

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**  
Centro de Documentação e Informação  
Coordenação de Biblioteca  
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



# **IMPACTO DAS PROPOSTAS DA COMISSÃO DA REFORMA POLÍTICA SOBRE OS PEQUENOS PARTIDOS**

***MARCIO NUNO RABAT***

Consultor Legislativo da Área XIX

Ciência Política, Sociologia Política, História, Relações Internacionais

**JUNHO/2012**

NOTA TÉCNICA

**SUMÁRIO**

I - A FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA, A REFORMA POLÍTICA E OS PEQUENOS PARTIDOS (HISTÓRICO).....	3
II - OS PARTIDOS PEQUENOS E AS PROPOSTAS APRESENTADAS PELO RELATOR À COMISSÃO ESPECIAL DA REFORMA POLÍTICA ATUALMENTE INSTALADA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	6

©2012 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citado o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados  
Praça 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF

## **IMPACTO DAS PROPOSTAS DA COMISSÃO DA REFORMA POLÍTICA<sup>1</sup> SOBRE OS PEQUENOS PARTIDOS<sup>2</sup>**

Os trabalhos da Comissão Especial da Reforma Política instalada em março de 2011 na Câmara dos Deputados só podem ser corretamente compreendidos como parte de um processo de avaliação e modificação da legislação eleitoral e partidária que já vem se desenrolando pelo menos desde a década de 1980. A incidência das propostas discutidas na Comissão sobre a situação dos pequenos partidos não é exceção à regra geral. Desde sempre, a questão partidária esteve no centro das discussões sobre a reforma política; sendo assim, a percepção dominante sobre que tipos de partidos (e de que tamanho, e quantos) são mais adequados ao regime de representação política em construção no Brasil nunca deixou de influenciar as propostas de alteração da legislação eleitoral e partidária surgidas no debate parlamentar, acadêmico e social.

A primeira parte desta Nota se destina a localizar a questão partidária – e, em particular, as visões dominantes sobre o papel dos pequenos partidos – nos debates das últimas décadas sobre a reforma política, justamente para melhor enquadrar a situação atual. Na segunda parte, a atenção se voltará para as propostas do relator da Comissão Especial da Reforma Política atualmente em funcionamento.

### **I – A FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA, A REFORMA POLÍTICA E OS PEQUENOS PARTIDOS (HISTÓRICO)**

---

O quadro partidário brasileiro mudou profundamente a partir da extinção do bipartidarismo forçado, na passagem da década de 1970 para a de 1980, com evidentes reflexos sobre o debate a respeito da legislação eleitoral e partidária adequada ao país, ou seja, a respeito do que se tem chamado de reforma política.

No começo da década de 1980, ainda predominava a percepção de que a imposição autoritária do bipartidarismo havia reduzido excessivamente o espaço para a manifestação eleitoral e partidária da diversidade econômica, social, cultural e política do Brasil. Daí que, nesse período, a oscilação da preferência parlamentar (e social) entre normas que favoreçam o surgimento e consolidação de novas agremiações e

---

<sup>1</sup> A referência é à “Comissão Especial destinada a efetuar estudo e apresentar propostas em relação à Reforma Política”, constituída por Ato da Presidência em 1º de março de 2011.

<sup>2</sup> A expressão “pequenos partidos” remete, neste trabalho, tão-somente ao percentual de votos obtidos pelas agremiações nos pleitos eleitorais. Naturalmente, a classificação dos partidos em grandes e pequenos, por outros critérios, poderia ser outra.

normas que favoreçam a concentração das disputas eleitorais ao redor de poucos partidos – oscilação que, aliás, é permanente nos regimes representativos contemporâneos – tenha tendido mais para a valorização das normas do primeiro tipo. Nesse sentido, as normas eleitorais do período de transição vieram a facilitar a fragmentação dos dois únicos partidos de existência permitida entre 1965 e 1979 (a Arena e o MDB) em uma série de novas agremiações, de variadas dimensões. Em outras palavras, elas foram relativamente acolhedoras para partidos de pequena expressão eleitoral.

