pedidos protocolados no TSE.

Na almejada nova "salada de siglas partidárias" que aguarda regularização do TSE, com as devidas vênias, há algumas legendas enigmáticas, como: o Partido Carismático Social; o Partido do Esporte; o Partido da Reforma Urbana e Agrária do Brasil; o Partido dos Animais; o Partido dos Indígenas; o Partido da Consciência Democrática, como também, o Partido Pirata do Brasil (Piratas), entre outros requerentes.

Considerando os parlamentares que integram as 26 (vinte e seis) agremiações partidárias atuantes na Câmara dos Deputados e 17 (dezessete) no Senado, perfazendo o total dos 27 (vinte e sete) partidos políticos atuantes no Congresso Nacional, aqui utilizando um critério numérico, os partidos políticos podem ser enquadrados na seguinte configuração: pequeno, médio e grande; diante das existentes 513 (quinhentos e treze) cadeiras de deputados federais e 81 (oitenta e uma) de senadores.

Dos 513 deputados federais divididos pelos 26 partidos políticos representados na Câmara dos Deputados, chega-se ao percentual de 19,7 parlamentares, isto é, uma média de 19 deputados federais. Já considerando os 81 senadores e as 17 agremiações (partidos políticos) que atuam no Senado, resta alcançado percentual de 4,7, ou seja, uma média de 5 senadores.

Conforme as médias acima descritas e as respectivas representações partidárias, considera-se, portanto, um partido político grande, aquele que apresenta ao menos 10% (dez por cento) de parlamentares em qualquer uma das Casas do Congresso Nacional. Já partidos políticos médios, diante dos percentuais apurados, são os que dispõem entre 4% (quatro por cento) e 10% (dez por cento) de parlamentares, em qualquer das Casas do Congresso Nacional. E os partidos pequenos são os que apresentam o percentual inferior a 3% (três por cento) de parlamentares integrantes de suas bancadas, qual seja, representantes em qualquer das Casas do Congresso Nacional, seguindo o plotado referencial numérico.

Em meio ao disposto critério e, ainda, considerando que existe um senador sem partido atualmente,[1] os partidos políticos grandes (majoritários) são: PMDB; PT e PSDB. Os partidos médios são: PP; PR; PSD; PSB; DEM; PRB; PDT.[2] Já os partidos pequenos, com a dita sistemática, são: PTB; SD; PTN; PC do B; PSC; PPS; PHS; PSOL; PV; PROS; REDE; PT do B; PEN; PSL; PMB; PTC e PRP.

Na tabela conjunta, a seguir, encontram-se todas as agremiações e suas respectivas dispo-

1. Dados obtidos junto aos sítios eletrônicos do Senado (www.senado.gov.br) e da Câmara dos Deputados (www.camara.leg.br - http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas) e ainda no endereço: www.congressonacional.leg.br/portal/parlamentar em 15 de maio de 2017.

2. O percentual encontrado deste partido político foi de 3,7%, com 19 deputados federais, com valor majorado ao patamar de 4%, enquadrando, assim, a agremiação como um partido médio.

sições percentuais, conforme os critérios anteriormente estabelecidos, configurando o atual quadro partidário brasileiro:

