

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ANNA PAULA DE MORAES BENNECH

**A EMERGÊNCIA DE NOVOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL (1979 – 2015):
o arcabouço legal é suficiente para explicar este fenômeno?**

PORTO ALEGRE
2016

ANNA PAULA DE MORAES BENNECH

**A EMERGÊNCIA DE NOVOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL (1979 – 2015):
o arcabouço legal é suficiente para explicar este fenômeno?**

Dissertação apresentada para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

Orientadora: Prof^a Dr^a Silvana Krause

PORTO ALEGRE
2016

CIP - Catalogação na Publicação

Bennech, Anna Paula de Moraes
A EMERGÊNCIA DE NOVOS PARTIDOS POLÍTICOS NO
BRASIL (1979 - 2015): o arcabouço legal é suficiente
para explicar este fenômeno? / Anna Paula de Moraes
Bennech. -- 2016.
126 f.

Orientadora: Silvana Krause.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política,
Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Novos Partidos. 2. Surgimento de Novos
Partidos. 3. Arcabouço legal. 4. Nova Democracia. 5.
Incentivo ou inibição. I. Krause, Silvana, orient.
II. Título.

ANNA PAULA DE MORAES BENNECH

**A EMERGÊNCIA DE NOVOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL (1979 – 2015):
o arcabouço legal é suficiente para explicar este fenômeno?**

Apresentado em: __/__/____

Conceito: _____

Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

Orientadora: Prof^a Dr^a Silvana Krause

Banca Examinadora

Orientadora: Prof^a Dr^a Silvana Krause

Prof. Dr. Oswaldo Martins Estanislau do Amaral

Prof. Dr. Paulo Sérgio Peres

Prof^a Dr^a Maria Lúcia Rodrigues de Freitas Moritz

AGRADECIMENTOS

Em um país desigual como o Brasil, frequentar uma universidade pública é um privilégio. Agradeço a oportunidade de ter concluído uma graduação e um mestrado em uma universidade pública, gratuita e de qualidade. Contudo, ressalto que ainda há muito a ser feito para que o acesso ao ensino superior seja democratizado, cada vez mais popular e relevante para construir um Brasil mais justo e igual. Para isso, reafirmo meu compromisso de estudar e lutar por uma academia inclusiva e de excelência, que dialogue com as necessidades e os anseios dos brasileiros.

A prática acadêmica, muitas vezes, é ingrata, exaustiva e solitária. O processo de pesquisa e escrita é exigente e, em algumas ocasiões, frustrante. Entretanto, ao fim do mestrado, me percebo mais madura, com mais clareza sobre o que o mundo acadêmico pode proporcionar e de como o trabalho acadêmico pode ser empregado para a construção do bem comum. Por isso, agradeço imensamente aos meus pais: pelos puxões de orelha, os cutucões para não esmorecer e por todos os ensinamentos sobre comprometimento e vida a serviço de uma causa.

A paciência é uma virtude de todos aqueles que compartilham a vida com alguém que escolheu a academia como profissão. Mais do que isso, é preciso amor, leveza e parceria: Evandro (morzili), muito agradecida por representar isto na minha vida – dois na estrada, amor e companheirismo. Aproveito para agradecer aos melhores sogros que alguém poderia ter, mesmo que, em alguns momentos, sequer entendessem o porquê dos meus desesperos. Aqui, de quebra, ganhei uma dinda emprestada que sempre se dedicou à escuta e disponibilizou o ombro amigo, muito agradecida!

Aos amigos, aqueles que sempre se fizeram presentes na justa cerveja gelada, nas longas conversas online de papos furados ou situações complexas e me lembram, diariamente, do quanto sou sortuda. Humberto, Fernanda, Nathalia, Victor, Baloy, Leon, Bruna e Jorge: vocês são muito amados por essa caprica!

Por fim, agradeço a minha orientadora, Professora Silavana Krause, pela atenção, disposição e entrega a esta parceria de construção de conhecimento.

*“Mas os fracassos são minhas vitórias.
Eu detestaria estar no lugar de quem me venceu.”*

Darcy Ribeiro

RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de analisar a emergência de novos partidos políticos no Brasil entre 1979 e 2015 visando a compreender se o arcabouço legal é suficiente para explicar este fenômeno. Com base na literatura de Ciência política, estudamos a formação de novas organizações partidárias na Nova Democracia a partir de três dimensões: aspecto político, contexto socioeconômico e arcabouço legal. A pesquisa está dividida em quatro capítulos: sendo que o primeiro consiste em uma revisão da literatura sobre novos partidos e o segundo é destinado às considerações metodológicas que orientaram o trabalho. O terceiro capítulo analisa o surgimento de novos partidos no Brasil sob a ótica do contexto político, do aspecto socioeconômico e do arcabouço legal de acordo com os cenários dos seis períodos históricos recortados: 1979 a 1984, 1985 a 1989, 1990 a 1994, 1995 a 2002, 2003 a 2010 e 2011 a 2015. Dentro de cada um destes períodos, as variáveis foram classificadas como incentivadoras ou inibidoras em relação à criação de novos partidos. Por fim, o último capítulo é dedicado a responder ao problema de pesquisa, articulando as análises dos períodos de forma comparada. Os resultados encontrados confirmaram a hipótese de que um arcabouço legal é necessário para compreender o surgimento de novas organizações partidárias, mas não é suficiente para explicar este fenômeno, que é complexo e multicausal.

Palavras-chave: Novos partidos. Surgimento de Novos Partidos. Arcabouço legal. Nova Democracia. Incentivo ou Inibição.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the new political parties' emergence in Brazil between 1979 and 2015 in order to understand if the legal framework is sufficient to explain this phenomenon. Based on the Political Science literature, the formation of new parties is studied from three variables: political, socioeconomic and legal framework. This research is divided in four chapters: the first consists in a literature review about new parties' formation and the second is dedicated to the methodological considerations that guided this study. The third chapter analyses the new political parties' emergence in Brazil considering political, socioeconomic and legal aspects according to the scenarios of the six historical periods determined: 1979 to 1984, 1985 to 1989, 1990 to 1994, 1995 to 2002, 2003 to 2010 and 2011 to 2015. For each period, the variables were classified as encourager or inhibitor of new parties' formation. The last chapter articulates the analysis of the periods in a comparative perspective. The results confirmed the hypothesis: the legal framework is required to understand new parties' formation, even though it is not enough to explain this phenomenon, which is complex and multifactorial.

Key-words: New Parties. Emergence of New Parties. Legal Framework. New Democracy. Incentive or Inhibition.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – O surgimento de novos partidos e a influência do arcabouço legal	23
Quadro 2 – Conjunto de normas analisadas	27
Quadro 3 – Classificação dos partidos de acordo com a origem.....	30
Quadro 4 – Novos partidos criados no Brasil (1979 a 2015)	31
Quadro 5 – Lei 6.767/1979.....	40
Quadro 6 – A Constituição de 1988	49
Quadro 7 – A Lei 8.713/1993.....	61
Quadro 8 – As Leis 9.096/1995, 9.504/1997 e 9.693/1998.....	77
Quadro 9 – O arcabouço legal da era Lula	90
Quadro 10 – O arcabouço legal da era Dilma	104
Quadro 11 - Classificação dos aspectos políticos e socioeconômicos como incentivo por inibição à formação de novos partidos políticos por período.....	109
Quadro 12 – Distribuição dos elementos normativos de acordo com as categorias de Biezen e Rashkova (2014).....	110
Quadro 13 – Classificação por período do aspecto legal como incentivo ou inibição à formação de novos partidos políticos	112
Quadro 14 – O incentivo e a inibição à formação de novos partidos no Brasil: aspectos políticos, socioeconômicos e legais.....	114
Quadro 15 – A média anual de novos partidos criados e os incentivos do arcabouço legal	116

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Taxa de Inflação Anual (1979 a 1986).....	36
Gráfico 2 – Taxa de Crescimento do PIB Anual (1979 a 1984).....	37
Gráfico 3 – Avaliação do Governo Sarney (1985 a 1989).....	44
Gráfico 4 - Taxa de Inflação Anual (Governo Sarney - 1985 a 1989).....	46
Gráfico 5 – Taxa de Crescimento do PIB Anual (Governo Sarney – 1985 a 1989).....	46
Gráfico 6 – Média Anual da Taxa de Desemprego (Governo Sarney – 1985 a 1989).....	47
Gráfico 7 – Avaliação dos Governos Collor e Itamar (1990 a 1994).....	52
Gráfico 8 – Taxa Anual de Inflação (Governo Collor – 1990 a 1992).....	54
Gráfico 9 – Média Anual da Taxa de Inflação (1990 a 1994).....	55
Gráfico 10 – Taxa de Crescimento do PIB Anual (1990 a 1994).....	56
Gráfico 11 – Média Anual da Taxa de Desemprego (1990 a 1994).....	56
Gráfico 12 – Avaliação do Governo FHC (1995 a 2002).....	64
Gráfico 13 – Taxa de Inflação Governo FHC (1995 a 2002).....	66
Gráfico 14 – Taxa de Crescimento do PIB Anual Governo FHC (1995 a 2002).....	67
Gráfico 15 – Média Anual da Taxa de Desemprego Governo FHC (1995 a 2002).....	67
Gráfico 16 – Avaliação do Governo Lula (2003 a 2010).....	82
Gráfico 17 – Taxa Anual de Inflação Governo Lula (2003 a 2010).....	85
Gráfico 18 – Taxa de Crescimento do PIB Anual Governo Lula (2003 a 2010).....	85
Gráfico 19- Média Anual da Taxa de Desemprego Governo Lula (2003 a 2010).....	86
Gráfico 20 – Avaliação do Governo Dilma (2011 a 2015).....	94
Gráfico 21 – Taxa de Inflação Anual Governo Dilma (2011 a 2015).....	95
Gráfico 22 – Taxa de Crescimento do PIB Anual Governo Dilma (2011 a 2015).....	96
Gráfico 23 – Média Anual da Taxa de Desemprego Governo Dilma (2011 a 2015).....	97
Gráfico 24 – Distribuição de normas incentivadoras e inibidoras por período.....	112

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 O SURGIMENTO DE NOVOS PARTIDOS	14
1.1 ASPECTOS POLÍTICOS E SOCIOECONÔMICOS.....	15
1.2 ARCABOUÇO LEGAL E ELITES POLÍTICAS.....	17
2 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS	25
2.1 DIVISÃO CRONOLÓGICA	25
2.2 ASPECTOS POLÍTICOS E SOCIOECONÔMICOS.....	26
2.3 O ARCABOUÇO LEGAL.....	27
2.3.1 Normas inibidoras e incentivadoras	28
2.4 OS NOVOS PARTIDOS	29
3 ASPECTOS POLÍTICOS, SOCIOECONÔMICOS, LEGAIS E A EMERGÊNCIA DE NOVOS PARTIDOS NO BRASIL (1979 A 2015)	33
3.1 A VOLTA DO MULTIPARTIDARISMO E A CAMPANHA DAS DIRETAS: 1979 A 1984.....	34
3.1.1 Contexto Político	34
3.1.2 Contexto Socioeconômico	35
3.1.3 Arcabouço Legal	38
3.1.3.1 <i>A Lei nº 6.767/1979 – A Lei Falcão</i>	38
3.1.3.2 <i>Análise da legislação</i>	40
3.1.4 Os Novos Partidos	41
3.2 O GOVERNO SARNEY: 1985 A 1989.....	42
3.2.1 Contexto Político	42
3.2.2 Contexto Socioeconômico	45
3.2.3 Arcabouço legal	47
3.2.3.1 <i>A Constituição Cidadã de 1988</i>	47
3.2.3.2 <i>Análise da legislação</i>	48
3.2.4 Os Novos Partidos	50
3.3 DE COLLOR A ITAMAR: 1990 A 1994.....	51
3.3.1 Contexto Político	51
3.3.2 Contexto Socioeconômico	53
3.3.3 Arcabouço Legal	57
3.3.3.1 <i>A Lei nº 8.713/1993</i>	57
3.3.3.2 <i>Análise da Legislação</i>	60

3.3.4 Os Novos Partidos	62
3.4 A ERA FHC: 1995 A 2002	62
3.4.1 Contexto Político	62
3.4.2 Contexto Socioeconômico	66
3.4.3 Arcabouço Legal	68
3.4.3.1 <i>A Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9.696/1995), a Lei nº 9.504/1997 e a Lei 9.693/1998</i>	68
3.4.3.2 <i>Análise da Legislação</i>	76
3.4.4 Os Novos Partidos	79
3.5 A ERA LULA: 2003 A 2010	80
3.5.1 Contexto Político	80
3.5.2 Contexto Socioeconômico	83
3.5.3 Arcabouço Legal	87
3.5.3.1 <i>As Leis nº 11.459/2007 e nº 12.034, as Resoluções 21.966/2004, 22.510/2007, 22.610/2007, 23.282/2010 e o Acórdão sobre a Petição 174793/2011 do TSE</i>	87
3.5.3.2 <i>Análise da Legislação</i>	90
3.5.4 Os Novos Partidos	92
3.6 A ERA DILMA: 2011 A 2015	92
3.6.1 Contexto Político	92
3.6.2 Contexto Socioeconômico	95
3.6.3 Arcabouço Legal	98
3.6.3.1 <i>As Leis nº 12.875/2013, nº 13.165/2015 e o Acórdão sobre a Petição 174793/2011</i>	98
3.6.3.2 <i>Análise da Legislação</i>	103
3.6.4 Os Novos Partidos	106
4 A EMERGÊNCIA DE NOVOS PARTIDOS NO BRASIL ENTRE 1979 E 2015: O ARCABOUÇO LEGAL É SUFICIENTE PARA EXPLICAR O FENÔMENO?	107
4.1 ASPECTOS POLÍTICOS E SOCIOECONÔMICOS.....	107
4.2 ASPECTO LEGAL.....	109
4.2.1 O arcabouço legal brasileiro na Nova Democracia: incentivo ou inibição à formação de novos partidos?	111
4.3 POR QUE SURGEM NOVOS PARTIDOS NO BRASIL?	113
CONSIDERAÇÕES FINAIS	118
REFERÊNCIAS	120
ANEXO 1	125

INTRODUÇÃO

A literatura sobre novos partidos divide-se em três grandes frentes: o surgimento de novos partidos, seu desempenho eleitoral e o impacto que geram sobre o sistema partidário. Este estudo filia-se ao primeiro grupo, pois visa a compreender a emergência de novos partidos no Brasil entre 1979 e 2015, período da Nova Democracia brasileira.