Antes de terminada a década de 1980, contudo, já começara a retomar terreno a corrente que via na fragmentação do quadro partidário – que se desenvolvia aceleradamente – uma desvantagem para o bom funcionamento da representação política no Brasil. Desde a década de 1990, assim, cada vez mais, a reforma política passou a ser encarada como um instrumento para recentralizar o regime representativo brasileiro ao redor de poucos partidos. A ideia era que a legislação poderia favorecer a consolidação de partidos políticos mais coesos, do ponto de vista programático e do organizativo, do que os que se vinham formando no país e, ainda, que ela deveria estimular a diminuição do número de partidos presentes nas instituições representativas, particularmente nas casas legislativas.

Naturalmente, essa mudança da percepção dominante a respeito do quadro partidário brasileiro levou ao predomínio cada vez maior, nas discussões sobre a reforma política, de propostas restritivas à livre formação e funcionamento dos partidos políticos. Algumas propostas de grande envergadura, que circularam intensamente no período, como a da adoção do parlamentarismo e, principalmente, do voto majoritário ou distrital recorriam muitas vezes ao argumento de que sua implantação levaria à diminuição do número de partidos e a maior coesão interna das agremiações. E havia outras propostas ainda mais claramente dirigidas para o afastamento dos pequenos partidos da arena institucional.

Entre as propostas mais radicais, destacam-se as iniciativas dirigidas à criação de cláusulas de barreira, buscando impedir a posse de candidatos registrados por partidos com desempenho eleitoral inferior a determinado parâmetro, mesmo que, pelas demais regras eleitorais em vigor, eles tivessem obtido os respectivos lugares<sup>3</sup>. Da mesma maneira, embora menos radical, a proposta de eliminação das

---

<sup>3</sup> Nessa linha de preocupação, chegou a ser aprovado, na Lei nº 9.096, de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), dispositivo que impedia o funcionamento parlamentar, “em todas as casas legislativas para as quais tenha elegido representante”, de partido que não obtivesse, “no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço do total de cada um deles” (art. 13). Embora menos radical que a cláusula de barreira clássica, pois permitia a posse dos eleitos, impedindo apenas o funcionamento parlamentar do partido, a cláusula foi julgada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. De qualquer jeito, não se trata de uma discussão que tenha desaparecido

coligações em eleições proporcionais era defendida com o argumento de que, sem elas, os partidos menos votados deixariam de ocupar boa parte das vagas que ocupam com a regra até hoje vigente, que permite tais coligações<sup>4</sup>.

Com o passar do tempo, dois novos elementos da situação política vieram a ter influência nas discussões sobre o uso da legislação para diminuir o número de partidos nas casas legislativas e para aumentar a coesão interna dos que sobrassem. Primeiro, o sistema pluripartidário que começara a formar-se em 1980 – e que a muitos parecia estar, na década de 1990, a ponto de revelar-se totalmente ineficiente como mecanismo de representação política do país – mostrou razoável funcionalidade política, se observado a partir de uma perspectiva de mais longo prazo. Assim, a transição política da ditadura para a democracia representativa se realizou sem excessivos traumas e a chegada à presidência de um candidato filiado a partido de orientação e base política trabalhista foi facilmente absorvida pelo sistema político existente. Já não parece tão claro que o grau de fragmentação atualmente observado no sistema partidário conduza a um regime político insustentável.

Outro dado da situação política que parecia favorecer – no plano pragmático – a aprovação de normas eleitorais e partidárias restritivas aos partidos políticos de menor densidade eleitoral veio a perder consistência nos últimos anos. É que se enfraqueceu a progressiva rearticulação do sistema partidário ao redor de alguns poucos partidos de maior porte, rearticulação que talvez estivesse em andamento na década de 1990, embora pouco notada. Esses partidos, se viessem a formar, em conjunto, uma maioria consistente dentro da Câmara dos Deputados, tenderiam a aprovar normas que dificultassem o surgimento de novas agremiações. No entanto, após as eleições de 1998, o sistema partidário voltou a fragmentar-se.