QUADRO PARTIDÁRIO QUANTO AO QUANTITATIVO PARLAMENTAR

Partidos Políticos	Quantitativo/Percentual de Senadores	Quantitativo/Percentual de Deputados Federais
PMDB	22 (27,15%)	64 (12,48%)
PT	09 (11,11%)	58 (11,30%)
PSDB	11 (13,58%)	47 (9,16%)
PP	07 (8,64%)	47 (9,16%)
PR	04 (4,93%)	39 (7,60%)
PSB	07 (8,64%)	37 (7,02%)
PSD	05 (6,17%)	36 (7,01%)
DEM	04 (4,93%)	29 (5,65%)
PRB	01 (1,23%)	23 (4,48%)
PDT	02 (2,46%)	19 (3,7%)
PTB	02 (2,46%)	17 (3,31%)
SD	0	14 (2,72%)
PTN	0	13 (2,53%)
PCdoB	01 (1,23%)	12 (2,33%)
PSC	01 (1,23%)	10 (1,94%)
PPS	01 (1,23%)	09 (1,74%)
PHS	0	07 (1,36%)
PSOL	0	06 (1,16%)
PV	01 (1,23%)	06 (1,16%)
PROS	0	05 (0,97%)
REDE	01 (1,23%)	04 (0,77%)
PTdoB	0	04 (0,77%)
PEN	0	03 (0,58%)
PSL	0	02 (0,38%)
PMB	0	01 (0,19%)
PTC	01 (1,23%)	0
PRP	0	01 (0,19%)

Sabe-se que, a diversidade ideológica partidária é algo inerente ao regime democrático, mas, pelo cenário exposto, e como consequência da própria soberania do voto popular nacional, registra-se, oito agremiações partidárias sequer funcionam no Congresso Nacional, percebe-se que, seja sob o aspecto quantitativo seja pela evidente dispersão de poder, o quadro partidário no país encontra-se altamente fragmentado. E mais, diante das dezenas de pretendentes que buscam “um partido para chamar de seu”, o sistema partidário poderá ficar ainda mais fragmentado.

O aumento, sem precedentes, do número de agremiações partidárias existentes ("multifissão"[3]) cria um ambiente instável que confunde a opinião coletiva acerca de sua utilidade, e gera o descrédito do próprio sistema político-partidário e, diante da ocorrência da desconsideração de seus próprios fins, certas agremiações se tornam disfuncionais.[4]

Fala-se em "hiperpartidarismo", um neologismo criado para simbolizar o estágio alcançado pelo sistema partidário brasileiro. Ultrapassam-se as barreiras do que seria um multipartidarismo, ou uma simples fragmentação partidária. Trata-se de verdadeira pulverização, onde partidos são criados sem possuir programas partidários com ideologias definidas e nem um compromisso com a representação de seus eleitores, os partidos "carecem de substância"[5], melhor, figuram como espécies de "corpos sem alma."[6] Também se fala em subdesenvolvimento partidário, com agremiações frágeis, efêmeras e pouco coesas que não cumprem com suas funções legais, constitucionais e com os apontamentos teóricos expostos que levaram ao seu surgimento, como ressalta Dulci.[7] Ao invés disso, atentam contra a ordem democrática, dificultam a percepção sobre a vontade política do povo.[8]

De tal forma, além do número efetivo de partidos políticos (NEP), utilizado por cientistas políticos a partir dos argumentos de Markku Laakso e Rein Taagepera[9], cujo quantitativo brasileiro é um dos maiores do mundo, um sistema partidário fragmentado está representado pela ausência de fortes e identificadoras ideologias partidárias que possam definir os parâmetros de atuação e os princípios funcionais dos respectivos partidos políticos, bem como por meio dos embates entre os grandes; médios e pequenos partidos, afora as próprias divergências internas entre as lideranças de um mesmo partido, que geram, consequentemente, evidente dispersão de poder.

Tal realidade (alta fragmentação partidária), sem dúvida, gera efeitos, diretos e indiretos, na efetivação de pretendidos processos reformistas legiferantes, notadamente no escopo normativo que mais atinge a classe política, qual seja, o político-eleitoral. Vejamos.

Fragmentação Partidária e efeitos nas reformas (político-eleitorais)

A partir da redemocratização do país e da ampliação dos direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos, centenas de propostas reformistas, muitas de caráter político-eleitoral, passaram a integrar a ordem do dia no país.