O número de partidos políticos registrados no Brasil vem gerando muitos debates acerca da sua eficiência em atuar como canal de representação democrático, sendo que a principal crítica concentra-se em argumentos legais. Neste sentido, a permissividade da lei é encarada como o fator supostamente responsável pela proliferação de partidos de forma “exagerada”. Assim, muitos pesquisadores da área do direito defendem que a formação de novas organizações partidárias no Brasil não está associada à heterogeneidade da sociedade brasileira, por exemplo, mas sim aos incentivos e a tolerância do arcabouço legal.

Não se pode dizer que essa fragmentação advém da “heterogeneidade da própria sociedade brasileira”. O quadro partidário brasileiro no Congresso Nacional é fragmentado não porque simplesmente reflete a fragmentação da sociedade, mas porque a sobrevivência de partidos políticos sem representatividade real é possibilitada e garantida pelo nosso sistema eleitoral e partidário (REIS, 2015, online).

No debate público, a estrutura do sistema partidário e de representação é colocada como cerne para justificar o número de partidos registrados no Brasil, que é percebido como exacerbado. Ainda neste sentido, o multipartidarismo e a formação de novas legendas são atrelados a problemas de governabilidade e, até mesmo, de estabilidade democrática. Nesta linha argumentativa, mudanças na legislação seriam suficientes para conter o processo de nascimento de novas agremiações partidárias.

E de fato, não há como negar que a representação proporcional, como praticada nos dias atuais, é a principal causa da excessiva fragmentação partidária, que, por sua vez, influi diretamente na fragmentação parlamentar, que, de seu turno, produz o fracionamento ministerial, que, não raro, desemboca em perigosa instabilidade governamental, quando não em instabilidade do próprio regime democrático (NOVAES, 2014, pgs. 7-8).

Este tipo de discurso gera uma expectativa na opinião pública e na classe política de que é a legislação que incentiva a emergência de novas legendas, sendo suficiente para determinar e explicar sua propagação. Dessa forma, o arcabouço legal é enquadrado como culpado por novos partidos serem criados, como se uma alteração isolada neste plano pudesse resolver o “problema” dos novos partidos.

Assim, chegamos a um impasse sobre o funcionamento do sistema político brasileiro em um dos seus aspectos mais básicos. A imensa maioria da população acha que há partidos

demais (84%), que isso é mais negativo do que positivo para o País (80%) e quer diminuir (77%) a quantidade atual (quanto menos facilitar a criação de outros 62). Porém, as pessoas que deveriam, em tese, representar essa maioria agem no sentido oposto (TOLEDO, 2016, online).

A percepção predominante da opinião pública de que mudanças na legislação bastam para conter a formação de novos partidos motivou o problema de pesquisa deste trabalho. Afinal: o arcabouço legal é suficiente para explicar a emergência de novos partidos no Brasil entre 1979 e 2015?

A Ciência Política aponta três causas principais para o surgimento de novos partidos: mudanças socioestruturais, condições institucionais e dinâmica dos atores (KESTLER; KRAUSE; LUCCA, 2013). A partir desta tríade, a hipótese defendida é de que o fenômeno de formação de novas organizações partidárias é complexo e multicausal, ultrapassando os limites de uma explicação exclusiva via aspecto legal. Nesta perspectiva, entendemos que os atores políticos avaliam os cenários político, socioeconômico e legal para decidir se a criação de um novo partido é a estratégia mais adequada para atingir suas metas.

Para responder o problema de pesquisa, o trabalho está dividido em quatro capítulos. O primeiro é dedicado à revisão da bibliografia especializada sobre o surgimento de novos partidos, especificando a importância dos aspectos políticos e socioeconômicos, do arcabouço legal e o papel das elites políticas. O capítulo dois faz um apanhado de considerações metodológicas, esmiuçando os métodos e parâmetros utilizados para o desenvolvimento deste estudo. O terceiro capítulo concentra a parte de análise da emergência de novos partidos no Brasil entre 1979 e 2015; sendo que, para isso, cada período histórico recortado consiste em uma subseção que é dividida em: contexto político, contexto socioeconômico, arcabouço legal (as leis e análise da legislação) e os novos partidos. O último capítulo articula os resultados obtidos neste trabalho para procurar responder se o arcabouço legal é suficiente para explicar o fenômeno que é objeto deste estudo, construindo um debate sobre por que surgem novos partidos no Brasil.

1 O SURGIMENTO DE NOVOS PARTIDOS

Tavits (2006) pontua que o estudo sobre o surgimento de novas organizações partidárias é relevante para compreender os níveis de estabilidade em regimes democráticos e o funcionamento de sistemas partidários tanto em democracias tradicionais, quanto nos países cuja experiência democrática é recente. A autora argumenta que o tema merece atenção porque a entrada de um novo ator no jogo político eleitoral pode alterar a dinâmica pré-existente e configurar um novo elemento.

Mesmo que um novo partido não ameace substituir um partido estabelecido, sua presença terá um impacto na competição eleitoral através da absorção de votos de partidos existentes, desestabilizando, então, a arena eleitoral. Além disso, descobrir o que determina a emergência de novos partidos em sistemas estabelecidos pode fornecer dicas importantes para novas democracias que continuam encarando o desafio de estabilização de seus sistemas partidários e padrões de representação em longo prazo. (TAVITS, 2006, p. 99, tradução nossa).

É preciso diferenciar a literatura clássica a respeito do surgimento do fenômeno partidário nas democracias representativas, os estudos das tipologias sobre a transformação dos modelos partidários e os trabalhos que tratam sobre novos partidos políticos. Ademais, pesquisas que possuem como objeto de estudo o nascimento de novas organizações partidárias são diferentes daquelas que se dedicam a analisar seu sucesso na arena eleitoral (crescimento de eleitores e representação, chegada ao poder executivo, ocupação de cargos no governo, etc.). A formação de novos partidos e seu desempenho na arena eleitoral (o sucesso) são objetos de pesquisa diferentes e não são variáveis necessariamente dependentes entre si, conforme Harmel e Robertson (1985).

A distinção entre as duas variáveis dependentes é particularmente importante para propósitos teóricos porque não se pode assumir que as mesmas condições que encorajam a formação de novos partidos irão, necessariamente, prover sucesso para estes novos partidos; também não se pode assumir que a falta de facilitadores para sucesso eleitoral inibirá a formação inicial de novas organizações partidárias (HARMEL; ROBERTSON, 1985, p. 502, tradução nossa).

A formação de novas organizações partidárias não é atribuída exclusivamente a um fator específico, a literatura especializada identifica que aspectos políticos, socioeconômicos e legais estão relacionados a este fenômeno. Kestler, Krause e Lucca (2013), a partir de uma revisão bibliográfica, apontam as três principais causas para o surgimento de novos partidos políticos:

- a) Mudanças socioestruturais: divisões ou clivagens sociais, crises, *value changes*, conjunturas e oportunidades históricas.
- b) Condições institucionais: sistemas eleitorais, primazia da arena presidencial ou parlamentarista, legislação partidária, etc.
- c) Dinâmica dos atores: cálculo estratégico das elites, personalização ou tendência ao partido *catch all* (KESTLER; KRAUSE; LUCCA, 2013, p. 4, tradução nossa).

Tavits (2006) entende que, considerando o desenvolvimento democrático enquanto processo, a tendência é de que a relação dos partidos com a sociedade civil e a evolução do arcabouço de leis que regulam o processo eleitoral e partidário funcione no sentido de conter o volume de novos partidos. Esse aprimoramento democrático conduziria a dinâmica partidária para um equilíbrio, pois controlaria uma emergência exacerbada de novos partidos, assim como asseguraria que novas organizações com laços estreitos com demandas ou grupos sociais obtivessem seu espaço. O estudo de caso de Selb e Pituctin (2010) sobre o Green Party of Switzerland (GPS)¹ mostra que este partido foi recompensado pelos eleitores ao decidir competir na arena eleitoral defendendo a temática do meio ambiente mesmo em um contexto institucional e político hostil a novas organizações partidárias.

(...) a maturação democrática terá efeito na cristalização do apoio aos partidos, diminuindo a volatilidade eleitoral e desencorajando novos entrantes. Essas são boas notícias para novas democracias e indica que a estabilização democrática é um processo, não uma condição automática que diferencia as democracias do “ocidente” daquelas da América Latina e Leste da Europa (TAVITS, 2006, p. 115, tradução nossa).

Lucardie (2000) compara a chegada de um novo partido à arena política à de uma pessoa a um novo grupo, situações nas quais raramente o novato é bem recebido, ainda mais quando o universo é de disputa por recursos escassos. O autor aponta que a primeira condição para que elites políticas fundem um novo partido é traduzir problemas sociais em soluções políticas através de “(...) um projeto político claro e convincente que aborde problemas sociais considerados significantes por um número significativo de eleitores.” (LUCARDIE, 2000, p. 176).

1.1 ASPECTOS POLÍTICOS E SOCIOECONÔMICOS

Duverger (1970) dedicou-se a estudar a emergência do fenômeno partidário nas democracias representativas no século XX. O autor elaborou uma tipologia postulando que o contexto de nascimento dos partidos – as mudanças sociais, políticas e institucionais em que estão inseridos – é o elemento chave para compreender o surgimento das organizações partidárias². A partir deste entendimento, Duverger (1970) definiu que os partidos de origem externa são aqueles que surgem através da iniciativa de grupos sociais *outsiders* ao sistema

¹ O *Partido Verde da Suíça* foi a primeira manifestação de um partido verde na Europa (SELB; PITUCTIN, 2010, p. 148).

² A obra de Duverger “*Les partis politiques*” foi publicada pela primeira vez na década de 50, portanto sua tipologia foi construída baseada no fenômeno partidário próprio do início do século XX.

político institucionalizado, identificando uma oportunidade de viabilizar a inserção no campo institucional através da formação de um partido político: estes são os *partidos de massas*. Os partidos de origem interna são os *partidos de quadros*, cuja formação é protagonizada por elites políticas instituídas, *insiders* do jogo político com enfoque em sucesso eleitoral visando à manutenção de posições no governo. Neste sentido, um dos fatores explicativos para o surgimento de novos partidos está relacionado à necessidade de incorporar novos grupos ao jogo político, quando os partidos funcionam como uma ferramenta de adaptação às metamorfoses sociais.

Ampliando a percepção de Duverger (1970), LaPalombara e Weiner (1966) entendem que as crises políticas, sociais e institucionais trabalham como um elemento catalisador para o surgimento de partidos políticos. Os autores classificam as crises em três tipos: legitimidade, integração e participação. As crises de legitimidade ocorrem quando há instabilidade ocasionada pela escassez de credibilidade política das autoridades. As crises de integração configuram-se por problemas de âmbito territorial. Por sua vez, as crises de participação acontecem devido a transformações estruturais na ordem social ou econômica. Conforme os autores, as crises de participação foram as que mais influenciaram o processo de surgimento do fenômeno partidário; os partidos de massas de Duverger (1970) são a tipologia que melhor retrata este tipo de formação: os partidos que surgiram para incluir um novo grupo social à esfera política institucional.

Essas crises políticas internas podem ser precipitadas por uma ampla variedade de alterações paramétricas, que, algumas vezes, acontecem simultaneamente: guerras, inflação, depressão, movimentos populacionais de massa, explosões demográficas; ou mudanças menos dramáticas no sistema educacional, padrões ocupacionais, desenvolvimento da agricultura ou indústria, ou o desenvolvimento da mídia de massas. Das muitas crises políticas internas que as nações experienciaram durante o período em que os partidos políticos foram formados, três salientam-se no que se refere ao impacto na formação de partidos: legitimidade, integração e participação (LAPALOMBARA; WEINER, 1966, p. 14, tradução nossa).

Harmel e Robertson (1985) analisaram a formação de novos partidos em países europeus entre os anos de 1960 e 80 a partir de três linhas de influências: sociais, políticas e estruturais, das quais derivaram 12 hipóteses sobre os incentivos e motivações que envolvem o fenômeno. Os resultados indicaram que fatores estruturais afetam a probabilidade de sucesso eleitoral de novas organizações partidárias, contudo não inibem, obrigatoriamente, sua formação; países com alto índice de emergência de novos partidos geralmente não os recompensam com retorno eleitoral, mas não por isso deixam de surgir.