Se, nas eleições de 1998, os quatro maiores partidos chegaram a ocupar 406 dos 513 lugares em disputa na Câmara dos Deputados, o número passou a ser, nas eleições de 2002, 2006 e 2010, de 369, 344 e 305 lugares, respectivamente. Ademais, em 1998, apenas quatro partidos obtiveram entre 10 e 50 lugares, cada um, na

---

completamente. Assim, a PEC nº 322, de 2009, de autoria do Poder Executivo, voltou a propor uma cláusula de barreira em sentido estrito, que incidiria sobre os partidos que obtivessem menos de um por cento dos votos válidos em eleição geral para a Câmara dos Deputados.

<sup>4</sup> Chegaram a ser aprovadas normas que restringiam, em alguma medida, a liberdade dos partidos na formação de coligações eleitorais. Assim, por exemplo, o art. 6º, da Lei nº 9.504, de 1997 (Lei das Eleições), proíbe que os partidos coligados nas eleições majoritárias (para prefeituras, governos estaduais e distrital e presidência da República) se coliguem, nas eleições proporcionais (para vereadores, deputados estaduais e distritais e deputados federais) realizadas dentro da mesma circunscrição, com partidos que não façam parte da coligação majoritária. Esta norma, e outras semelhantes, estão, aliás, sob suspeita de se terem tornado inconstitucionais com a promulgação da Emenda Constitucional nº 52, de 2006, que reforça a autonomia dos partidos políticos “para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais” (Constituição Federal, art. 17, § 1º).

Câmara. Nas eleições de 2010, o número passou a ser de dez partidos, tendo chegado a doze em 30 de maio de 2012, entre outras razões pelo surgimento de uma nova agremiação de tamanho médio, o PSD<sup>5</sup>. Ora, o grande número de agremiações de porte pequeno ou médio tende a dificultar a aprovação de inovações que favoreçam o desempenho eleitoral dos maiores partidos.

Esse conjunto de fatores deve ter contribuído para que as propostas mais diretamente dirigidas à criação de obstáculos para a inserção de partidos políticos pequenos e médios na esfera decisória pública tenham perdido espaço nas últimas discussões sobre a reforma política. Restou a preocupação com a coesão organizativa e programática dos partidos políticos existentes, sejam eles pequenos ou grandes. Até esse tema, no entanto, embora ainda muito presente, já não parece exercer a mesma atração de antes, talvez porque um dos fenômenos da prática política brasileira que mais contribuía para destacar sua importância, que era a frequência com que detentores de mandatos transferiam a filiação de uma legenda para outra, perdeu espaço com a decisão da Justiça Eleitoral de que essa transferência pode ocasionar a perda do mandato.

Atualmente, a preocupação dominante nas discussões sobre a reforma política diz respeito à defesa da máquina pública contra casos de corrupção que tenham origem nos processos eleitorais. Daí o relevo cada vez maior que passou a ter a questão do financiamento de campanhas. A própria questão partidária passou a ser observada prioritariamente a partir dessa ótica, mais do que em função da chamada governabilidade ou da consistência programática dos partidos.

## **II – OS PARTIDOS PEQUENOS E AS PROPOSTAS APRESENTADAS PELO RELATOR À COMISSÃO ESPECIAL DA REFORMA POLÍTICA ATUALMENTE INSTALADA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

---

O deputado federal Henrique Fontana, relator da Comissão Especial da Reforma Política, depois de meses de debate intenso no interior do colegiado<sup>6</sup>, apresentou uma série de minutas de proposição a serem discutidas e votadas pelos parlamentares que dele fazem parte. Se acolhidas pela Comissão, as proposições resultantes da avaliação de tais minutas serão apresentadas para deliberação do conjunto da Casa.

---

<sup>5</sup> Os dados brutos podem ser encontrados em <http://www2.camara.gov.br/deputados/liderancas-e-bancadas/bancada-na-eleicao>.

<sup>6</sup> Uma boa fonte de informação sobre os debates encontra-se no próprio relatório final consolidado apresentado pelo relator. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/reforma-politica/arquivos/relatorio-final-consolidado-07-03-2012>.