Ao menos há duas décadas o Congresso Nacional debate acerca da necessidade de uma am-

3. SARTORI, Giovanni. **Democracia**/ organizadores, Robert Darnton, Olivier. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 177

4. RABELLO FILHO, Benjamin Alves. **Partidos Políticos no Brasil: doutrina e legislação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.p. 80

5. DULCI, Otávio Soares. **Reforma Política e Cidadania/** organizadores Maria Victoria Benevides, Fábio Kerche, Paulo Vannuchi. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.p. 300

6. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 34ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.p. 126

7. DULCI, Otávio Soares. **Reforma Política e Cidadania**, Op. cit., p.. 301

8. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. Op. cit., p. 126.

9. LAAKSO, Markku e TAAGEPERA, Rein, ***"Effectives " number of parties. A Measure with Application to West Europe**, 1979. In: Comparative political studies, Vol. 12. No. 1, April*, 1979, p. 3/27

pla reforma político-eleitoral, todavia, mesmo com a criação de certas normas – a última reforma foi apresentada pela Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 -, pouco foi concretizado até o momento, inclusive, torna-se cada vez mais difícil a construção de um mínimo consenso ideológico-programático reformista, como percebido, em meio a um Legislativo cada vez mais fragmentado.

Ao examinar os inúmeros debates e propostas em curso no Congresso Nacional, nota-se que, os partidos majoritários (grandes partidos) focam no desfecho de pequenas reformas ou alterações normativas que garantam a continuidade da hegemonia de poder. Por outro lado, os pequenos e médios partidos (minorias partidárias) almejam reformas que, em prol da própria sobrevivência funcional, se esmeram em impedir aprovações de sugestões advindas dos grandes partidos, como estratégia de "empatar o jogo" e, assim, trabalham até mesmo com movimentos de "contrarreformas eleitorais".[10] Outrossim, algumas propostas reformistas político-eleitorais são apresentadas direta e individualmente por deputados federais e senadores e não coadunam com posicionamentos partidários de suas respectivas agremiações, ou mesmo de suas bancadas ou lideranças partidárias, como destaca Tóka Gábor.[11] Ocasiona-se, como supradito, evidente ampliação da dita fragmentação e da dispersão do poder parlamentar-congregacional.

Giovanni Sartori[12] destaca que, os sistemas partidários estão atrelados à história das ideias partidárias e à própria semântica da denominação "partido", ou seja, aquilo que é parte, não retrata uma significação depreciativa. Toda dificuldade em torno dessa afirmação, atesta a evolução democrática das sociedades liberais do Ocidente, e jamais deve identificar similitude com "facção".

Sartori entende que interesses individualizados em meio às manifestações partidárias, retratam sinais de movimentos advindos de "facções" e não caracterizadores de um estereótipo ou mesmo da função precípua inerente a um partido político, pois, os interesses específicos das facções se contrapõem ao bem comum que, é o objetivo final dos partidos.[13] Ora aplicando a teoria de Sartori, toda reforma em exame deve retratar interesses partidários (o fim pelo bem comum), mas jamais buscar

---

10. A expressão utilizada pode denotar dois lados: um o movimento reformista promovido por agrupamento de médios e pequenos partidos políticos no Congresso Nacional, com o objetivo de implementar propostas reformistas político-eleitorais em contraposição aos interesses dos partidos políticos majoritários (grandes partidos políticos). Os partidos políticos menores buscam impedir a prevalência da tramitação ou da aprovação de propostas de reformas de interesse dos grandes partidos políticos, como, por exemplo, o modelo de sistema eleitoral conhecido como "distritão" ou mesmo, do sistema distrital-misto. Por outro giro, uma espécie de "contrarreforma" pode também ser retratada pela imposição de exclusivos interesses reformistas advindos dos grandes partidos políticos, sem a mínima tutela dos interesses das minorias partidárias, considerando serem os grandes partidos os detentores do poder, pois vencedores do último pleito e formadores da maior parte das bancadas (coalizão dos vencedores).

11. TÓKA Gábor. **Expressive versus Instrumental Motivation of Turnout, Partisanship and Political Learning**. In Klingemann, H. - D., The Comparative Study of Electoral Systems, Oxford University Press; 2009, p. 269-288.

12. SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. UNB. 1976;

13. Sobre o ponto, **Fátima Anastasia** destaca Sartori, com o seguinte argumento: "A invenção da representação foi a solução encontrada por Sartori para diminuir concomitantemente os "custos internos" e os "riscos externos" associados ao processo decisório. Os primeiros (custos internos) crescem com o aumento do número de decisores e se referem aos recursos mobilizados para se permitir a participação ampliada dos cidadãos. (...) Os segundos (riscos externos) crescem com a diminuição do número de decisores e são, fundamentalmente, os riscos de tirania, corrupção e incompetência." ANASTASIA, Fátima e NUNES, Felipe, "A Reforma da Representação", in: Reforma Política no Brasil, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 17, com a seguinte referência: SARORI, 1994, capítulo 8: "A teoria da democracia como processo decisório".

interesses individuais de candidatos ou parlamentares ou mesmo vontades reformistas de ajustados grupos políticos dominantes, que, indevidamente, podem forjar verdadeiras "facções", geralmente fora dos lindes ideológicos de suas agremiações, para promover alterações vinculadas aos seus interesses. Se isso ocorrer, seguindo Sartori, provavelmente não ocorrerão processos efetivos de construções normativas.[14]

Seguindo a lógica de Richard S. Katz, as reformas eleitorais são surpreendentemente raras em sistemas políticos estabelecidos, e frequentemente atores políticos dominantes buscam mudar o sistema eleitoral para melhor corresponder a seus interesses.[15] Assim, as regras de um jogo que eles (partidos políticos majoritários) estão ganhando são alteradas, com base nas seguintes motivações: 1. Os vencedores podem acreditar que sua contínua vitória está seriamente ameaçada sob as regras existentes; 2. Os vencedores não estão totalmente no controle da situação, e podem efetuar reformas que sejam impostas; 3. Não há divisão de interesses entre os membros da coalizão vencedora; 4. Aqueles capazes de adotar reformas eleitorais são excessivamente otimistas sobre sua própria perpectiva no novo sistema, ou previsíveis diante de prováveis consequências; 5. As partes podem valorizar mudança em longo prazo no sistema competitivo sobre vantagens eleitorais de curto prazo e; 6. As partes podem estar dispostas a negociar vantagens eleitorais para outros objetivos.

De um lado, os partidos dominantes, "the winners will not change the rules of the game they are winning",[16] e do outro, as pequenas agremiações, vislumbram resultados que não venham macular seus interesses, a saber, respectivamente, a manutenção do poder hegemônico e a própria sobrevivência funcional-partidária, daí reformas contundentes e verdadeiramente efetivas são dificilmente implementadas.[17]

John Stuart Mill aponta os "interesses sinistros dos detentores do poder", como o grande "perigo da legislação de classe; do governo que visa (com sucesso ou não) o benefício imediato da classe dominante, em perpétuo detrimento da massa"[18], o que também justifica a dificuldade na implementação de amplas reformas legiferantes.

Maurice Duverger ressalta,[19] corroborando com o debate, que um sistema partidário altamente fragmentado, como o existente no país, pode gerar interferências negativas na aprovação de processos reformistas normativos.

O alto grau de fragmentação partidária existente no atual quadro político pátrio, destarte, influencia o funcionamento do Parlamento Nacional e gera empeço à efetivação de reformas político-eleito-

14. **Sartori** destaca que na Inglaterra dos séculos XVIII e XIX, o sistema partidário seguiu um modelo ininterrupto e linear convivendo desde cedo com um governo responsável representado pela monarquia constitucional e com os grupos parlamentares que, aos poucos, constituíram-se enquanto partidos no Parlamento. Assim, o monarca tinha que, permanentemente, prestar contas ao parlamento sobre seu governo. Nessas condições surgiram os partidos.

