



**Gabinete  
Compartilhado.**

# Partidos políticos e cláusula de barreira

Nota técnica nº 003/2021

Junho de 2021

## Sumário Executivo

- Está em discussão na Câmara dos Deputados a revogação da cláusula de desempenho, que corrige distorções e diminui o número de partidos.
- O sistema proporcional e de lista aberta parece ter se mostrado efetivo para garantir alguma representatividade de diferentes grupos mas, pode contribuir para o surgimento de muitos partidos.
- O Brasil é o país com o maior número de partidos efetivos no legislativo/parlamento e nas eleições.
- O excesso de partidos pode dificultar a governabilidade, facilitando a formação de coalizões pouco coesas e “estranhas”, e pode confundir o eleitor na hora do voto e inviabilizar a *accountability*.

## Introdução

No dia **7 de abril de 2021** foi criada uma comissão especial na Câmara dos Deputados para tratar da **PEC da Reforma Eleitoral** e, em paralelo, desde fevereiro, funciona na Câmara um Grupo de Trabalho (GT) que discute **alterações no código e na legislação eleitoral**. O GT foi criado no dia 11 de fevereiro de 2021, tem 90 dias (prorrogáveis) para concluir seus trabalhos e 15 deputados em sua composição. Desde sua criação, foram realizadas **audiências públicas**, com alguns especialistas e atores da sociedade civil.

A discussão de reformar o sistema político brasileiro **não é nova**. Desde a redemocratização várias mudanças já foram aprovadas e rejeitadas, até mesmo plebiscitos já foram realizados, mas ainda assim, discussões antigas sempre voltam à pauta do plenário. Muito se fala sobre o **grande número de partidos no Congresso** e consequentemente, sobre a recente mudança que instituiu a **cláusula de desempenho e o fim das coligações para eleições proporcionais**. Nesta nota técnica buscamos explicar porque é ruim para a nossa democracia o grande número de partidos, bem como demonstrar a projeção da implementação gradativa da cláusula de barreira.

## Ter muitos partidos é bom para a democracia?

O propósito fundamental de um partido político é **representar ideologicamente setores da sociedade**, dando voz aos interesses e necessidades de um determinado grupo. Em teoria, portanto, quanto maior o número de partidos, mais a sociedade estaria representada por diferentes ideologias, posições políticas e programas de governo. Contudo, **um número excessivo de partidos não significa necessariamente maior representatividade**, já que muitas vezes os partidos são criados com **interesses outros** que não a representação popular ou ideológica. No Brasil, por exemplo, partidos são corriqueiramente criados por lideranças políticas para viabilizar o recebimento dos recursos do Fundo Partidário e para negociar seu apoio em coligações e tempo de TV (os chamados “partidos de aluguel”).

O excesso de partidos é danoso primeiramente porque pode **dificultar a governabilidade**<sup>1</sup>, uma vez que a (o) presidente terá que negociar com uma miríade de partidos diferentes. A dificuldade de negociação pode fazer com que o governo usufrua do famoso “toma lá, dá cá”. Afinal, muitos partidos fazem parte da coalizão não por afinidade ideológica, mas primordialmente em busca de recursos e cargos -

---

<sup>1</sup> Mainwaring, Scott. (1997), "Multipartyism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil", in S. Mainwaring e M. S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press;  
TSE. (2011), "Hiperpartidarismo pode prejudicar a governabilidade, diz presidente do TSE em palestra". Disponível em:  
<<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2011/Novembro/hiperpartidarismo-pode-prejudicar-a-governabilidade-diz-presidente-do-tse-em-palestra>>.

esses são os chamados **partidos fisiológicos**, siglas que abrigam políticos que não conseguem se manter em uma legenda pela ideologia.

Além disso, um alto número de partidos **confunde o eleitor**<sup>2</sup> na hora do voto, o qual não consegue identificar a ideologia da maioria deles. Coalizões com muitos partidos também **dificultam a accountability**<sup>3</sup>, uma vez que o eleitor tem dificuldade em identificar quais partidos foram responsáveis pelos resultados, bons ou ruins, do governo. Por fim, tantos partidos políticos **facilitam a formação de coalizões pouco coesas e “estranhas”**<sup>4</sup>, formadas por partidos de campos ideológicos opostos, em especial nos estados e municípios.

### Como é hoje no mundo?

Para fins de comparação, a **Tabela 1** abaixo mostra o **número efetivo de partidos (NEP)**<sup>5</sup> **no Legislativo** do Brasil em comparação com outros países da América Latina<sup>6</sup>. Já o **Gráfico 1** confronta o Brasil com os demais países do mundo.