Harmel e Robertson (1985) reconhecem que questões estruturais impactam na formação de novos partidos incentivando ou constringendo sua formação; todavia, os autores defendem que são os altos níveis de diversidade sociocultural, mesmo que não com exclusividade, os elementos que estão mais fortemente relacionados ao surgimento de novas organizações partidárias. Os partidos exerceriam sua função original de ser o canal de representação democrática, garantindo que a pluralidade de setores dessas sociedades se sentisse representada, podendo chamar atenção para temas que lhes são caros. Ignazi (1996) partilha desse entendimento, pois entende que transformações sociais que produzem ambientes férteis para o desenvolvimento de valores pós-materialistas desencadeiam a aparição de novas demandas não relacionadas a questões de acesso a consumo, que encontram na criação de novos partidos uma solução para sua urgência por representação. A pluralidade social ou a emergência de novas questões, como as bandeiras dos partidos verdes e as de extrema direita europeias do final do século XX, são apontadas pelos autores como variáveis explicativas para a eclosão de novas organizações partidárias. Harmel e Robertson (1985) entendem essa percepção como congruente à perspectiva de que a possibilidade de sucesso eleitoral não é o principal fator considerado na formação de novos partidos.

Pode ser importante tanto para o sistema partidário quanto para o sistema político, de forma mais generalizada, que a formação de novos partidos seja um veículo para expressar tamanha diversidade, especialmente quando todos os pontos de vista ainda não foram adequadamente contemplados pelos partidos existentes. A análise final mostra que novos partidos, mesmo quando suas chances de sucesso eleitoral são limitadas estruturalmente, não são contidas pelos inibidores estruturais de se organizarem para promover causas fortemente sentidas (HARMEL; ROBERTSON, 1985, p. 519, tradução nossa).

1.2 ARCABOUÇO LEGAL E ELITES POLÍTICAS

A partir de um estudo dos partidos da Espanha pós-franquista, Gunther (1989) conclui que a influência das leis eleitorais não determina completamente e de forma direta o comportamento das elites devido a três motivos: as elites não apreendem totalmente os incentivos que as leis eleitorais proporcionam; não conhecem de forma apurada a distribuição dos seus eleitores no espaço geográfico, nem os partidos com os quais podem vir a formar, possivelmente, alianças e coligações; e, além disso, nem sempre a potencialização da representação parlamentar é o objetivo principal destes atores. Segundo o autor, é preciso considerar a influência do arcabouço

legal no cálculo estratégico das elites acerca decisão de formar um novo partido, contudo não se pode superestimar esta influência, pois as elites políticas não têm acesso completo e irrestrito às informações do jogo eleitoral:

1. Leis eleitorais devem ser consideradas como “somente um dos elementos causais que determina a estrutura dos sistemas partidários” (Duverger, 1986, 71).
2. O impacto distal, ou de longo prazo, das leis eleitorais nos sistemas partidários é melhor compreendido quando associado ao comportamento dos líderes partidários, envolvendo questões como a formação eleitoral de coalizões, fusões com antigos rivais e cisões intrapartidárias.
3. Leis eleitorais influenciam o comportamento das elites nas áreas ao apresentar para os líderes partidários uma estrutura de incentivos envolvendo recompensas (p.e. aumento da representação parlamentar e compensação monetária através de financiamento público de campanhas eleitorais) e punições (p.e. sub-representação ou negação de representação parlamentar ou falência).
4. O impacto das leis eleitorais nestes aspectos do comportamento das elites seria direto e determinista somente se as elites:
 - a. possuísem total conhecimento sobre os incentivos inerentes à lei eleitoral;
 - b. possuísem conhecimento razoavelmente preciso sobre a distribuição geográfica de suas bases eleitorais e seus futuros parceiros de coalizão (GUNTHER, 1989, p. 853-854, tradução nossa).

Com enfoque na estrutura institucional, Willey (1998) inspirou-se na Lei de Duverger para elaborar um estudo com o intuito de verificar se os sistemas eleitorais exercem impacto sobre o desempenho de novos partidos da mesma forma que produzem sobre os sistemas partidários. O autor constata que quanto maior a magnitude do distrito, menos dificuldades os novos partidos encontram em sua trajetória, pois tanto a regulamentação eleitoral e partidária quanto a competição com partidos tradicionais tendem a ser menos acirradas do que em cenários com poucas vagas no parlamento. Além disso, o autor mostra que o sistema eleitoral exerce influência na formação e no sucesso das novas organizações partidárias. Willey (1998) também identifica que as elites políticas apreendem o funcionamento do sistema e legislação eleitorais por compreenderem que esses fatores impactam nas suas possibilidades de sucesso. Dessa forma, levam em consideração essa questão no cálculo de decisão da fundação, ou não, de uma nova organização partidária: “(...) as elites calculam racionalmente os efeitos do contexto institucional na tomada de decisão. Isso implicaria que empreendedores políticos que iniciam novos partidos sejam influenciados pelo cenário institucional.” (WILLEY, 1998, p. 655, tradução nossa).

A percepção de Willey (1998) sobre as motivações dos atores políticos para a formação de novas organizações partidárias difere daquela defendida por Harmel e Robertson (1985). Enquanto Willey (1998) acredita que o principal motor para a criação de novos partidos políticos é a movimentação de elites que possuem expectativas de resultado e estão determinadas a traçar a melhor estratégia para supri-las, Harmel e Robertson (1985) entendem que é a efervescência de

demandas sociais e políticas decorrentes de transformações sociais que possuem maior peso explicativo para a compreensão deste fenômeno.

Onde as instituições trabalham para limitar o número de partidos com representação substancial, elas limitam a probabilidade de sucesso de novos entrantes no sistema partidário. Portanto, elas também limitam a possibilidade que empreendedores políticos venham a decidir formar novos partidos (WILLEY, 1998, p. 656, tradução nossa).

Para Lucardie (2000), uma vez que o projeto político e o público-alvo eleitoral estiverem estabelecidos, a segunda preocupação de um grupo que visa a formar um novo partido é analisar o conjunto de recursos disponíveis³ e, em seguida, estudar as oportunidades estruturais do sistema político. Ainda de acordo com o autor, sem esse processo completo, a movimentação de elites políticas construirá um “proto-partido”, pois a análise dos cenários econômico, social e político não basta sem que seja compreendido o funcionamento das estruturas institucionais e legais. Mesmo que o partido esteja organizado no plano das ideias (projeto político) e garanta os recursos mínimos para viabilizar sua existência, não se consolidará como um partido político legalmente reconhecido e apto a competir caso não atenda às exigências da legislação eleitoral e partidária. Ademais, Lucardie (2000) considera que a formação de novas organizações partidárias depende do comportamento das elites incumbentes em relação à emergência de novos partidos: ou seja, se pretendem incentivar ou inibir.

Elites políticas podem facilitar, tolerar ou reprimir novos partidos e novos movimentos sociais através de procedimentos formais e informais, como registro partidário, subsídios e atribuição dos tempos de televisão dos canais públicos de transmissão – para não mencionar a manipulação do sistema eleitoral. (LUCARDIE, 2000, p. 180, tradução nossa).

Tavits (2006, p. 100) utiliza a *teoria da entrada estratégica* de Cox (1997) para debater a emergência de novos partidos, cuja entende este processo como fruto do resultado do cálculo de elites considerando custos de entrada, benefícios de gabinete e a probabilidade de receber apoio eleitoral como elementos para definir se entrarão na disputa política na arena eleitoral, ou não. Em resumo, cenários em que os custos de entrada são baixos e a possibilidade de atrair votos é promissora são os mais apropriados para a formação de novos partidos.

Esse cálculo segue uma lógica simples. Assumindo que essas elites são instrumentalmente racionais e preocupadas com vencer seja para influenciar políticas públicas ou pelas benesses do gabinete, ou ambos, elas precisam maximizar sua parcela de votos. Em qualquer eleição, um partido pode entrar na disputa política e pagar o custo de entrada ou pode decidir não entrar, caso em que nenhum custo será pago e nenhum bônus, recebido (TAVITS, 2006, p. 101, tradução nossa).

³ Lucardie (2000) define recursos como os elementos de pessoal, financeiros e estratégicos essenciais à organização do partido e de campanha, por exemplo: membros e apoiadores, verbas, estratégia de campanha e publicidade, etc.

A partir dessa linha teórica, Tavits (2006) concentra-se na análise do surgimento de novos partidos (custos de entrada e possibilidade de sucesso) em 22 países da *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD)⁴ ao longo das eleições que aconteceram entre os anos de 1960 e 2002. A autora identificou que o surgimento de novos partidos está relacionado com os custos de entrada no jogo político (regras de registro do partido, disponibilização de financiamento público e instituições eleitorais permissivas), benefícios do gabinete (nível de corporativismo) e a possibilidade de retorno eleitoral (duração do período democrático e número de assinaturas exigidas para registro do partido) (TAVITS, 2006, p. 114). Ainda conforme a autora, a determinação da entrega de um documento com assinaturas de eleitores para garantir o registro oficial enquanto novos partidos não é, necessária ou exclusivamente, um custo de entrada, podendo ser utilizado como uma ferramenta para as elites envolvidas no processo avaliarem a viabilidade do sucesso da nova organização na arena eleitoral, bem como de interagirem com o eleitorado (TAVITS, 2006, p. 111).

A receptividade dos eleitores de um país aos novos partidos também depende de amplos aspectos relacionados, por exemplo, ao desempenho dos partidos políticos atuantes no sistema político e à profundidade de suas bases de sustentação, conforme a autora. Quadros em que o enraizamento partidário é incipiente ou que possuem uma trajetória recente abrem espaço para que novas organizações partidárias possam arrematar uma parcela significativa dos votos (TAVITS, 2006). Ainda nessa linha de raciocínio, a autora destaca que a má avaliação do desempenho de um partido estabelecido não favorece obrigatoriamente a oportunidade de transferência de votos para um novo partido, pois este não seria a única opção, já que ainda estariam à disposição os outros partidos tradicionais. Esse argumento leva em consideração um contexto em que a relação entre partidos e sociedade civil poderia conduzir os eleitores a comportarem-se de maneira mais aberta à aceitação de novos partidos, confiança expressa através de seu voto. Todavia, essa ponderação não anula a lógica preponderante de elites organizadas que decidem fundar um novo partido político a partir de um cálculo estratégico abrangente.

A regulamentação que versa sobre as questões que concernem às regras de financiamento partidário e de campanha afeta diretamente tanto a vida dos partidos que já atuam no sistema político quanto o custo de entrada para uma nova organização partidária na disputa eleitoral. A

⁴ A Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OECD – livre tradução) disponibiliza dados e pesquisas sobre os países participantes que podem ser acessados em: <http://www.oecd.org/>.

existência de um fundo partidário público, ou de subsídio de acesso aos meios de comunicação de massas não é, a *priori*, um elemento que reduz os custos de entrada na arena eleitoral. Isso acontece porque, muitas vezes, o acesso a estes recursos está submetido à necessidade de o novo partido passar, primeiro, pelo crivo eleitoral para, somente então, ter acesso a estas benesses – como é o caso da maioria dos países europeus.

Tavits (2006) ressalta ainda que a maioria dos países fornece recursos para cobrir uma parte das despesas dos partidos somente quando estas organizações atingem uma parcela estipulada de votos ou cadeiras, ou seja, após conquistarem representação legislativa através do voto. Nesses casos, o fundo partidário não é percebido – para fins de retorno imediato – como um atenuante dos custos de criação de um novo partido, pois o acesso às verbas só aconteceria após o crivo da primeira eleição e, conseqüentemente, da formação de bancada. A autora entende que essa estrutura de fundo partidário faz com que “(...) os potenciais novos competidores podem colocar mais fé no apoio financeiro se eles acreditarem que a probabilidade de apoio eleitoral é alta, senão a disponibilidade de financiamento público não funciona como um incentivo relevante.” (TAVITS, 2006, p. 110).

Bolin (2010) entende que o cálculo elaborado pelas elites para avaliar as possibilidades de retorno eleitoral positivo é uma combinação do estudo das especificidades do arcabouço institucional vigente e das pressões sociais e políticas por parte da sociedade civil. Ao compreender o funcionamento das regras legais, as elites munir-se-iam das informações necessárias para perceber as possibilidades de ganhos e perdas – considerando financiamento público de campanha e acesso subsidiado aos meios de comunicação de massa, por exemplo.

Tratar os partidos como atores que podem afetar seu próprio destino em certa direção é uma perspectiva basicamente racional. Disso, deriva que os partidos possuem certos objetivos em suas atividades. Para atingir esses objetivos, o partido desenvolve estratégias visando a moldar suas ações. As estratégias não são moldadas no vácuo, mas adaptadas às circunstâncias externas assim como os fatores intrapartidários. Por sua vez, a realização dos objetivos depende de fatores externos – a estrutura de oportunidade política (BOLIN, 2010, p. 100, tradução nossa).

Biezen e Rashkova (2014) defendem que a aproximação dos partidos políticos da estrutura de estado, o aumento da complexidade da atividade partidária e o crescente questionamento da população quanto à função democrática dos partidos conduziram ao aumento da regulação sobre a vida partidária, principalmente em relação às questões que envolvem financiamento partidário e acesso à mídia. As autoras partem do conceito de cartelização dos partidos políticos de Katz e Mair (1995), processo em que o estado funciona como uma fonte de

recursos que garante a sobrevivência dos partidos. Em teoria, a cartelização tenderia a diminuir o aparecimento de novas organizações partidárias, pois os partidos inseridos no sistema político trabalhariam unidos (independente de diferenças programáticas) para protegerem seus espaços de ameaças *outsiders*. Todavia e independentemente dessa tendência, os novos partidos continuam a nascer e conquistar posições legislativas.