Para efeito da avaliação a ser feita neste trabalho, vale a pena separar das demais, para mais cuidadosa avaliação, uma das minutas de proposição, a mais complexa delas, única que corresponde a um projeto de lei (será chamada, daqui em diante, de Anteprojeto, como já se tornou comum na Comissão). Situada na linha central do que tem sido a discussão da reforma política nos últimos dez anos, o Anteprojeto articula, de maneira complexa, dois temas decisivos para a representação política por via eleitoral: o sistema eleitoral propriamente dito e o financiamento de campanhas<sup>7</sup>. O Anteprojeto trata ainda de algumas questões mais pontuais, como se verá adiante, depois da avaliação sumária das demais minutas de proposição apresentadas pelo relator.

Além do Anteprojeto, o relator apresentou à Comissão cinco minutas de proposta de emenda à Constituição, uma minuta de projeto de resolução e uma minuta de projeto de decreto legislativo.

O projeto de resolução proposto pelo relator se destina a dar celeridade à tramitação de proposições de iniciativa popular, reconhecendo-lhes automaticamente a natureza de urgentes, sempre que a sustentação popular recebida, medida pelo número de assinaturas de apoio que as acompanhem, seja particularmente elevada. A resolução sugerida se combina com parte do conteúdo de uma das minutas de PEC. Nela, se propõe a diminuição do número de assinaturas de apoio exigido para que a população apresente suas propostas ao Congresso Nacional e se estabelece a base constitucional para que a iniciativa popular se exerça também pela via das propostas de emenda à Constituição (e não apenas no campo infraconstitucional). É difícil vislumbrar algum impacto dessas mudanças especificamente sobre a ação dos pequenos partidos, muito menos um impacto significativo<sup>8</sup>. Não é impossível que elas estimulem alguns partidos a buscar apoio popular formal quando queiram fortalecer suas proposições no interior do Congresso (via coleta de assinaturas para que elas tramitem “com urgência” por serem de iniciativa popular). E talvez esse seja um caminho mais atraente para os partidos com menor inserção parlamentar. Trata-se, contudo, de uma hipótese muito vaga, que se aponta apenas a título de exercício especulativo.

---

<sup>7</sup> O fato de que essa minuta de proposição incida fundamentalmente sobre os mesmos temas tratados na principal proposição produzida pela Comissão Especial da Reforma Política instalada em 2003 mostra a centralidade desses temas na discussão parlamentar recente.

<sup>8</sup> Também o Anteprojeto de lei em discussão na Comissão traz normas destinadas a regulamentar (facilitando-a) a participação popular direta no processo legislativo. Essas normas seriam introduzidas na Lei nº 9.709, de 1998, que trata de mecanismos de exercício direto do poder popular. Justamente por isso, ou seja, por terem uma ligação tênue com a representação eleitoral e partidária, elas também são relativamente pouco relevantes para a avaliação feita neste trabalho.



Tampouco parece especialmente relevante para os pequenos partidos a eventual tramitação do decreto legislativo sugerido pelo relator, destinado a submeter a referendo popular “o sistema eleitoral proporcional de listas flexíveis a ser adotado nas eleições de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Distritais e Vereadores” e “o financiamento de campanhas eleitorais realizado exclusivamente com recursos públicos”. Talvez o decreto interesse aos partidos que não tenham simpatia pelas propostas em tramitação na Comissão e não se sintam em condições de impedir sua aprovação no próprio Congresso Nacional (ou que, querendo aprová-las, não se sintam em condições de atrair apoio parlamentar suficiente sem abrir aos partidos contrários a possibilidade de fazê-las parar, posteriormente, em referendo popular). Para que os partidos pequenos tivessem particular interesse nessa nova instância de deliberação, no entanto, seria preciso que a reforma política a ser aprovada na Comissão e, depois, no Congresso Nacional fosse inequivocamente favorável ou desfavorável a eles, o que ainda está por ver.

Das cinco PECs submetidas pelo relator à consideração da Comissão Especial, apenas uma é de interesse inequívoco dos partidos pequenos, qual seja, aquela que se destina a vedar a possibilidade de celebração de coligações em eleições proporcionais. Daí que ela mereça ser avaliada, em separado, mais à frente.