**Tabela 1: NEP (Legislativo) em países da América Latina**

NEP Legislativo (intervalo)	País <sup>7</sup> (NEP Legislativo)
Até 3	Bolívia (1.91), México (2.18), Nicarágua (1.59), Paraguai (2.86), Peru (2.83), República Dominicana (2.66), Uruguai (2.65), Venezuela (1.80).
3-5	Argentina (3.31), Chile (3.14), Costa Rica (4.73), El Salvador (4.06), Honduras (3.58), Panamá (3.07)
5-7	Colômbia (6.38), Guatemala (6.73)
>7	<b>Brasil (16.46)</b>

A Tabela 1 acima mostra que a **grande maioria dos países** (8) da América Latina possui até 3 partidos efetivos no Legislativo/parlamento. Seis países possuem entre 3 e 5 partidos efetivos no Legislativo/parlamento. **Isso quer dizer que mais de 80% dos 17 países da nossa amostra possuem até 5 de NEP no Legislativo/parlamento** Colômbia (6.38) e Guatemala (6.73) entram no pódio em segundo e terceiro lugar, respectivamente. Em primeiro lugar, com **um número surpreendentemente alto**, está o **Brasil, com 16.46 partidos efetivos no Legislativo**.

<sup>2</sup> Kinzo, Maria D'Alva. (2005), "Os Partidos no Eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil." RBCS, Vol. 20, nº. 57.

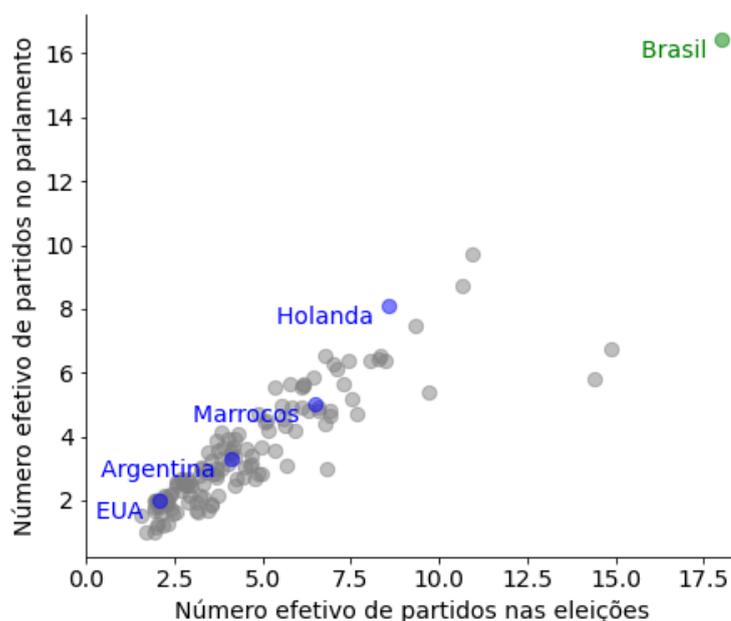
<sup>3</sup> Rebello, Maurício Michel. (2015), A dificuldade em responsabilizar: o impacto da fragmentação partidária sobre a clareza de responsabilidade. *Revista de Sociologia e Política*, 23(54), 69-90.

<sup>4</sup> BBC Brasil. (2018), "Partidos brasileiros são mais do mesmo e poderiam ser reduzidos a 2, aponta pesquisa de Oxford". Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43288018>>.

<sup>5</sup> Número efetivo de partidos (NEP): Índice que dimensiona a fragmentação partidária nas eleições ou no legislativo. A fórmula foi criada pelos cientistas políticos Markus Laakso e Rein Taagepera. (Nicolau, 2012)

<sup>6</sup> Com exceção de Cuba, Equador e Haiti.

<sup>7</sup> Foram levadas em consideração as eleições do ano de 2013 em Honduras, de 2014 na Bolívia e Uruguai, de 2015 na Venezuela, de 2016 na Nicarágua, Peru e República Dominicana, de 2017 na Argentina e Chile, de 2018 no México, Paraguai, Costa Rica, El Salvador, Colômbia e Brasil e de 2019 no Panamá e Guatemala.

Gráfico 1: Número efetivo de partidos no mundo<sup>8</sup>

O **Gráfico 1** mostra um gráfico de dispersão do número de partidos efetivos nas eleições e no parlamento, só que desta vez, a comparação é feita entre todos os países do mundo. Podemos ver claramente como o Brasil destoa dos demais, sendo o país com o maior número de partidos efetivos no Legislativo/parlamento e nas eleições do mundo. O gráfico também destaca alguns países com diferentes números efetivos de partidos, por exemplo: os Estados Unidos, com cerca de 2 (um número baixo em comparação com os demais países) e a Holanda, com aproximadamente 8 (um número alto em comparação com os demais). [Neste link](#), é possível acessar as mesmas informações do Gráfico 1 dispostas em um mapa de calor interativo.