O estudo de Biezen e Rashkova (2014) concentra-se em 33 democracias europeias pós-guerra para compreender de que forma as mudanças na regulamentação partidária agem para deter a entrada de novos partidos no parlamento. A pesquisa mostra que as categorias financiamento e atividade extraparlamentar são as que mais concentram o aumento de regulamentação. As autoras colocam que esse resultado destaca que o crescimento de regulação partidária na Europa pode ser uma resposta aos clamores por maior transparência e combate à corrupção na atividade político-partidária, porque, mesmo com a intensificação da regulação, os novos partidos continuam surgindo e muitos deles apresentam taxas de sucesso consideráveis. Mesmo que os dados apontem que há uma relação inversamente proporcional entre a regulação partidária e a entrada de novos partidos no parlamento, o aumento de regulação não detém a formação de novos partidos em si, porém diminui suas chances de conseguirem uma cadeira no legislativo, ou seja, de sucesso eleitoral.

Biezen e Rashkova (2014) identificam que um regime de financiamento público partidário não influencia no número de novos partidos “(...) ao contrário da maioria das expectativas, a existência de financiamento público e o limite de utilização de subsídios do estado não possuem efeito na permeabilidade dos sistemas partidários.” (BIEZEN; RASHKOVA, 2014, p. 891, tradução nossa). Ou seja, de acordo com os resultados da pesquisa das autoras, o financiamento público partidário não possui ingerência sobre a emergência de novas organizações partidárias. É necessário pontuar que essa conclusão refere-se ao contexto europeu, em que o acesso aos recursos públicos destinados aos partidos está associado à obtenção de vagas no parlamento, ou seja, os novos partidos só têm a possibilidade de utilizá-los após sua primeira eleição e somente se seus candidatos forem eleitos.

Essa subseção foi dedicada a compreender a linha teórica que interpreta o surgimento de novos partidos como o resultado do cálculo racional de elites políticas a partir da análise de custos de entrada, legislação eleitoral e partidária e possibilidades de sucesso. O Quadro 1

sistematiza os conceitos abordados visando a auxiliar no exercício de análise que será empregado no decorrer do trabalho.

Quadro 1 – O surgimento de novos partidos e a influência do arcabouço legal

Autor	Novos partidos e a influência do arcabouço legal
Gunther (1989)	<ul style="list-style-type: none"> • Leis eleitorais influenciam o comportamento das elites partidárias, principalmente através da regulamentação acerca dos seguintes fatores: magnitude de distrito, conversão de votos em cadeiras e regras específicas para fusões, cisões e coalizões eleitorais. • As possibilidades de sucesso dos novos partidos são definidas a partir do que é definido pela legislação eleitoral. Esse arcabouço influencia as elites em suas decisões sobre agirem sozinhas ou conformar alianças, bem como a valorização da consistência ideológica destas coligações. • Elites políticas precisam dominar o arcabouço legal eleitoral e partidário para conduzirem suas estratégias racionalmente.
Willey (1998)	<ul style="list-style-type: none"> • A magnitude do distrito, o cálculo que converte votos em cadeiras legislativas, a existência de cláusulas de barreira e a possibilidade de influenciar questões de gabinete a partir do legislativo são aspectos da legislação eleitoral que podem funcionar como incentivos ou constrangimentos à formação de novos partidos. • As elites apreendem o funcionamento da legislação para calcular qual é o impacto sobre suas chances de sucesso, o que influencia diretamente a decisão de fundar uma nova organização partidária, ou seguir atuando através de instituições e espaços já existentes.
Lucardie (2000)	<ul style="list-style-type: none"> • As elites políticas podem incentivar, tolerar ou inibir a formação de novas organizações partidárias por meio de procedimentos legais ou informais. Para o nascimento de um novo partido, não basta que o grupo organizador considere somente aspectos do contexto social e político, é necessário que apreendam os recursos disponíveis na arena eleitoral legal.
Tavits (2006)	<ul style="list-style-type: none"> • Os novos partidos resultam do cálculo estratégico de elites baseado em: custos de entrada, benefícios do gabinete e probabilidade de apoio eleitoral. Os custos de entrada são ditados pelo arcabouço legal que determina as regras da competição e atuação partidária; a possibilidade de apoio eleitoral também é influenciada, em partes, pela estrutura legal. • O financiamento público partidário só é atrativo quando associado a boas possibilidades de sucesso eleitoral já que o acesso está condicionado à obtenção de cadeiras parlamentares. Por isso, não funciona <i>per se</i> como um redutor de custos de entrada.
Bolin (2010)	<ul style="list-style-type: none"> • O arcabouço legal que influencia no processo de formação de novos partidos não se limita à legislação eleitoral (conversão de votos em cadeiras), abrangendo as regras que determinam acesso a financiamento partidário público e privado e aos meios de comunicação de massas.
Biezen e Rashkova	<ul style="list-style-type: none"> • O aumento da regulação da vida partidária não tem como objetivo constranger a formação de novos partidos, mas sim adaptar as estruturas

(2014)	<p>institucionais às mudanças do fenômeno partidário, principalmente em relação às regras de financiamento e das atividades extrapartidárias.</p> <ul style="list-style-type: none">• Categorias de análise da regulamentação da vida partidária: financiamento, organização, atividade e identidade e acesso à mídia.• Relação inversamente proporcional: quanto maior a regulamentação partidária, menor a entrada de novos partidos no parlamento porque o aumento da regulação diminuem suas chances de sucesso, funcionando como um desincentivo (mas não um obstáculo) à sua formação.• A existência de financiamento público partidário não interfere no número de novos partidos no contexto europeu.
--------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: elaborado pela autora a partir de Gunther (1989), Willey (1998), Tavits (2006), Lucardie (2000), Bolin (2010) e Biezen e Rashkova (2014).

2 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

2.1 DIVISÃO CRONOLÓGICA

Estudaremos a emergência de novos partidos no Brasil entre 1979 e 2015 utilizando três dimensões de análise: política, socioeconômica e legal. Para isso, estabelecemos um recorte temporal que tem como principal critério acompanhar a duração oficial pré-estabelecida para os mandatos presidenciais (que era de cinco anos até 1997 e, a partir de então, passou a ser de quatro anos⁵). A divisão cronológica foi feita em seis períodos: 1979 a 1984, 1985 a 1989, 1990 a 1994, 1995 a 2002, 2003 a 2010 e 2011 a 2015. Esta divisão tem como propósito auxiliar no exercício de análise sobre a emergência de novos partidos articulando de forma didática os cenários políticos, socioeconômicos e legais ao associá-los a mandatos presidenciais.

Por se tratar de um momento de não normalidade democrática e de distensão do regime militar, o primeiro período (1979 a 1984) foge a esse parâmetro geral, adotando como marco inicial a volta do multipartidarismo e terminando às vésperas da eleição indireta presidencial que escolheu o primeiro civil para o cargo desde a década de 1960. O terceiro período também foge à regra e, por sua vez, obedece aos limites do mandato oriundo das eleições presidenciais de 1990 (compreendendo tanto o governo de Fernando Collor de Melo, que foi *impedido*, até o momento em que Itamar Franco, seu sucessor, deixou o poder). Estes são os períodos:

- 1979 a 1984: este período tem como marco inicial a Lei 6.767/79, que reestabeleceu o multipartidarismo, e vai o ano de 1984, último ano em que um militar ocupou o cargo de presidente no Brasil;
- 1985 a 1989: o ano inicial desse período coincide com a eleição indireta que empossou o primeiro presidente civil desde 1964 – Tancredo Neves –, e termina em 1989, último ano do governo Sarney;
- 1990 a 1994: este período abrange desde o ano em que Fernando Collor foi empossado até 1994, quando Itamar Franco deixa o poder – mesmo ano em que Fernando Henrique Cardoso (FHC) é eleito;
- 1995 a 2002: período em que FHC foi presidente da República – a era FHC;

⁵ Conforme a Emenda Constitucional Nº16, de 04 de Junho de 1997, aprovada no governo de Fernando Henrique Cardoso. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc16.htm>.

- 2003 a 2010: período associado aos mandatos de Luís Inácio Lula da Silva – a era Lula;
- 2011 a 2015: anos respectivos aos mandatos de Dilma Rousseff – a era Dilma.

2.2 ASPECTOS POLÍTICOS E SOCIOECONÔMICOS

LaPalombara e Weiner (1996) argumentam que as crises sociais, políticas e institucionais comportam-se como um catalisador na formação de partidos. Nesse sentido, compreendemos a importância de fatores políticos e socioeconômicos para compreender a emergência de novas organizações partidárias no Brasil entre 1979 e 2015.

Utilizamos três variáveis para analisar os contextos socioeconômicos: inflação, crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e desemprego. No aspecto político, além da análise histórica conceitual, utilizaremos os índices de avaliação do governo. A escolha destas variáveis está atrelada ao entendimento de que, no Brasil, são os momentos de estabilidade econômica e os indicadores de popularidade do governo que influenciam o processo de formação de novos partidos, e não eventuais mudanças na pirâmide social ou a emergência de valores pós-modernos. As bases de dados utilizadas para a compilação dos índices foram o Banco Mundial, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o DataFolha.

Entendemos que estas variáveis são fatores importantes para o cálculo racional que as elites políticas brasileiras desenvolveram para decidir sobre dedicarem-se, ou não, à criação de um novo partido porque estes índices refletem a estabilidade econômica do país em cada momento histórico, influenciando as dinâmicas das relações políticas. Os fatores socioeconômicos não são os protagonistas dentre as razões que explicam a emergência de novas organizações, mas podem incentivar ou inibir sua formação de acordo com o contexto geral.

O cenário socioeconômico produz efeitos no quadro político, retratados nos índices de avaliação do governo, por exemplo. Dessa forma, tanto as condições socioeconômicas favoráveis como as desfavoráveis podem funcionar como incentivadoras à emergência de novos partidos. A estratégia de formar uma nova organização partidária pode ser escolhida por grupos que desejam uma aproximação do governo, como aqueles que almejam afastarem-se da base aliada e incorporarem-se à oposição.

2.3 O ARCABOUÇO LEGAL

O arcabouço legal analisado neste trabalho consiste em um universo de nove leis, a Constituição de 1988, quatro resoluções e um acórdão do Tribunal Superior Eleitoral, conforme disposto no Quadro 2. Consideramos estas normas como as mais relevantes em relação à determinação e alteração de regras sobre a atuação e atividade partidárias.

Quadro 2 – Conjunto de normas analisadas

Tipo da Norma	Número	Ano
Lei	6.767	1979
Constituição	Capítulo V, Art. 17	1988
Lei	8.713	1993
Lei	9.096	1995
Lei	9.504	1997
Lei	9.693	1998
Resolução	21.966	2004
Lei	11.459	2007
Resolução	22.510	2007
Resolução	22.610	2007
Lei	12.034	2009
Resolução	23.282	2010
Acórdão sobre a petição	174793	2011
Lei	12.875	2013
Lei	13.165	2015

Fonte: A autora (2016).

Para analisar o conteúdo legal, utilizaremos como base as categorias elaboradas por Biezen e Rashkova (2014) em seu estudo sobre as leis que regulamentam a atividade partidária na Europa. As autoras analisam a legislação a partir de quatro categorias que afetam o cálculo de custo-benefício de criação de um novo partido político: atividade e identidade, organização, financiamento e acesso à mídia, que abrangem os seguintes aspectos:

Financiamento partidário engloba a regulamentação do financiamento público direto e indireto, bem como a regulamentação de recursos privados de financiamento, despesas, exigência de relatórios e divulgação. A categoria *organização partidária* inclui as regras que se aplicam à organização extraparlamentar (incluindo requisitos de registro como assinaturas de apoio e taxas de inscrição), bem como e regras aplicadas aos partidos políticos na sua capacidade eleitoral (como leis e fórmulas eleitorais e disposições relativas à campanha eleitoral e seleção de candidatos). *Atividade e identidade partidária* incluem as regras que restringem certas atividades e comportamentos, proibindo a existência de ideologias específicas ou orientações programáticas (como étnicas, religiosas, nacionalistas ou partidos extremistas). Finalmente, a categoria de

acesso à mídia inclui as regras de alocação e restrição de acesso aos meios de comunicação públicos e privados. (BIEZEN; RASHKOVA, 2014, p. 20, grifo original, tradução nossa).

Para analisar as normas conforme as categorias, estudamos cada um de seus componentes (artigos, incisos e parágrafos), que chamamos de elementos normativos, e os enquadrados na categoria adequada. Após esta categorização, seguimos para a próxima etapa de análise da legislação.

2.3.1 Normas inibidoras e incentivadoras

O segundo momento de análise da legislação consiste em classificar as normas como incentivadoras ou inibidoras da formação de novas organizações partidárias. Para isso, primeiramente, categorizamos individualmente cada um dos elementos normativos selecionados. A partir disso, a norma de forma geral será classificada da seguinte maneira: uma norma com maioria de elementos normativos incentivadores é uma norma incentivadora; o mesmo vale para o caso das normas inibidoras. Os critérios para a classificação consideram as inovações que uma norma trouxe em relação ao estabelecido pelas normas anteriores: ou seja, a comparação “incentivo x inibição” será realizada através do contraponto de uma norma com a que imediatamente a antecedeu.

Em relação aos parâmetros utilizados para esta classificação, na categoria organização, entendemos que as regulamentações que favorecem as coligações incentivam a formação de novos partidos, pois ampliam suas possibilidades de aliança na arena eleitoral para potencializar as chances de conquistar uma vaga no parlamento. Além disso, consideramos que o aumento de exigências de detalhes burocráticos e parâmetros financeiros, desde elementos de registro até da prestação de contas, funciona como inibidor da emergência de novas organizações partidárias, visto que acentuam a necessidade de estrutura técnica e de material humano. Neste mesmo sentido, referente ao acesso à mídia, preceitos que favoreçam as coligações são considerados incentivos, assim como o incremento de critérios para propagandas, inibidor.