As demais quatro PECs tratam 1) da data de posse de candidatos eleitos para cargos no Poder Executivo (juntamente, na mesma proposição, com a já mencionada diminuição das exigências para a iniciativa popular de proposições, junção que, aliás, à primeira vista, não parece justificável); 2) da inelegibilidade para um terceiro mandato consecutivo como prefeito, dentro do mesmo estado, ainda que em municípios distintos, juntamente com a ampliação da área de abrangência do domicílio eleitoral, para que uma pessoa com domicílio em um município possa concorrer em qualquer dos municípios do mesmo estado; 3) da diminuição da duração do mandato de senador e da idade mínima para a candidatura ao cargo, juntamente com a modificação das regras de suplência; 4) da implantação do segundo turno nas eleições de prefeitos dos municípios com mais de cem mil eleitores.

Mais uma vez, não é impossível elucubrar sobre as possíveis implicações especiais, para os partidos pequenos, dessas propostas. Talvez, por exemplo, um partido menos implantado eleitoralmente tenha maior vantagem que um partido muito implantado se seus filiados puderem concorrer, nas eleições municipais, por cargos em qualquer município dentro do estado e não apenas naquele em que especificamente está domiciliado; afinal, tendo, em princípio, menos candidatos potencialmente fortes, o partido pequeno pode precisar tirar maior proveito de cada um

deles (a proposta do relator, portanto, beneficiaria os pequenos partidos). Talvez, também, seja favorável a um partido menos implantado eleitoralmente a possibilidade de eleger candidatos a prefeito com menos da metade dos votos do município, o que faria com que a proposta do relator de estender o segundo turno a municípios com menos de duzentos mil eleitores lhes fosse desfavorável. É óbvio, no entanto, que são hipóteses incertas; nada impede que a prática venha a demonstrar não apenas que a adoção dessas propostas não produz os efeitos aqui supostos como, até, que produz efeitos contrários. Trata-se, aliás, de um risco sempre presente quando se modifica a legislação, particularmente no campo eleitoral.

O caso da proibição das coligações eleitorais é bastante diferente, pois alguns dos efeitos esperados são quase certos. Embora a defesa da proposta se baseie em argumentos variados, como o de que tais coligações, em um sistema eleitoral com as características do nosso, fazem com que os votos dos eleitores produzam efeitos contrários àqueles que eles desejavam, não parece haver dúvidas de que os defensores da proposta, em geral, tendem a considerar que as coligações levam ao crescimento artificial de partidos que, na verdade, não têm implantação social suficiente para alcançar os resultados eleitorais que elas lhes propiciam. Em resumo, é uma proposta que tradicionalmente é vista, e por bons motivos, como contrária aos interesses dos pequenos partidos.

É importante, ainda assim, esclarecer melhor a nova situação em que a proposta de proibição das coligações em eleições proporcionais se insere. Até recentemente, qualquer defensor dessa proibição a incluiria em um projeto de lei. Foi somente após a mudança, em 2006, da norma do art. 17, § 1º, da Constituição Federal, já citada<sup>9</sup>, que se começou a duvidar da possibilidade de tratar da matéria na legislação infraconstitucional. Sendo assim, embora o relator tenha tomado posição pela proibição das coligações em eleições proporcionais, o que é desfavorável aos partidos pequenos, ao optar por uma emenda constitucional para legislar sobre a matéria, ele parece influenciado pela tendência mais recente de não buscar reduzir a presença de partidos políticos menos votados nas instituições de representação política. Afinal, se não foi possível alcançar maioria para vedar as coligações por lei ordinária, muito mais difícil será alcançá-la para o fazer por emenda constitucional.

Como resultado dessa nova conjuntura, criou-se uma situação curiosa. O Anteprojeto de lei apresentado pelo relator – como supõe, com boas razões, ser necessária uma emenda constitucional para vedar as coligações em eleições proporcionais – mantém as referências a elas em seus artigos, reconhecendo assim,

---

<sup>9</sup> Ver nota 4.

indiretamente, que as coligações seguirão existindo enquanto uma emenda constitucional que as afaste não for aprovada. No entanto, dada continuidade a uma postura que se consolidou na primeira década do século XXI, o Anteprojeto prevê, ainda, a figura da federação partidária, uma espécie de coligação de maior envergadura, que mantém dois ou mais partidos atuando conjuntamente, em boa medida como se de um só se tratara, para além do momento eleitoral.