### A Cláusula de Barreira

Uma medida semelhante à cláusula de barreira atual chegou a ser aprovada no Congresso em 1995. Entretanto, em 2006 (ano que começaria a vigência da cláusula), o STF considerou, em decisão unânime, a medida como **inconstitucional**. O argumento utilizado à época era de que isso prejudicaria os pequenos partidos, sendo portanto, contra a Constituição. Posteriormente, os Ministros reconheceram que a **decisão foi indevida**. Uma nova PEC que tratava da Reforma Política foi aprovada pelo Congresso Federal em 2017, e a discussão sobre a cláusula de barreira não apenas retornou, como também **foi aprovada**. A medida começou a valer nas eleições de 2018 e será implementada gradativamente até 2030.

<sup>8</sup>Para os dados mais recentes dos países listados em Gallagher, Michael (2019).

### Reforma de 2017

A regra aprovada estipulou que **os partidos deveriam ter, em 2018, no mínimo 1,5% de votos válidos distribuídos em pelo menos um terço das unidades da federação com o mínimo de 1% dos votos em cada uma delas OU ter pelo menos 9 deputados eleitos em pelo menos um terço das unidades da federação.** Caso isso não acontecesse, ficariam impossibilitados de ter acesso ao fundo partidário e ao tempo de TV e propaganda.

Anteriormente, a divisão de uma parte do dinheiro e do tempo de propaganda era feita **igualmente** entre todos os partidos, independentemente do seu tamanho e a outra parte era dividida **proporcionalmente**. Com a nova regra da cláusula de desempenho, tudo entra na divisão proporcional, e o percentual de votos mínimos necessários **deve crescer progressivamente até atingir 3% em 2030**.

A cláusula de desempenho visa **diminuir o número de partidos no Brasil**. Muitos deles precisarão deixar de existir ou se juntar a outros. A falta de acesso ao fundo partidário e ao tempo de TV fará com que se tornem **menos competitivos** ao longo do tempo e é um incentivo para a diminuição do número total de partidos. Esse efeito parece ter ocorrido logo após as eleições de 2018, quando os partidos PPL, PRP e PHS foram incorporados ao PCdoB, Patriota e Podemos, respectivamente.

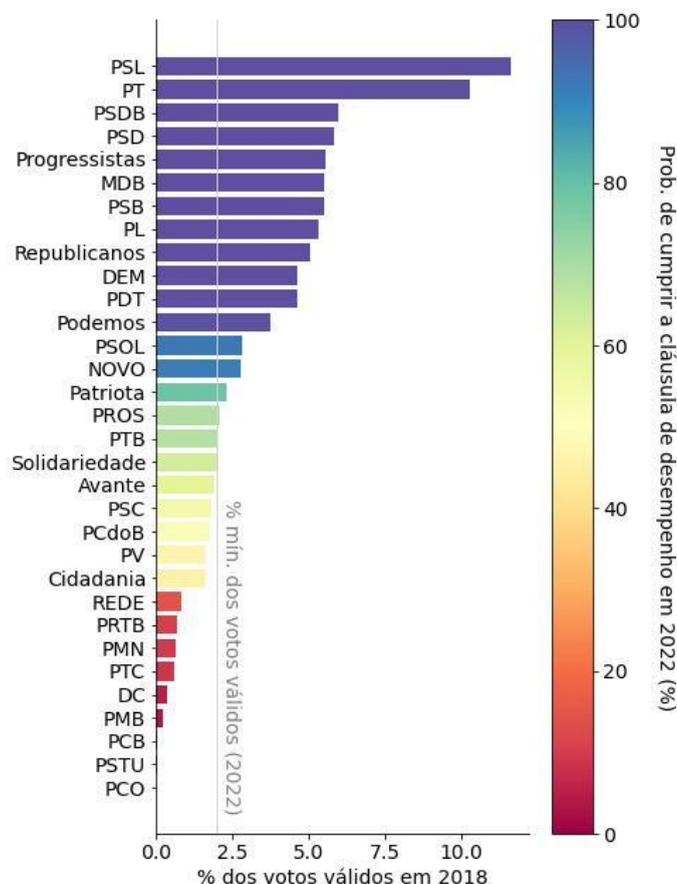
### Quais partidos estão em risco?