15. KATZ, Richard S. ***Why are there so many (or so few) Electoral Reforms?***, Op. Cit., p. 63 (livre tradução)

16. KATZ, Richard S. Op. Cit., p. 61

17. KATZ, Richard S. Op. Cit., p. 60

18. MILL, John Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.p. 68

19. DUVERGER, Maurice. **Los Partidos Políticos**. 1ª. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1996. Duverger foi o fundador da linha de pensamento político sobre regras de funcionamento dos sistemas partidário-eleitorais como principal elemento definidor dos resultados político-institucionais alcançados.

rais, pois: a) a mútua proteção de interesses por cada partido político, reflete a falta de desfecho na aprovação das inúmeras propostas reformistas apresentadas; b) a multiplicidade propositivo-reformista, onde muitas propostas são encaminhadas individualmente por parlamentares, por vezes, distantes dos interesses de suas própais bancadas, demonstra barreira para aprovações efetivas; c) a fragmentação do sistema político-partidário brasileiro opõe interesses dos grandes partidos "versus" médios e pequenos partidos, portanto, prejudica a própria construção de uma maioria governamental, mesmo diante de um almejado presidencialismo de coalisão, lembrando Fabiano Santos,[20] o que também impede que mudanças avancem; d) a existência de divergências – conflitos de interesses -, entre as lideranças de um mesmo partido político e, inclusive, na formação de coalizões políticas, também prejudica a aprovação de demandas reformistas; e) os partidos vencedores do último pleito e que formam as grandes agremiações partidárias, trabalham para implacar seus interesses reformistas, o que, muitas vezes, interfere contrariamente na tutela dos interesses das minorias partidárias, como assim destaca Richard Katz: "(...) se os partidos no poder podem dar-se uma vantagem, por que não fazê-lo com mais freqüência?"[21] Ademais, em outros casos, reformas político-eleitorais não saem do "papel", pois não há consenso entre os próprios partidos da coalisão vencedora. E mais, mesmo praticada - mas, infelizmente sem muita força nos plenários de votação do Congresso Nacional -, a pressão reformista vinda das ruas (manifestações populares; audiências públicas, accountability, entre outros esforços democráticos participativos), repita-se, atrelada às divergências partidárias entre os partidos grandes; médios e pequenos, também interferem na falta de efetividade de aprovações reformista, culminando, por vezes, com alterações de "conveniência" ou "reformas de perfumaria", isto é, casuísticas ou superficiais que, basicamente, servem como "prestação de contas" à opinião pública (ou publicada).

Considerações finais

Nos últimos anos, uma série de acontecimentos políticos abalaram a confiança da sociedade em relação às instituições políticas. Sucessivos escândalos de corrupção, em todas as esferas do poder, somados a uma sensação de impunidade ainda muito presente, têm gerado reações contraditórias na sociedade civil, às vezes cética diante dos acontecimentos e, em outras oportunidades, ainda esperançosa em relação à construção de um país melhor.

A sociedade civil retomou as manifestações populares, há muito esquecidas, exigindo mudanças de paradigmas sócio-políticos no país. Assim, o discurso relativo à necessidade de implantação de uma ampla e efetiva reforma político-eleitoral ganhou corpo, principalmente após as históricas manifestações populares de junho de 2013. Chamados à responsabilidade, deputados federais, senadores e partidos políticos apressaram-se, então, a discutir e votar diversas propostas de "reformas políticas".

Todavia, diante da alta fragmentação do sistema partidário no país e da falta de convergência

20. SANTOS, Fabiano. **Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003;

21. KATZ, Richard S. ***Why are there so many (or so few) Electoral Reforms?*** Op. Cit., p. 60 e 63;

volitiva externada nas múltiplas propostas apresentadas pelos partidos, poucos resultados sancionatórios de novas normas jurídico-eleitorais foram alcançados. Mesmo com pontuais reformas procedidas, como, a exemplo, a Lei nº 13.165/15, lacunas normativas não foram supridas a contento, nem na legislatura 2011/2014 e nem mesmo na vigente legislatura.