Na categoria financiamento, a distribuição do Fundo Partidário de acordo com os votos ou cadeiras obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados é considerada como inibidora, pois demanda que os partidos participem de uma eleição para viabilizarem seu acesso a maior parte das verbas públicas. A partir do momento em que as novas organizações partidárias

conquistam o direito de acessar esses recursos sem a necessidade de terem participado de um pleito eleitoral, este arranjo é considerado como um incentivo.

2.4 OS NOVOS PARTIDOS

Partimos do conceito de novos partidos estabelecido por Biezen e Rashkova (2014), que define como novas organizações partidárias “Todos os partidos que emergiram como novas formações, incluindo aqueles que são resultado de cisões ou fusões partidárias (...); partidos que somente mudaram seus nomes, contudo, foram excluídos.” (BIEZEN; RASHKOVA, 2014, p. 901, tradução nossa). A partir desta definição, a primeira etapa consistiu em observar e analisar a história de nascimento de cada um dos 65 partidos políticos que obtiveram registro, seja provisório (quando ainda era uma modalidade válida) quanto definitivo, junto ao TSE entre 1979 e 2015 de acordo com informações disponíveis no TSE, no Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)⁶ e nos sites oficiais das organizações.

Após este levantamento, a segunda etapa foi classificá-los de acordo com sua origem considerando sete categorias: pré-64, dissidência de partido originário pré-64 refundado da Nova Democracia, partidos do regime civil militar e da transição, dissidência de partidos da transição, fusão, dissidência e nova legenda. As categorias foram criadas para comportar as especificidades do nascimento de cada um destes partidos. Estas categorias estão dispostas no Quadro 3.

⁶ O CPDOC é a Escola de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas. O acervo do CPDOC pode ser acessado através do site www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo.

Quadro 3 – Classificação dos partidos de acordo com a origem

	Categoria de Origem	Descrição
1	Pré-64	Partidos que foram fundados ou iniciaram suas atividades antes do golpe militar de 1964 e retomam suas atividades na nova democracia;
2	Dissidência de partido originário pré-64 refundado na Nova Democracia	Organizações partidárias fundadas na nova democracia a partir de dissidência de um partido com origem pré-64;
3	Partidos do regime civil militar e da transição	Organizações criadas pelos militares durante a ditadura civil militar que obtiveram registro legal após a volta do multipartidarismo;
4	Dissidência de partidos da transição	Organizações partidárias que surgiram na nova democracia a partir de uma dissidência de partidos da transição;
5	Fusão	Dois partidos unem-se para formar um novo partido;
6	Dissidência	Legendas que surgiram a partir do rompimento com um partido incumbente, grupos políticos que não satisfeitos dentro de um partido, decidem fundar uma nova organização partidária;
7	Nova legenda	Organizações que se autoidentificam como novos partidos e/ou não associam seu surgimento com a história de organizações partidárias já existentes.

Fonte: A autora (2016).

Considerando o conceito de Biezen e Rashkova (2014), ao observar a classificação da origem dos partidos políticos que surgiram na Nova Democracia brasileira com o recorte temporal iniciando no ano de 1979, nem todos podem ser considerados novos partidos. A exceção democrática que o Brasil viveu a partir de 1964 extinguiu definitivamente algumas organizações partidárias, bem como criou um hiato na atuação de muitas outras, que tiveram suas atividades suspensas pelo AI-2 e foram refundadas somente na volta do regime democrático. Esta peculiaridade histórica faz com que considerar exclusivamente a obtenção de registro oficial após a volta do multipartidarismo não seja suficiente para classificar uma legenda como um novo partido. Portanto, os partidos classificados de acordo com sua origem⁷ como pré-64 (1), dissidência de partido originário pré-64 e refundado na Nova Democracia (2), partidos do regime civil militar e da transição (3) e dissidência de partidos da transição (4) foram excluídos da terceira etapa de análise. Sendo assim, as fusões (5), as dissidências (6) e as novas legendas (7) cujas origens estão adstritas à Nova Democracia são conceituadas como novos partidos e

⁷ A lista com a classificação de cada um dos 65 partidos consta no Anexo 1 deste trabalho.

comporão o universo de 48 organizações analisadas na terceira etapa deste estudo. O universo de novos partidos analisados nesta pesquisa é composto por 36 novas legendas, 11 dissidências e uma fusão, conforme disposto no Quadro 4.

Quadro 4 – Novos partidos criados no Brasil (1979 a 2015)

Ano de registro	Partido	Sigla	Categoria conforme a origem
1982	Partido dos Trabalhadores	PT	Nova legenda
1984	Partido Municipalista Comunitário	PMC	Nova legenda
1984	Partido Humanista	PH	Nova legenda
1985	Partido do Povo Brasileiro	PPB	Nova legenda
1985	Partido Trabalhista Renovador	PTR	Dissidência* ⁸
1985	Partido Municipalista Brasileiro	PMB	Nova legenda
1985	Partido Liberal	PL	Dissidência*
1985	Partido Socialista	PS	Dissidência*
1985	Partido Nacionalista Democrático	PND	Nova legenda
1985	Partido da Juventude	PJ	Nova legenda
1985	Partido Comunitário Nacional	PCN	Nova legenda
1985	Partido Esportista Brasileiro	PEB	Nova legenda
1985	Partido Reformador Trabalhista	PRT	Nova legenda
1989	Partido da Reedificação da Ordem Nacional	PRONA	Nova legenda
1989	Partido da Ação Social	PAS	Nova legenda
1989	Partido Trabalhista do Brasil	PTdoB	Dissidência*
1989	Partido Liberal Progressista	PLP	Nova legenda
1989	Partido Democrático Nacional	PDN	Nova legenda
1990	Partido Social Cristão	PSC	Nova legenda
1990	Partido da Mobilização Nacional	PMN	Nova legenda
1990	Partido Democrata	PD	Nova legenda
1990	Partido das Reformas Sociais	PRS	Dissidência*

⁸ Conforme o entendimento de Biezen e Rashkova (2014), as dissidências também se enquadram na categoria novo partido. Neste trabalho, as dissidências que foram consideradas novas organizações partidárias são aquelas que se formaram a partir de partidos com origem na Nova Democracia, ou seja, que não remontam aos períodos pré-64 ou da transição.

1990	Partido da Ação Progressista	PAP	Nova legenda
1990	Partido Brasileiro das Mulheres	PBM	Nova legenda
1990	Partido Liberal Humanista	PLH	Nova legenda
1990	Partido Socialista Unido	PSU	Nova legenda
1990	Partido Nacionalista dos Trabalhadores	PNT	Nova legenda
1991	Partido Republicano Progressista	PRP	Nova legenda
1991	Partido Liberal Trabalhista	PLT	Nova legenda
1993	Partido Verde	PV	Nova legenda
1995	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado	PSTU	Dissidência*
1995	Partido Geral dos Trabalhadores	PGT	Nova legenda
1997	Partido Solidarista Nacional	PSN	Dissidência*
1997	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	PRTB	Dissidência*
1997	Partido da Causa Operária	PCO	Dissidência*
1998	Partido Social Liberal	PSL	Nova legenda
1998	Partido dos Aposentados da Nação	PAN	Nova legenda
2005	Partido Socialismo e Liberdade	PSOL	Dissidência*
2005	Partido Republicano Brasileiro	PRB	Nova legenda
2006	Partido da República	PR	Fusão
2011	Partido Social Democrático	PSD	Nova legenda
2011	Partido Pátria Livre	PPL	Dissidência*
2012	Partido Ecológico Nacional	PEN	Nova legenda
2013	Partido Republicano da Ordem Social	PROS	Nova legenda
2013	Solidariedade	SD	Nova legenda
2015	Partido Novo	NOVO	Nova legenda
2015	Rede Sustentabilidade	REDE	Nova legenda
2015	Partido da Mulher Brasileira	PMB	Nova legenda

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do TSE, 2016, em site <http://www.tse.jus.br/> e do CPDOC, 2016, em site <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo>.

3 ASPECTOS POLÍTICOS, SOCIOECONÔMICOS, LEGAIS E A EMERGÊNCIA DE NOVOS PARTIDOS NO BRASIL (1979 A 2015)

A trajetória político-institucional brasileira é marcada por descontinuidades. O Estado Novo de Getúlio Vargas, um regime de exceção democrática, suspendeu a atividade partidária entre 1937 e 1945. A democracia e o estado de direito foram estabelecidos novamente de 1946 até 1964, período em que vigoraram eleições livres e diretas e um sistema multipartidário protagonizado pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido Social Democrático (PSD) e a União Democrática Nacional (UDN) (FLEISCHER, 2007).

Com o golpe militar de 1964, foi instituído um regime militar, que se manteve no poder no Brasil até 1985, com características peculiares em relação às demais ditaduras que estavam em vigor na América Latina durante o mesmo período. Os militares ocupavam o poder executivo mantendo estruturas da democracia representativa, como o funcionamento do Congresso e do Judiciário, eleições periódicas, alternância de presidentes no poder e a atividade de partidos políticos (KINZO, 2001). Outro elemento específico do regime militar brasileiro diz respeito à ausência de uma mudança significativa na política econômica: em linhas gerais, após um controle inicial da alta inflação, foi mantido o mesmo modelo que vigorava desde Vargas (KINZO, 2001).

O golpe militar de 1964 foi seguido de uma série de Atos Institucionais instaurados pelos presidentes militares visando a garantir a estrutura legal, política e partidária necessária ao funcionamento do regime. O Ato Institucional nº2 (AI-2)⁹, de outubro de 1965, determinou a extinção dos partidos políticos existentes e o cancelamento de seus registros. Além disso, estabeleceu novas regras para a criação de organizações partidárias, exigindo que os membros do congresso se organizassem em grupos de, no mínimo, 120 deputados e 20 senadores para criá-los. Essa dinâmica forjou o bipartidarismo que entrou em vigor a partir de 1966, composto pela Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido governista, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), oposição consentida ao governo¹⁰. Essa estrutura permaneceu vigente até 1979, quando foi restabelecido o multipartidarismo pela Lei Falcão.

⁹ O Ato complementar nº 4 AI 2 está disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/atocom/1960-1969/atocomplementar-4-20-novembro-1965-351199-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso: 25 jan. 2016.

¹⁰ Os partidos criados pelo governo militar através do Ato Institucional nº4 (AI-4), com seus registros oficialmente reconhecidos através da Lei nº 4.740/1964.

3.1 A VOLTA DO MULTIPARTIDARISMO E A CAMPANHA DAS DIRETAS: 1979 A 1984

3.1.1 Contexto Político

Os avanços significativos do processo de liberalização iniciado em 1974 foram sentidos, em 1978, com a revogação do AI-5 e, em 1979, com a aprovação da anistia e a reinstituição do multipartidarismo através da Lei Falcão (KINZO, 2001). A reforma partidária aprovada no governo Figueiredo aboliu o bipartidarismo e seis partidos obtiveram seus registros junto à Justiça Eleitoral: PDS, PMDB, PDT, PT e PTB (KECK, 2010).

Assim, justamente quando o MDB se fortaleceu, quase se tornando um “partido de massa”, o governo militar decidiu promover um novo realinhamento partidário, de cima para baixo, extinguindo a Arena e o MDB, para criar um multipartidarismo “moderado”, com cinco ou seis partidos (FLEISCHER, 2007, p. 255).

O comportamento favorável do governo militar em relação às reformas partidária e política não visava a incentivar a abertura democrática. As alterações nas regras do jogo eleitoral e partidário consistiram em uma estratégia para forjar os meios institucionais e legais necessários para garantir maior controle sobre as eleições de presidenciais de 1985:

A reforma partidária representou importante avanço no processo de liberalização, mas foi também uma estratégia do governo para dividir a oposição e assim manter a transição sob controle. Entre os fatores a serem controlados estava a sucessão presidencial de 1985, que deveria possibilitar o restabelecimento do governo civil. Tratava-se de garantir não apenas que o próximo presidente fosse eleito via Colégio Eleitoral (e não por sufrágio universal), mas também a maioria governista no Colégio Eleitoral. Assim, alteraram-se as regras eleitorais e mesmo a composição do Colégio Eleitoral, de forma a reduzir as chances de a oposição obter a maioria (KINZO, 2001, p.6).

Após um período de dezessete anos, em 1982, aconteceram eleições diretas para governador, deputados federais, um terço do senado, deputados estaduais, prefeitos e vereadores (KECK, 2010). O avanço democrático representado por eleições diretas foi controlado pela proibição legal da formação de coligações partidárias e da obrigatoriedade do voto vinculado (FLEISCHER, 2007). Os resultados foram parcialmente positivos para os militares, que conquistaram a maioria no Colégio Eleitoral – responsável pela escolha do presidente –, porém assistiram, simultaneamente, à perda da hegemonia do PDS na Câmara e o crescimento do PMDB (FLEISCHER, 2007; KINZO, 2001).

O ano de 1984 foi marcado pelas disputas em torno da eleição presidencial seguinte. Segundo Kinzo (2001), este conflito foi dividido em dois momentos: a tentativa peemedebista de estabelecer o voto direto e o posicionamento dos partidos em relação ao desfecho desta investida.