Ora, a federação foi pensada, na origem, pelo menos parcialmente, como uma espécie de compensação aos pequenos partidos pela proibição das coligações propriamente ditas. Assim, eles teriam uma via alternativa, embora mais custosa, para superar a dificuldade de eleger candidatos sozinhos, associando-se a outras agremiações nas federações. Pois bem, se aprovada a atual redação do Anteprojeto, sem que as coligações sejam proibidas por norma constitucional, os partidos em geral, e os pequenos partidos em particular, passarão a dispor das duas alternativas para atuarem conjuntamente, pois as federações passarão a existir e as coligações não desaparecerão.

As considerações precedentes sobre coligações e federações já trouxeram a análise para o âmbito do Anteprojeto do relator. Para a imensa maioria das normas nele contidas, senão para a totalidade, não é fácil avaliar claramente em que os efeitos de sua aplicação sobre os partidos grandes se distinguiriam dos efeitos da aplicação sobre os partidos pequenos. O que se fará a seguir é um esforço para identificar possíveis peculiaridades na situação dos pequenos partidos frente às normas propostas, sem perder de vista que só a prática poderá esclarecer realmente quais seriam essas peculiaridades, principalmente no que diz respeito às duas inovações de maior envergadura do Anteprojeto, quais sejam, a adoção da lista flexível de candidaturas nas eleições proporcionais e do financiamento público exclusivo de campanhas.

A primeira observação a ser feita diz respeito a uma norma aparentemente secundária. Em sua redação atual, feita ainda sob a influência da percepção, muito preponderante na década de 1990, de que era preciso controlar a excessiva proliferação de partidos políticos no Brasil, a Lei nº 9.096, de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), exige que os fundadores de uma nova agremiação partidária apresentem um número bastante grande de assinaturas de apoio a seu registro no Tribunal Superior Eleitoral para que o registro seja feito e, assim, a agremiação adquira a prerrogativa de lançar candidatos nos pleitos eleitorais. Já o Anteprojeto torna insuficientes as meras assinaturas de apoio ao registro e exige que os apoiadores, além disso, venham a filiar-se ao partido cuja criação apoiaram. A proposta revela inequívoca prevenção quanto ao surgimento de novos partidos, pois tenta tornar ainda mais restritiva uma norma que a história já provou ser bastante rigorosa. Afinal, desde a

promulgação da Lei dos Partidos Políticos, há mais de quinze anos, apenas quatro novos partidos foram registrados no TSE. Considerar que esse número é excessivo é revelar uma grande preferência por um quadro partidário imobilizado ao redor dos maiores partidos já existentes.

No que diz respeito às normas que instituem a lista flexível<sup>10</sup>, não parece que elas afetem especialmente os pequenos partidos. Tal como acontece hoje, eles lançarão candidatos de acordo com suas prioridades, podendo fazê-lo sozinhos ou em coligações (sem contar as eventuais federações que vierem a ser estabelecidas). Seus candidatos serão beneficiados pelos votos que individualmente recebam assim como pelos votos dados às legendas de todos os partidos que participem da coligação. O único prejuízo eleitoral que parece poder recair sobre os pequenos partidos ocorrerá se as maiores agremiações que com eles se coligarem tiverem força política para impedir que seus candidatos ocupem os primeiros lugares nas listas preordenadas (e todas as listas serão obrigatoriamente preordenadas). Nesse caso, os votos de legenda, inclusive os votos dados às legendas dos pequenos partidos, irão beneficiar os candidatos dos maiores partidos, justamente porque eles ocuparão os primeiros lugares da lista. Não se trata, contudo, de um resultado que derive diretamente da norma, mas do poder relativo das distintas agremiações dentro da mesma coligação.