Outrossim, a problemática da multiplicidade de propostas de reformas político-eleitorais no Brasil não avança com resultados de aprovações efetivas, pois, diante da alta fragmentação do sistema partidário – em clara dispersão do poder -, nota-se, o esforço dos partidos majoritários (grandes partidos) em tutelar, tão somente, seus próprios interesses, em detrimentos dos anseios, e das propostas, das minorias partidárias (médios e pequenos partidos).

Não se chega a um acordo sobre pontos fundamentais a serem aprovados nas propostas reformistas entre os grandes partidos políticos e os médios e pequenos, acerca, por exemplo, do procedimento de financiamento das campanhas e sobre um novo sistema de votação para formação e funcionamento do Legislativo (voto de legenda ou em lista fechada; fim das coligações proporcionais; retomada ou não da cláusula de barreira partidária ou mesmo acerca da aprovação de um sistema de votação distrital), entre outros temas, que foram reinseridos na ordem do dia.

Ao contrário, questões político-eleitorais importantes têm sido decididas através da judicialização da política, por meio do STF (Supremo Tribunal Federal), como, também a título exemplificativo, ocorreu com a proibição de realização de doações ocultas combinada com impedimento de doações eleitorais de pessoas jurídicas em campanhas eleitorais, em prol de um maior controle e combate à corrupção eleitoral[22]. Entretanto, o mesmo STF, como destacou em recente entrevista o Ministro Luís Roberto Barroso, membro da Corte Constitucional, sobre a necessária reformulação do sistema político pátrio: "...a dificuldade para mudanças está no Congresso, mas parte dos danos (...) teve origem no Supremo." Assim, exemplificou o Ministro Barroso, com decisões que, "deveriam constar de qualquer antologia das barbaridades jurídicas brasileiras: o veto do STF à cláusula de barreira de partidos sem representação no Congresso, que avalia ter o mesmo quilate da manutenção do monopólio estatal dos Correios na era da internet."[23]

A alta fragmentação partidária limita a representação democrática ao limitar a capacidade de agregação de interesses e de ideologias partidárias e de lideranças políticas, bem como dificulta a formação de coalizões governamentais. Hoje, como plotado no quadro apresentado, por exemplo, os três maiores partidos da Câmara dos Deputados não somam um terço do total de deputados.

De outro lado, se verifica que, a alta fragmentação do sistema partidário no país combinada com a falta de convergência ideológico-volitiva das múltiplas propostas apresentadas pelos partidos políticos e tantas outras individualmente dispostas por parlamentares, senão impulsionadas por forças externas vindas do governo ou da sociedade – mensagens do governo; manifestações populares ou projetos de lei de iniciativas populares -, geram poucos resultados sancionatórios de novas normas político-eleitorais.

Assim, diante do apontado elevado grau de fragmentação, que pode retratar uma espécie de "multifissão" partidária, ora lembrando Sartori,[24] cria-se um ambiente funcional instável e com descrédi-

22. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5394/2015
23. CASADO, José, "**Da cadeira do Supremo**", jornal O Globo, edição de 13/05/17, p. 13;
24. SARTORI, Giovanni. **Democracia**, 2001. Op. cit. p. 177 e **Partidos e Sistemas Partidários,** 1976; Op. cit.

to do próprio sistema partidário - forma de degeneração partidária que se aproxima da ideia de facção -, que expõe o eleitor como refém de um regime disfuncional, onde, por vezes, indevidamente, apenas prevalecem projetos de poder.

Enquanto os partidos políticos majoritários apresentam propostas reformistas sem expressivas alterações estruturais no sistema político-eleitoral ou, se assim o fazem, buscam o fortalecimento de suas bases estruturais, os médios e pequenos partidos (minorias) lutam por ampliações de suas bancadas ou pela própria sobrevivência funcional. E, de fato, os parlamentares sabem desses problemas e têm se empenhado em reduzir a fragmentação partidária há algum tempo. Prova disso, houve a tentativa de introduzir a cláusula de barreira em 1995, pela Lei nº 9096/95, como dito, o que foi declarado inconstitucional pelo STF.