O deputado federal Dante de Oliveira (PMDB-MT) propôs uma emenda constitucional que agendava eleições diretas para presidente para novembro de 1984; foi a partir dessa ação parlamentar que o movimento Diretas Já! surgiu, direcionando a pressão feita pela sociedade civil para que o congresso aprovasse a emenda (FLEISCHER, 2007). A adesão popular ao movimento foi expressiva, contudo não suficiente frente às investidas governistas para que o congresso: os militares estavam resignados a garantir o controle sobre o processo sucessório e a oposição não possuía volume suficiente no congresso para enfrentar o poder do governo (KINZO, 2001).

O fracasso das Diretas Já! deixou duas opções para os oposicionistas: competir dentro das regras do jogo e arrematar o apoio de dissidentes do governo, ou investir numa ruptura do processo através do poder e da mobilização da sociedade civil (KINZO, 2001). O PMDB decidiu lançar candidato próprio, o moderado conservador Tancredo Neves. A campanha para a eleição de Tancredo incluiu uma aliança com dissidentes do PDS, grupo que viria a formar o PFL, constituindo a Aliança Democrática; este pacto garantiu o lugar de vice a José Sarney, que fora filiado à ARENA durante o regime. A chapa oposicionista conquistou uma vitória com margem de 300 votos (FLEISCHER, 2007; KINZO, 2001).

Após a aprovação da Lei Falcão, vivemos um contexto de transição de um bipartidarismo forjado para um sistema multipartidário, que foi implantado com uma série de restrições e limitadores. Essa mudança trouxe consigo um divisor de águas em relação aos meios disponíveis para a organização da sociedade civil, incentivando a formação de organizações partidárias. Entretanto, as elites ainda estavam muito ligadas às estruturas dos partidos políticos originários pré-64 e criados pelo governo militar, fazendo que com a liberação da Lei Falcão não fosse suficiente para incentivar a formação de novos partidos. O efeito da volta do multipartidarismo girou, majoritariamente, em torno da reativação de antigas legendas e da formalização dos partidos do regime militar no novo molde legal. Ou seja, o contexto político de distensão do regime não funcionou como um incentivo à formação de novos partidos políticos.

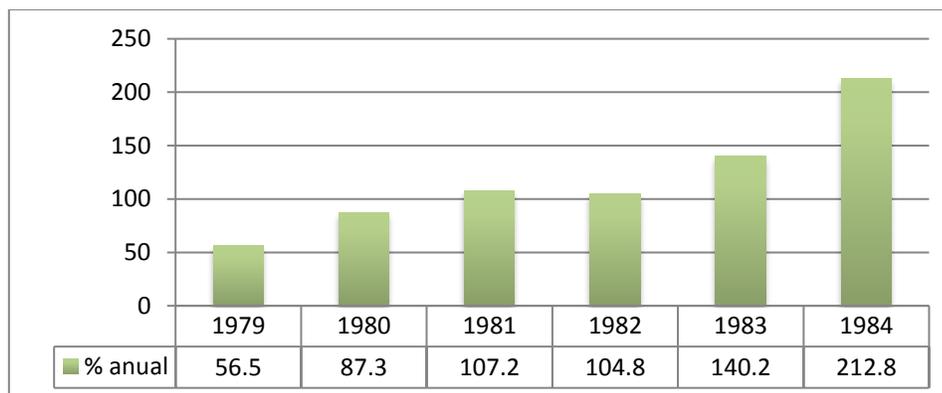
3.1.2 Contexto Socioeconômico

Conforme Gremaud *et al* (2002), a conjuntura econômica internacional do final da década de 70 e início dos anos 80 evidenciou a fragilidade da economia brasileira frente à influência de fatores externos: o ano de 1979 marca o início da crise cambial. No âmbito interno, a carga

tributária bruta foi reduzida e as estatais transformaram-se em focos deficitários, o que, associado aos choques de oferta de petróleo e o desempenho insatisfatório da agricultura, culminou em um aumento da taxa da inflação e a indicação de uma tendência aceleracionista, segundo os autores.

O governo diagnosticava que a origem da crise devia-se ao excesso de demanda interna e Delfim Neto, o ministro de Figueiredo responsável pela economia, adotava “um discurso desenvolvimentista e de combate à inflação com crescimento econômico, procurando reeditar o milagre econômico.” (GREMAUD *et al*, 2002, p. 419). Para atingir esses objetivos, o governo adotou uma série de medidas, todavia os resultados não corresponderam às expectativas: houve aceleração inflacionária, aumento da dívida externa, diminuição das reservas e acentuação do processo especulativo (GREMAUD *et al*, 2002). Segundo podemos observar no Gráfico 1, a inflação apresentou um crescimento aceleracionista: somente o ano de 1982 exibiu uma ligeira queda de 2.4 pontos percentuais, sendo que a média do período é de 118.1 % a.a.

Gráfico 1 – Taxa de Inflação Anual (1979 a 1986)



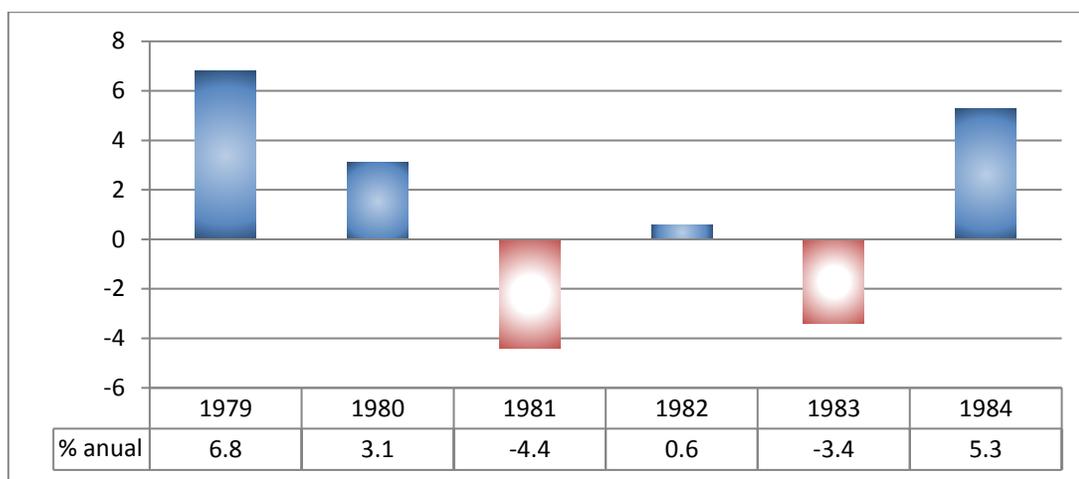
Fonte: Banco Mundial, 2016, em *site* data.worldbank.org/country/brazil?view=chart.

Os resultados aquém do esperado em 1979 e 1980 conduziram o governo à adoção de uma política econômica ortodoxa: o ajustamento involuntário, pois os juros dos empréstimos externos estavam cada vez maiores¹¹, gerando a necessidade de redução de divisas, conforme Gremaud *et al* (2002). Mais uma vez, os resultados da política adotada pelo governo não supriram as expectativas: mesmo que a balança comercial tenha passado a ser superavitária a

¹¹ “Um ponto central nessa mudança de cenário é a alteração na política econômica norte-americana. A partir de 1979, o FED adotou uma política monetária restritiva, visando conter a tendência de desvalorização do dólar que se verificava desde a adoção do câmbio flutuante em 1973. Para tal, restringiu o crédito e dificultou o financiamento do Tesouro americano, tentando forçar o ajustamento da economia. (...) Ao ter que financiar-se no mercado em uma situação de aperto creditício, elevou violentamente as taxas de juros, que transformou os EUA no grande absorvedor da liquidez mundial.” (GREMAUD *et al*, 2002, p. 421).

partir de 1983, os números do PIB não foram satisfatórios (GREMAUD *et al*, 2002). Nesse contexto, a média anual da taxa de desemprego aumentou de 6.7 em 1983 para 7.1 em 1984, conforme o IBGE¹². O Gráfico 2 ilustra a instabilidade da taxa anual de crescimento do PIB dentro do período: o ano de 1981 apresenta queda significativa do índice, seguido de um crescimento ínfimo em 1982 e voltando a cair em 1983.

Gráfico 2 – Taxa de Crescimento do PIB Anual (1979 a 1984)



Fonte: Banco Mundial, 2016, em *site* data.worldbank.org/country/brazil?view=chart.

O setor público estava com a arrecadação comprometida pelos altos índices de inflação, a redução da base tributável e a renúncia fiscal para incentivo de exportações: uma das alternativas pautadas era de transformar a dívida externa em interna, intensificando a deterioração das contas públicas, conforme Gremaud *et al* (2002). A crise e a incerteza econômicas foram o pano de fundo dos últimos anos da transição democrática.

O período de 1979 a 1984 corresponde à distensão do regime militar, período de alta instabilidade política. Neste mesmo sentido, a economia contava com inflação acelerada, aumento da taxa de desemprego e desempenho insatisfatório da taxa de crescimento anual do PIB. O período de transição do regime civil-militar para a Nova Democracia não incentivou a formação de novas organizações partidárias nem no plano político, devido à proximidade das elites com estruturas partidárias originárias pré-64 e criadas pelo regime, nem no contexto socioeconômico, que era de instabilidade.

¹² A série histórica de dados sobre a taxa de desemprego no Brasil iniciou no ano de 1983, a partir de quando essas informações estão disponíveis tanto no banco do IBGE, quanto no do Banco Mundial. Devido a isso que o índice de taxa de desemprego de 1979 a 1982 não foram apontados.

3.1.3 Arcabouço Legal

3.1.3.1 A Lei nº 6.767/1979 – A Lei Falcão

No período de distensão do regime militar, foi publicada a Lei nº 6.767/1979, conhecida como Lei Falcão, que reestabeleceu o multipartidarismo e modificou a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei nº 5.682/1971, que “Era uma regulamentação rígida, o que fazia com que estatutos e regras formais dos partidos fossem muito semelhantes; (...)” (RIBEIRO, 2013, p. 231). A lei ainda obrigava que constasse a palavra “partido” no nome de todas as organizações partidárias¹³ – o que foi uma ação direta frente à oposição atuante durante o regime que, de movimento (MDB), se tornou o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) –, bem como proibia as coligações eleitorais em qualquer instância¹⁴. Essa foi uma manobra dos militares para desarticular a oposição através do incentivo à fragmentação do sistema partidário, pretendendo garantir a obtenção de cadeiras pelo partido herdeiro da ARENA, o Partido Democrático Social (PDS)¹⁵. Era proibida a utilização de símbolos nacionais em propagandas, instruir de forma militar ou paramilitar ou adotar uniformes para os componentes do partido¹⁶. O Art. 5º, § 3º da Lei também proibia que organizações partidárias fossem formadas, ou mesmo que filiados e simpatizantes fossem arregimentados de acordo com crenças religiosas, sentimentos de raça ou classe.

Conforme a Lei 6.767/79, o procedimento de registro de uma nova organização partidária exigia a entrega dos seguintes documentos ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE): manifesto, programa, estatuto, atas de designação das comissões diretoras regionais provisórias e credenciamento de representantes e suplentes do partido¹⁷. O partido tinha o prazo de um ano para se organizar e realizar convenções nacional, regionais e municipais em pelo menos nove estados em 1/5 de seus municípios para aprovação dos documentos partidários com os filiados, do que também dependia a permissão para a organização de diretórios em todos os níveis. Todas essas etapas precisavam ser comprovadas através de atas ao TSE. Após esse processo:

¹³ Conforme Lei 6.767/1979, Art. 5º, III, § 1º Do nome constará obrigatoriamente a palavra partido com os qualificativos, seguidos da sigla, esta correspondente às iniciais de cada palavra, não sendo permitida a utilização de expressões ou arranjos que possam induzir o eleitor a engano ou confusão.

¹⁴ Conforme Lei 6.767/1979, Art. 19º, IV fazer coligações com outros partidos para as eleições à Câmara dos Deputados, às Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais.

¹⁵ Conforme Lei 6.767/1979, Art. 2º.

¹⁶ Conforme Lei 6.767/1979, Art. 19 na íntegra.

¹⁷ Conforme Lei 6.767/1979, Art. 8º.

Art. 14. Funcionará imediatamente o partido político que, registrado no Tribunal Superior Eleitoral, tenha:

I - como fundadores signatários de seus atos constitutivos pelo menos 10% (dez por cento) de representantes do Congresso Nacional, participando a Câmara dos Deputados e o Senado Federal; ou

II - apoio expresso em voto de, no mínimo, 5% (cinco por cento) do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, pelo menos por 9 (nove) Estados, com o mínimo de 3% (três por cento) em cada um deles.

§ 1º - No cálculo do percentual de que trata o item I deste artigo, desprezar-se-á a fração.

§ 2º - O partido, devidamente registrado, que atender ao requisito do item I, requererá autorização para funcionamento ao Tribunal Superior Eleitoral, que, se deferir o pedido, baixará resolução autorizativa, de cujo teor dará ciência à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, bem assim aos Tribunais Regionais Eleitorais, para que estes comuniquem a decisão às Assembléias Legislativas e, por intermédio dos juízes eleitorais, às Câmaras Municipais.

A Lei Falcão expressou, no Artigo 72, o entendimento de que os mandatos pertenciam aos partidos, uma vez que, caso um parlamentar desrespeitasse as diretrizes estabelecidas pelos órgãos partidários, perderia seu mandato. A única exceção prevista para essa regra são as situações em que o legislador deixasse o partido para fundar uma nova organização partidária.