A outra mudança na regulamentação do sistema eleitoral proporcional que interessa particularmente aos pequenos partidos diz respeito à aparente adoção, no Anteprojeto, da Fórmula d'Hondt para a distribuição, entre os distintos partidos, dos lugares em disputa nas casas legislativas<sup>11</sup>. O que o Anteprojeto traz de novo é a definição de que, ao contrário do que acontece atualmente, não deixariam de participar da distribuição dos lugares os partidos cuja votação fosse inferior ao resultado da divisão do total de votos válidos pelo número de lugares a preencher (chamado, em nossa legislação eleitoral, de quociente eleitoral). Pelas regras vigentes, como se sabe, eles são excluídos de pronto da distribuição dos lugares. Trata-se de uma inovação que, embora não tenha imensa repercussão prática<sup>12</sup>, é indubitavelmente favorável aos

---

<sup>10</sup> Em comparação com o que acontece hoje, a lista flexível proposta estabelece apenas duas novidades relevantes. Primeiro, as listas terão de ser apresentadas com os candidatos ordenados de acordo com a preferência do partido ou coligação. Segundo, os votos dados às legendas (e apenas eles) irão beneficiar os candidatos situados nos primeiros lugares da lista. Os votos dados a candidatos individuais seguirão beneficiando apenas a eles mesmos na hora de definir que candidatos ocuparão os lugares distribuídos a cada lista.

<sup>11</sup> Se diz que tal adoção é aparente porque, na verdade, em seus traços gerais, essa já é a fórmula que hoje usamos. Então, não é rigoroso dizer que a adotaremos somente com a aprovação do Anteprojeto.

<sup>12</sup> Nas eleições de 2010 para a Câmara dos Deputados, por exemplo, apenas um dos 513 lugares em disputa na Casa teria ido para um partido distinto daquele que o recebeu se a regra então em vigor fosse aquela proposta no Anteprojeto. A retirada da regra pela qual o quociente eleitoral funciona como barreira à participação de alguns partidos menores na distribuição de lugares tenderá a produzir efeitos mais intensos

pequenos partidos, aqueles que correm o maior risco de, não alcançando o quociente eleitoral, ficar de fora da divisão de lugares nas casas legislativas.

Talvez mereça referência neste trabalho uma peculiaridade da regra proposta no Anteprojeto para o ordenamento das listas de candidaturas de coligações e federações. É que as listas registradas por apenas um partido seriam ordenadas, de acordo com normas detalhadas na legislação, nas convenções partidárias, com ampla participação dos filiados ao partido. Quando se tratar de conjugar candidatos de vários partidos na lista de uma coligação ou federação, a ordem definida na convenção para os candidatos de cada partido não pode ser alterada. Mas a alternância entre candidatos dos vários partidos será definida apenas “pelos órgãos de direção dos partidos ou federações das respectivas circunscrições” (de acordo com o § 10 da redação proposta para o art. 8º da Lei nº 9.504, de 1997). Assim, os candidatos não tão bem colocados na lista de um partido coligado podem ser “empurrados” para os últimos lugares da lista da coligação por decisão exclusiva da direção de seu partido. Ora, não é irrazoável supor que as direções dos pequenos partidos tenham maior interesse em garantir a boa posição de um ou poucos de seus candidatos na lista do que a capacidade de eleger muitos deles, como, aliás, já acontece hoje. De qualquer jeito, o resultado final, em termos de ordenamento da lista, não será uma decorrência direta da norma, mas do poder relativo das distintas agremiações dentro da mesma coligação. Quanto a isso, tampouco é irrazoável supor que a realização “fora das convenções” do acordo entre os partidos coligados seja mais favorável aos pequenos partidos que uma eventual “convenção da coligação” (em que, em princípio, os partidos grandes participariam com um número maior de filiados)<sup>13</sup>. O que se quer sublinhar é que a decisão final ficará a cargo das direções partidárias, não será uma decisão do conjunto dos filiados, como se procurou garantir para as listas de cada partido.

No que diz respeito aos interesses dos pequenos partidos, há certa ambiguidade na adoção do financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais, nos termos do Anteprojeto. Como uma parte muito considerável dos recursos públicos destinados ao financiamento de campanhas será distribuída tendo em conta os resultados eleitorais anteriores dos diversos partidos, é claro que os partidos que já forem pequenos antes do pleito receberão um montante muito inferior ao dos partidos grandes. Essa, aliás, é uma das críticas que se faz à proposta de financiamento público exclusivo. No

---

se as coligações partidárias forem proibidas. Atualmente, mesmo os pequenos partidos normalmente disputam as eleições proporcionais em coligações que obtêm mais votos do que o quociente eleitoral. Sendo assim, a coligação, por si só, lhes garante ultrapassar essa barreira legal.