O problema apontado da alta fragmentação partidária, não está apenas representado pelo quantitativo partidário existente (35 partidos políticos), afora os pretendentes ao título de "novos partidos" - mais de 50 requerentes -, que fragmentará ainda mais o sistema e ocasionará mais dificuldade de diálogo político, mas, gize-se, está na dispersão do poder resolutivo-funcional existente entre as agremiações partidárias, o que gera tanto deficiência representativa popular quanto efeitos impeditivos à aprovação de reformas normativas pretendidas, notadamente as de cunho político-eleitorais.

Se tal realidade progressiva de fragmentação partidária - e dispersão do poder -, continuar, no pleito vindouro dificilmente um partido político atingirá mais de 10% das cadeiras no Senado e quiçá na Câmara dos Deputados, e a plotada "multifissão" partidária, muito provavelmente, se agravará.

Como atestado no disposto quadro partidário brasileiro, na representação senatorial, os três maiores partidos políticos (PMDB; PSDB e PT) apresentam, respectivamente, 25,92%; 14,81% e 12,34% de cadeiras, ou seja, o total de 53,07% de senadores. Já na Câmara dos Deputados, os mesmos grandes partidos citados, dispõem: PMDB com 12,86%; PSDB com 9,16% e o PT com 11,30%, perfazendo 33,32% de ocupação de cadeiras de deputados federais. Há evidente concentração de poder em apenas três agremiações político-partidárias (lembrando novamente Katz: as vencedoras do pleito...), que além de apresentarem conhecida oposição política entre si, ainda se mostram envoltas por inúmeras divergências internas em suas bancadas, em suas coalizões e, mesmo, entre suas lideranças.

Já entre os partidos políticos médios e pequenos, apenas 14 estão representados no Senado e 23 na Câmara dos Deputados, para dividirem, respectivamente, de forma fragmentada e dispersa, 46,93% do restante das cadeiras senatoriais e 66,68% dos acentos de deputados federais.

Vale, por fim, lembrar Richard Katz no seguinte: a explicação da realização de reformas político-eleitorais envolve três questões inter-relacionadas. Primeiro: por que as reformas acontecem? Especialmente tendo em conta o pressuposto de que as partes não querem mudar as regras de um jogo que eles estão ganhando. Em segundo lugar: quando eles ocorrem? Em terceiro lugar: qual a forma que eles tomam, quais aspectos do sistema eleitoral são reformados, e em qual direção?[25]

Portanto, no fragmentado sistema partidário brasileiro, os conflitos de interesses entre partidos políticos majoritários e as minorias partidárias; o jogo de vetos entre os grandes e os pequenos partidos políticos e, ainda, a luta pela própria sobrevivência funcional partidária é que acabam norteando os processos reformistas em curso, cujas mudanças implementadas, ora novamente parafraseando Katz,

25. KATZ, Richard S. ***Why are there so many (or so few) Electoral Reforms?*** Op. Cit., p. 73;

nem sempre geram grandes e, muitas vezes, nem mesmo permitem pequenas reformas.[26]

Evidenciada a alta fragmentação partidária brasileira e o fato de que se encontram pautados na ordem do dia, e aqui se sugere adoção, a recriação de uma mínima e razoável cláusula de barreira que diminua a dispersão partidária no Congresso Nacional, bem como o fim, ou o estabelecimento de restrições objetivas, das coligações proporcionais, como propostas fortes e oportunas, tais medidas, provavelmente, serão minimizadoras dos efeitos gerados pela apontada alta fragmentação quanto ao empeço na aprovação de processos reformistas em curso, notadamente, quanto ao escopo normativo político-eleitoral. ■

26. KATZ, Richard S. Op. cit. p. 58.