Art. 72. Perderá o mandato o senador, deputado federal, deputado estadual ou vereador que, por atitude ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária, ou deixar seu partido, salvo para participar, como fundador, da constituição de novo partido.

O artigo que tratava do financiamento partidário estipulava limites para a doação de pessoas físicas baseados no salário mínimo adotado pelo país. A lei não especificava aspectos relativos aos recursos doados por pessoas jurídicas.

Art. 95.

III - de doações de pessoa física, no limite, máximo de 200 (duzentas) vezes o maior salário mínimo do País, inclusive com a finalidade de manter os institutos de estudos e formação política;

§ 1º - As doações a que se refere o item III poderão ser feitas diretamente ao partido, que as contabilizará em livro próprio e prestará contas nos termos desta Lei, facultada a sua dedução da renda bruta, para fins de cálculo do imposto de renda.

§ 2º - Ao final de cada ano, os partidos publicarão, no *Diário Oficial* da União, o montante das doações recebidas e a respectiva destinação.

A lei também estabelecia regras para o acesso ao fundo partidário, que seria distribuído aos partidos de acordo com dois cálculos diferentes. Uma parcela dividida igualmente entre todos os partidos regularmente registrados e outra destinada aos que possuísem representação parlamentar na Câmara dos Deputados.

Art. 97.

I - 10% (dez por cento) do total do Fundo Partidário serão destacados para entrega, em partes iguais aos partidos em funcionamento;

II - 90% (noventa por cento) serão distribuídos proporcionalmente ao número de mandatários que tiverem na Câmara dos Deputados.

Parágrafo único - Nos cálculos de proporção a que alude o item II, tomar-se-á por base a filiação partidária que constar na diplomação dos candidatos eleitos.

3.1.3.2 Análise da legislação

Ao analisar a legislação conforme as categorias de Biezen e Rashkova (2014), elaboramos o Quadro 5 possui quatro colunas, constituído da seguinte forma: a coluna 1 apresenta as categorias de análise da legislação; a segunda coluna dispõe os elementos normativos que estão associados a cada uma das categorias; a coluna 3 consiste na classificação de cada um dos elementos normativos como incentivo ou inibição à formação e novos partidos; por fim, após contabilizar o a classificação individual dos elementos normativos, a coluna 4 apresenta a classificação geral da norma como incentivadora ou inibidora à emergência de novas organizações partidárias.

Quadro 5 – Lei 6.767/1979

	Categoria (1)	Elementos normativos (2)	Classificação dos elementos normativos (3)	Classificação da norma (4)
Lei 6.767/79	<i>Atividade e Identidade</i>	Proibido: utilizar símbolos nacionais em propagandas partidárias; uso de uniformes; instrução militar ou paramilitar; organização partidária ou recrutamento a partir de crenças religiosas, sentimentos de raça ou classe.	Incentivo	Incentivo
	<i>Organização</i>	<u>Registro</u> : período de um ano para organizar e realizar convenções nacional, regionais e municipais em pelo menos 9 estados em 1/5 de seus municípios;	Incentivo	
		“Partido” como palavra obrigatória no nome das organizações;	Incentivo	
		Proibição de coligações;	Inibição	
		Parlamentares poderiam perder seus mandatos caso desrespeitassem as diretrizes do partido. Se o legislador decidisse dedicar-se à fundação de uma nova legenda, permaneceria com o mandato.	Incentivo	
	<i>Financiamento</i>	<u>Fundo Partidário</u> : 10% distribuídos entre todos os partidos registrados no TSE e 90% distribuídos proporcionalmente ao número de parlamentares de cada partido na Câmara (a filiação considerada é a que consta na posse);	Inibição	
		O limite de doação só era estabelecido para pessoas físicas com base no salário mínimo e poderiam ser feitas diretamente aos partidos.	Incentivo	

Fonte: elaborada pela autora a partir de Biezen e Rashkova (2014) e da Lei 6.767/1979.

A Lei Falcão foi criada durante o primeiro período, 1979 a 1984, e categorizada como uma lei incentivadora à formação de novos partidos: o sistema abandonou a dinâmica bipartidária e adotou um modelo de multipartidarismo. É interessante observar que esta flexibilização da lei foi associada à proibição de coligações eleitorais, configurando uma estratégia do governo militar para causar uma diáspora na oposição ao regime, visando a impedir que conquistassem a maioria no Colégio Eleitoral e no parlamento (KINZO, 2001). Dessa forma, o interesse das elites políticas militares era de a oposição não se concentrasse em um único partido, mas sim estivesse disseminada em várias organizações. A estrutura da legislação visava a incentivar a emergência de novas organizações partidárias.

Além disso, a Lei estabelecia os partidos eram detentores dos mandatos com exceção dos casos em que o legislador migrasse para uma nova legenda. Esta regra legal está inserida em um contexto de tradição brasileira de voto em lista aberta, com voto pessoal não vinculado a partidos. Destarte, a possibilidade de um político filiar-se a um novo partido sem acarretar perda de mandato faz com que a formação de novas legendas transforme-se em uma estratégia disponível para as elites políticas sem que haja risco aos parlamentares. Ou seja, em um momento de crise, a legislação proporciona que elites instituídas criem novos partidos para garantir sua sobrevivência, incentivando este processo.

3.1.4 Os Novos Partidos

Entre 1979 e 1984, foram criados três partidos políticos classificados como novas agremiações, o que totaliza uma média de 0,5 partidos criados por ano. Ao contrário das expectativas, o primeiro período em que houve a volta do multipartidarismo após o regime militar apresentou a segunda menor média de emergência de novos partidos da Nova Democracia.

A Lei Falcão marcou a volta do multipartidarismo, a primeira legislação de incentivo à formação de novas organizações partidárias desde o início do regime militar. Contudo, este incentivo legal estava inserido em um contexto político de transição: a maior parte dos grupos da elite política estava acostumada à estrutura partidária do regime, acomodando-se no PMDB ou no PDS, herdeiros do MDB e da ARENA, ou almejavam a reativar legendas que foram suspensas pelo AI-2. Desta forma, o contexto político incentivou a formação de partidos, mas inibia a formação de novas organizações partidárias, ou seja, com raízes na Nova Democracia.

O contexto político de transição convivia com um contexto socioeconômico de instabilidade. O ambiente de incerteza na economia e no campo político inibia a criação de novos partidos políticos, pois favorecia elites políticas instituídas, ou seja, já estabelecidas, que possuíam maior afinidade com estruturas partidárias originadas no pré-64 ou durante o regime. Assim, no período de 1979 a 1984, um cenário de incentivo legal à emergência de novos partidos políticos não foi suficiente, pois os aspectos políticos e socioeconômicos eram desfavoráveis.

3.2 O GOVERNO SARNEY: 1985 A 1989

3.2.1 Contexto Político

Os processos de distensão do regime civil militar e de transição para uma democracia civil aconteceram de maneira gradual e negociada. Através de eleição indireta via Colégio Eleitoral, em 1985, Tancredo Neves tornou-se o primeiro presidente civil desde o golpe de 1964; porém, sua morte conduziu José Sarney, seu vice, à presidência (FLEISCHER, 2007). A escolha de Tancredo para presidente foi fruto de um acordo em que tanto o governo militar quanto a oposição moderada fizeram concessões, processo que aconteceu à revelia do voto popular. A morte do líder peemedebista contribuiu para a fragilidade da recém-nascida Nova República, pois quem assumiu a presidência foi um ex-partidário do regime militar, sem amplo apoio nas bases governistas, nem representando uma figura aprovada pelas massas:

Assim, Sarney tomou posse sem um plano de governo propriamente dito e com sério déficit em legitimidade: uma figura política marcada por anos de vínculos com os militares, que assumia o poder sem o respaldo das urnas e que não era das fileiras do partido que esperava desta vez governar – o PMDB. Estes fatores dificultaram sua administração, que ficou vulnerável a todos os tipos de pressão – desde forças políticas heterogêneas que compunham seu governo (cada um tentando aumentar sua influência) até os partidos de oposição e os setores organizados da sociedade civil demandando pronta democratização em todos os sentidos do termo (KINZO, 2001, pgs. 7-8).

A intensificação do processo de democratização aconteceu a despeito dos percalços do início do primeiro governo civil, todavia, durante os dois primeiros anos do mandato de Sarney, ainda não havia definições das regras do jogo político eleitoral, elementos que só viriam a ser determinados com a promulgação da Constituição de 1988 (KECK, 2010). Os últimos anos da transição de um regime militar para um governo civil foram pautados por negociações em que as elites políticas barganhavam por espaço – manutenção, conquista e ampliação. Os militares e seus

apoiadores organizavam suas estratégias de modo a permanecerem como atores relevantes na nova estrutura institucional.

A década de 1980 consumou assim os sonhos dos generais: uma “democracia relativa”, na curiosa expressão de Geisel. Logo, seria mais correto caracterizar o governo Sarney não como um governo “de transição” para a democracia ou um governo “misto” (semidemocrático ou semiditatorial), mas o último governo, no caso, civil, do ciclo de governo não-democráticos no Brasil (CODATO, 2005, p. 99).

As eleições de 1986 foram influenciadas pelos resultados da implementação do Plano Cruzado, o que favoreceu o PMDB, levando o partido a conquistar a maioria das cadeiras na Câmara e de governadores, sendo que os candidatos eleitos para a Câmara dos Deputados de 1986 foram os designados para formar a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), conforme Fleischer (2007). O caráter negociado da transição foi reproduzido na estrutura constitucional, colocando os líderes moderados que conduziram o processo, como Ulysses Guimarães (PMDB), em uma posição vulnerável a várias pressões: precisavam acomodar desde as demandas dos grupos que apoiaram o regime militar, até dos setores de esquerda minoritários (KINZO, 2001). O processo de transição democrática iniciado por Geisel em 1974 alongou-se até o fim do mandato de Sarney em 1985:

Esse projeto foi mantido, no governo Figueiredo (1979-1985), sob o nome de “política de abertura”, com lances controversos e sob oposição da extrema-direita militar. Concluída no fim do governo Sarney (1985-1990), a “transição política” (de 1974 a 1989) foi peculiar: ela durou, ironicamente, mais do que o regime propriamente dito. (CODATO, 2005, p. 93).

Se comparado com os demais processos constitucionais por que o Brasil passou, a Assembleia Constituinte foi a experiência brasileira em que a democracia mais foi valorizada: os trabalhos foram descentralizados, garantindo ampla participação dos constituintes e de pequenos partidos, cobertos vastamente pela mídia e com intensa participação da sociedade civil (KINZO, 2001). O PMDB foi hegemônico durante os primeiros meses de atividade da Constituinte, perdendo a maioria com a formação de um bloco suprapartidário conservador e da dissidência do Movimento de Unidade Progressista (MUP), de onde surgiu o PSDB (FLEISCHER, 2007). A nova Constituição brasileira foi promulgada em 1988, ficando conhecida como a “Constituição Cidadã”, prevendo mecanismos de democracia representativa e direta, independência e harmonia dos poderes, direitos e garantias das minorias.

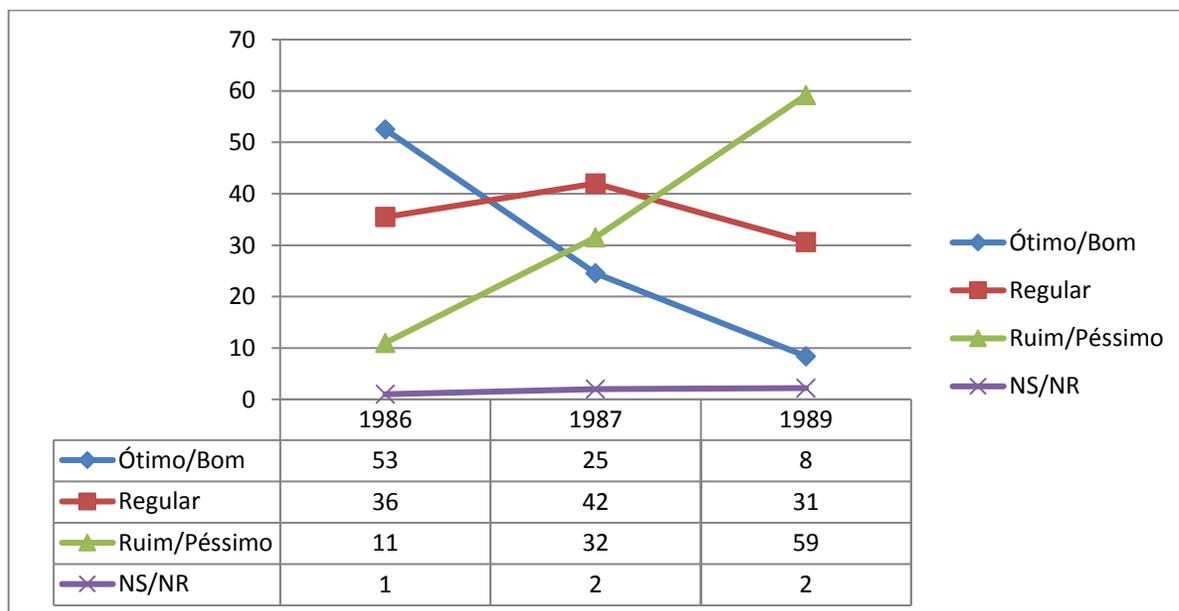
As eleições de 1989 foram as primeiras a eleger de forma direta o presidente da república após o regime militar, contando com 22 partidos habilitados a disputar vagas para o executivo e o legislativo, segundo Fleischer (2007). Os resultados das eleições oficializaram o declínio do

PMDB, que sofreu várias dissidências ao longo deste período: os dois maiores expoentes da oposição a Sarney foram para o segundo turno das eleições presidenciais (Collor do PRN e Lula do PT), deixando o candidato peemedebista daquele pleito na sétima posição; no congresso, o PMDB manteve-se como a maior bancada, porém reduziu o percentual de cadeiras ocupadas, ainda conforme o autor.