<sup>13</sup> Observe-se, contudo, que, se não se alterar o costume do eleitorado brasileiro de votar em candidaturas individuais, essa norma não será muito significativa, pois os votos de legenda, os únicos para os quais será relevante o ordenamento da lista, seguirão pesando pouco na definição da ordem final dos candidatos.

entanto, como a capacidade de arrecadação de recursos privados também tende a ser bem inferior nos partidos pequenos, o simples fato de que uma parcela dos recursos públicos seria distribuída igualmente entre todos os partidos registrados – e parcelas ainda maiores seriam distribuídas, também igualmente, entre os partidos que tenham eleito representantes nas eleições anteriores da Câmara dos Deputados – torna possível que, pela proposta do relator, os partidos pequenos, na prática, recebam, proporcionalmente ao que recebem os partidos grandes, um volume de recursos maior do que têm recebido pelo financiamento privado.

Como facilmente se percebe, essa é uma ambiguidade que não pode ser resolvida abstratamente. O benefício ou prejuízo para os pequenos partidos vai depender da capacidade de arrecadação privada que concretamente eles tenham, comparada com o percentual de recursos que lhes caberia pelas regras de distribuição de recursos públicos estabelecidas na futura lei. Também aqui se aplica a máxima de que cada caso é um caso. De qualquer jeito, na prática, os maiores prejudicados pelas normas propostas no Anteprojeto talvez sejam os partidos grandes e médios que tenham tido desempenho eleitoral fraco nas eleições anteriores à que está em disputa. Esses partidos, mesmo que disponham, em condições normais, de grande capacidade para arrecadar recursos privados, e mesmo que, nesse específico pleito, sejam os preferidos da população em geral e dos grandes financiadores privados em particular, irão para a disputa com menos recursos que seus maiores opositores, que não deixarão, apenas por isso, de se beneficiar dos resultados que tiverem obtido nas eleições anteriores<sup>14</sup>.

Uma questão que interessa a todos os partidos políticos, mas especialmente aos pequenos, é que o Anteprojeto não especifica o montante total de recursos que serão distribuídos às agremiações em cada pleito. Ora, se esse montante vier a ser muito pequeno, pode acabar por se aplicar uma quantidade de recursos realmente insignificante em algumas das muitas circunscrições e candidaturas em que se divide cada eleição geral (seja municipal, estadual ou federal). Nesse caso, os maiores prejudicados podem ser os partidos pequenos. Mesmo que, proporcionalmente, lhes caiba uma quantidade de recursos menos reduzida em relação à que cabe aos grandes partidos do que aconteceria no financiamento privado, isso não será relevante se, mesmo assim, em termos absolutos, o montante for tão reduzido que simplesmente seja impossível fazer uma campanha com ele.

---

<sup>14</sup> Existe ainda outra situação a ser considerada, a dos partidos políticos criados entre um pleito eleitoral e outro. Eles seriam, obviamente, muito prejudicados pela regra de distribuição de recursos públicos baseada no pleito anterior – e ainda mais prejudicados pelo fato de, tendo sido estabelecida a exclusividade do financiamento público, ficarem sem a possibilidade de compensar essa desvantagem pelo recurso ao financiamento privado.

Repita-se, por fim, que, conquanto pareçam ter perdido terreno as iniciativas de legislar no sentido de favorecer a diminuição do número de partidos no cenário político formal (iniciativas que prejudicavam, quase que automaticamente, os partidos pequenos), segue muito presente a ideia de legislar no sentido do reforço da coesão partidária, a que se ligam, de maneira muito direta, as propostas que fortalecem a posição das direções partidárias dentro dos partidos ou, pelo menos, que centralizam mais as decisões partidárias. Nesse sentido, as propostas de ordenar previamente as listas de candidaturas nas eleições proporcionais e de tornar exclusivamente público o financiamento de campanhas não se afastam muito das preocupações dominantes na década de 1990 (embora, naquele momento, não se cogitasse de impedir completamente o financiamento das campanhas com recursos oriundos da sociedade civil).