Para estimarmos quais partidos correm o risco de não atingir a cláusula de desempenho em 2022 caso a regra seja mantida, utilizamos a fração de votos válidos obtida pelo partido (ou pelo conjunto de partidos, em caso das fusões mencionadas acima) nas eleições para deputado federal em 2018 como valor esperado para 2022<sup>9</sup>. Em seguida, sorteamos 10.000 frações para cada partido a partir de distribuições normais de mesmo valor esperado e dispersão igual à variação observada entre os anos de 2014 e 2018. As demais condições da cláusula de desempenho são altamente correlacionadas com a fração de votos válidos obtida e foram definidas a partir dela, também de maneira estocástica<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Verificamos que a similaridade entre as frações de votos válidos obtidas por partidos em eleições subsequentes *para deputado federal* é maior do que a similaridade entre as frações obtidas *para cargos diferentes*, mesmo quando essas frações decorrem de eleições mais próximas no tempo (e.g. as frações de votos válidos obtidas nas eleições para prefeitos dois anos antes).

<sup>10</sup> Ressaltamos que o modelo preditivo utilizado é simples e possui limitações, dentre as quais destacamos as seguintes: I) a variabilidade de uma eleição à outra na fração de votos obtidos por um partido foi estimada de maneira única para todos os partidos a partir do conjunto dos partidos com frações próximas ao limite (ou seja, que poderiam não atingir a cláusula de desempenho em 2022) nas eleições de 2014 e 2018. Isso significa que não levamos em conta trajetórias individuais dos partidos na previsão, que poderiam estar em ascensão ou declínio em termos de tamanho do eleitorado, aumentando ou reduzindo, respectivamente, as chances dele cumprir a cláusula de desempenho; II) embora o modelo não faça previsões quanto a qual será a variação na fração de votos válidos realizada por cada partido de 2018 para 2022, ele assume que essa variabilidade tipicamente estaria dentro do intervalo observado na passagem de 2014 para 2018. Isso significa que o modelo não admite a possibilidade de grandes variações atípicas tal qual a observada no PSL em 2018; III) o modelo ignora a possibilidade de fusões entre partidos e da migração de grandes puxadores de votos. Esta última possibilidade teria a chance de mudar significativamente a fração de votos obtida.

Gráfico 2: Simulação da cláusula de desempenho para 2022



O Gráfico 2 apresenta esses dados, quais sejam: as frações de votos válidos obtidas pelos partidos em 2018 (que representam o valor esperado para 2022); o limite mínimo exigido em 2022; e a fração das 10.000 realizações que resultaram na superação da cláusula de desempenho, servindo como estimativa da probabilidade do partido atingir os critérios mínimos exigidos. Os partidos que atualmente já foram excluídos do fundo partidário - PCO, PSTU, PCB, PMB, DC, PTC, PMN, PRTB e REDE aparecem com as menores probabilidades de atingir a cláusula de desempenho em 2022: menos de 15%.

Em seguida, temos partidos que apresentaram uma quantidade de votos válidos próxima do mínimo que será exigido em 2022, de 2%: Cidadania, PV, PC do B, PSC, Avante, Solidariedade, PTB, PROS e Patriota. A probabilidade estimada deles cumprirem a cláusula de desempenho está entre 40% e 70%. O NOVO e o PSOL aparecem em seguida, com uma probabilidade estimada próxima de 90%. Por fim, temos os partidos com probabilidade estimada próxima de 100%, que obtiveram uma fração de votos válidos suficientemente alta em 2018 para ter folga no cumprimento do mínimo de 2% em 2022, dada a variação típica observada entre duas eleições

subsequentes. São eles, em ordem crescente de votos válidos obtidos: Podemos, PDT, DEM, Republicanos, PL, PSB, MDB, Progressistas, PSD, PSDB, PT e PSL.

## Conclusão

O Brasil é um país muito diverso e de dimensões continentais. Por causa disso, **o sistema proporcional e de lista aberta parece ter se mostrado efetivo para garantir alguma representatividade de diferentes grupos**. Entretanto, esse sistema pode causar **distorções**, como o surgimento de muitos partidos. Um número alto de partidos no Congresso em um sistema presidencialista, significa **muito mais custos para a governabilidade do Presidente e maior dificuldade de consenso**. Além disso, é um ambiente propício para o surgimento de novos partidos **fisiológicos**, que são fundados visando coligações não-ideológicas e acesso à recursos públicos, que **confundem o processo de escolha dos eleitores e a governabilidade**.

A manutenção da cláusula de barreiras é uma maneira de **corrigir** essas distorções, diminuir o número de partidos, criar incentivos para que sejam efetivamente representativos a uma parcela da sociedade, e conseqüentemente, fortalecê-los, criando atalhos mais claros para que o eleitor consiga identificar os ideais de um partido e consiga ser mais intencional em sua escolha, possibilitando também uma melhor representação e fiscalização.

**Gabinete Compartilhado**

**Chefe de Gabinete**

Pepe Tonin

**Cientista de Dados**

Henrique Xavier

**Diretor de Políticas Públicas**

Diego Fernandes

**Analistas de Políticas Públicas**

Carolina Martinelli

Mariana Lopes