Após o período inicial de adaptação ao multipartidarismo, o Governo Sarney foi marcado pela perda de hegemonia do PMDB. O processo constituinte e os resultados das eleições de 1982 e de 1990 ilustram essa realidade: perda de cadeiras na Câmara, grupos dissidentes formam novas organizações e o partido não chega ao segundo turno das eleições presidenciais de 1990.

A série de avaliação de governo do DataFolha¹⁸ inicia em 1986, ano em que Sarney apresenta um índice de avaliação “ótimo/bom” de 53 pontos percentuais, conforme pode ser observado no Gráfico 3. No entanto, ao longo do seu governo, os índices caíram vertiginosamente, havendo uma inversão da percepção da população, sendo que os índices chegam a atingir, em 1989, 59 pontos percentuais de avaliação “ruim/péssimo”.

Gráfico 3 – Avaliação do Governo Sarney (1985 a 1989)¹⁹



Fonte: DataFolha, 2016.

¹⁸ O banco de dados sobre avaliação de governo utilizado ao longo de todo este trabalho foi fornecido pelo DataFolha por e-mail.

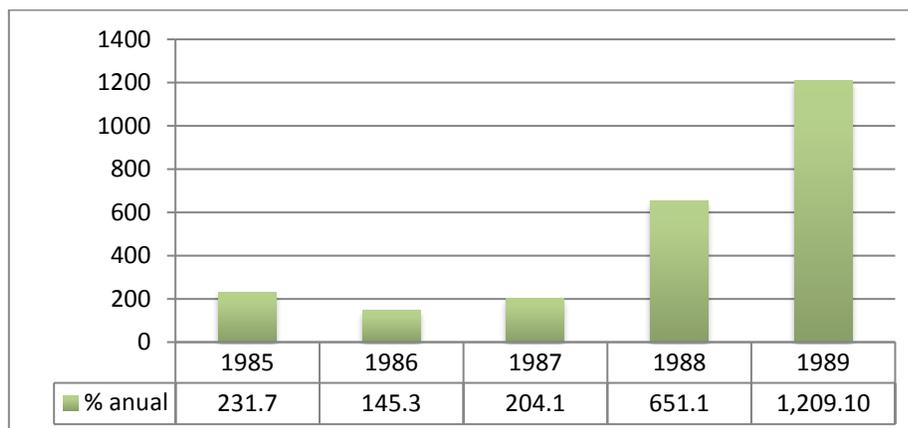
¹⁹ Os números apresentados no gráfico que avalia os índices de avaliação do governo Sarney correspondem às médias anuais dos resultados das pesquisas do DataFolha em 1986 (duas), 1987 (duas) e 1989 (cinco). O Instituto não realizou este tipo de pesquisa de opinião no ano de 1988.

O período de 1985 a 1989 ainda representava a transição, momento de reconstrução da estrutura política e legal da nova ordem democrática. As elites políticas, após a volta do multipartidarismo, assimilam que não estão amarradas a nenhum partido e que a formação de novas organizações partidárias é uma possibilidade viável e acessível. O contexto político do governo Sarney, de instabilidade e muitas disputas, incentivou a emergência de novos partidos, que se apresentou como uma solução para grupos políticos já instituídos insatisfeitos com a realidade intrapartidária de suas organizações, como também para setores da sociedade civil que desejavam entrar no jogo político.

3.2.2 Contexto Socioeconômico

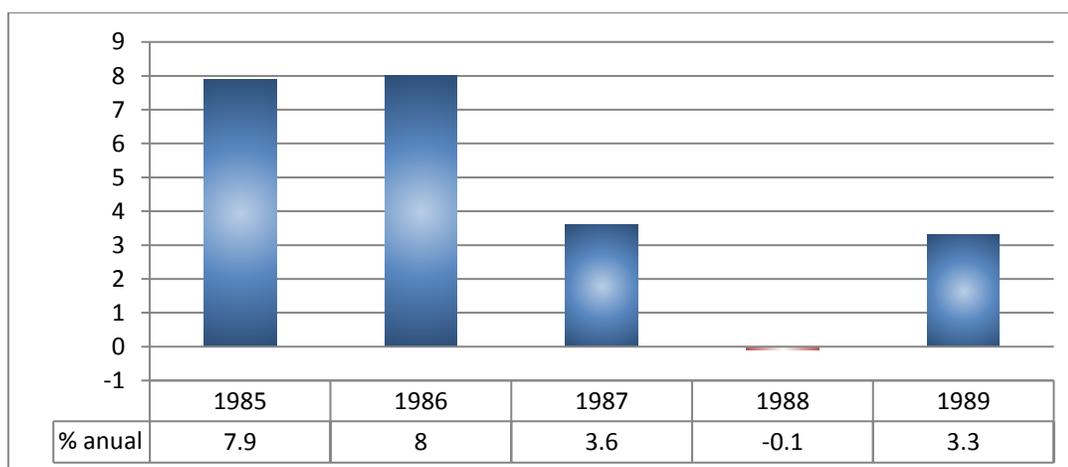
Giambiagi *et al* (2011) apontam que o principal desafio econômico nos primeiros anos da Nova República foi a estabilização da inflação. O governo Sarney empregou três planos econômicos com este propósito: Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987) e Plano Verão (1989), marcados pela ineficiência em cumprir seu propósito de forma satisfatória, conforme os autores. Os primeiros resultados do Plano Cruzado foram bem sucedidos, reduzindo índices de inflação e a taxa de desemprego; contudo, em meados de 1986, já era perceptível que a inflação brasileira não era de cunho essencialmente inercial, demandando alterações na estrutura do plano, de acordo com Giambiagi (2011). A necessidade de reformar o Plano Cruzado foi de encontro aos interesses políticos do governo, tendo em vista que 1986 foi um ano eleitoral; por isso, somente três semanas após o pleito que Sarney lançou um pacote fiscal para corrigir o aquecimento da demanda (GREMAUD *et al*, 2002; GIAMBIAGI *et al*, 2011).

A taxa de inflação em 1985 manteve-se estável em relação a 1984 (212,8% a.a.). O ano de 1986, quando foi implementado o Plano Cruzado, apresenta uma queda de quase 90 pontos percentuais em relação ao ano anterior, acréscimo que praticamente se iguala a 85. O fracasso dos planos Bresser e Verão em conter a inflação ficam evidenciados com o crescimento exponencial das taxas em 1988 e 1989, conforme o Gráfico 4.

Gráfico 4 - Taxa de Inflação Anual (Governo Sarney - 1985 a 1989)

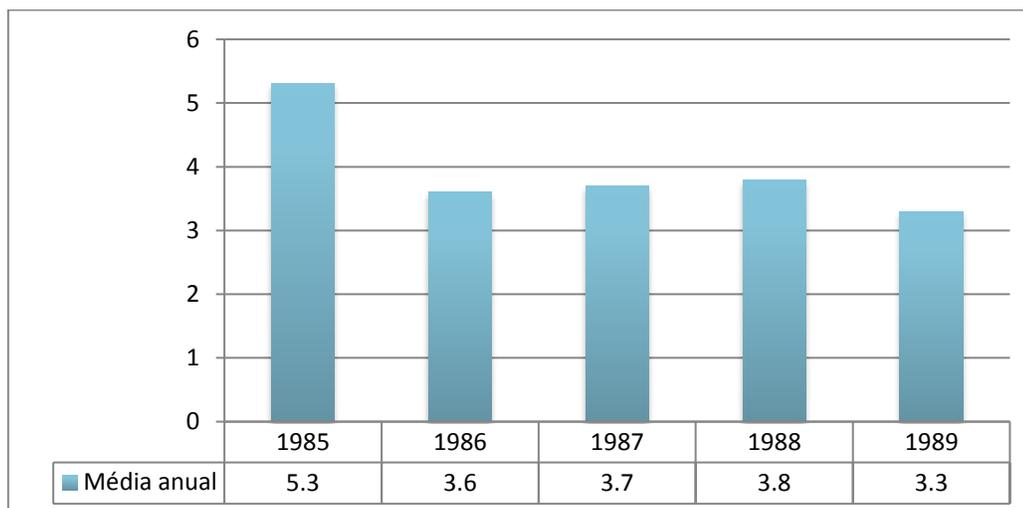
Fonte: Banco Mundial, 2016, em *site* data.worldbank.org/country/brazil?view=chart.

Os planos de estabilização de Sarney não atingiram seu objetivo principal, porém colaboraram para um desempenho relativamente positivo do PIB com média no período de 4.5 pontos percentuais, conforme ilustrado pelo Gráfico 5. Os anos de 1985 e 1986 concentraram o maior volume do PIB e 1987 e 1989 obtiveram resultados com ínfima diferença entre si; somente 1988 apresentou percentual negativo de -0.1 pontos percentuais.

Gráfico 5 – Taxa de Crescimento do PIB Anual (Governo Sarney – 1985 a 1989)

Fonte: Banco Mundial, 2016, em *site* data.worldbank.org/country/brazil?view=chart.

As taxas de desemprego entre os anos de 1985 e 1989 sofreram um decréscimo de quase 2 pontos percentuais em relação a 1983 e 1984, com desempenho estável e média do período de 3.9 pontos percentuais, conforme o Gráfico 6. O valor máximo atingido foi de 5.3 pontos percentuais em 1985 e o mínimo, 3.3% em 1989.

Gráfico 6 – Média Anual da Taxa de Desemprego (Governo Sarney – 1985 a 1989)

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2016, em *site* www.ibge.gov.br.

O único índice do governo Sarney que apresentou desempenho melhor do que o período anterior foi a taxa anual de crescimento do PIB; ademais, houve alta da inflação, aumento das taxas de desemprego e declínio na avaliação de governo. Considerando que o partido do presidente era o PMDB, o maior partido da época, o cenário socioeconômico desfavorável funcionou como um incentivo à formação de novas organizações partidárias, uma vez que era interessante para grupos peemedebistas insatisfeitos descolarem suas imagens do governo malsucedido e potencializarem seus recursos de poder e competição através da criação de novos partidos políticos.

3.2.3 Arcabouço legal

3.2.3.1 A Constituição Cidadã de 1988

Em 1986, foram eleitos os deputados constituintes, que trabalharam durante dois anos na elaboração da Constituição brasileira de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã. O Capítulo V do documento é dedicado aos partidos políticos, que necessitam possuir caráter nacional, não podem receber recursos financeiros estrangeiros e devem prestar contas à Justiça Eleitoral, cristalizando o direito de acesso ao fundo partidário e de propaganda eleitoral gratuita via televisão e rádio.

Capítulo V Dos Partidos Políticos

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

- I. caráter nacional;
- II. proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;
- III. prestação de contas à Justiça Eleitoral;
- IV. funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

3.2.3.2 Análise da legislação

A promulgação da Constituição de 1988 manteve a proibição de organização paramilitar, contudo aumentou a amplitude da atividade e identidade partidárias. Com a nova carta magna, tornou-se possível criar, fundir ou incorporar partidos políticos desde que respeitados os limites da soberania nacional, do regime democrático, do pluripartidarismo e dos direitos fundamentais da pessoa humana²⁰.

No quesito organização, a Constituição de 88 foi sucinta, mas inovadora, devolvendo aos partidos autonomia para definir e organizar suas estruturas internas. As coligações passam a ser permitidas sem exigir vinculação entre as esferas nacional, estadual e municipal.

Nesta linha, a Constituição consagrou o direito de acesso ao Fundo Partidário e estabeleceu, também, o direito à propaganda eleitoral gratuita (HPGE). A Constituição de 88 foi a primeira legislação da Nova Democracia a instituir o direito de acesso à propaganda eleitoral gratuita via televisão e rádio para partidos políticos. Desde então, a distribuição do HPGE, tanto

²⁰ Conforme o Art. 17, caput, da Constituição brasileira de 1988.

da propaganda partidária regular quanto em anos eleitorais, vem sendo feita em dois grupos: uma parcela de forma igualitária entre os partidos e outra de acordo com o tamanho das bancadas, assim como é a regra aplicada para o Fundo Partidário.

O Quadro 6, nas colunas 1 e 2, apresenta a categorização dos elementos normativos do Capítulo V, Art. 17 da Constituição conforme Biezen e Rashkova (2014). Na coluna 3, está a classificação de cada um dos elementos normativos como incentivo ou inibição à formação de novas organizações partidárias. A coluna 4 apresenta a classificação geral da norma, que é incentivadora, estabelecida após a contabilização dos elementos normativos incentivadores e inibidores.

Quadro 6 – A Constituição de 1988

	Categoria (1)	Elementos normativos (2)	Classificação dos elementos normativos (3)	Classificação da norma (4)
Constituição, Capítulo V, Art. 17	<i>Atividade e Identidade</i>	Os limites da atividade partidária consistem no respeito aos limites da soberania nacional, do regime democrático, do pluripartidarismo e dos direitos fundamentais da pessoa humana.	Incentivo	Incentivo
	<i>Organização</i>	Os partidos adquirem autonomia para organizar e definir sua estrutura interna;	Incentivo	
		As coligações são permitidas sem a necessidade de vinculação entre as esferas.	Incentivo	
	<i>Financiamento</i>	Cristaliza a proibição de partidos receberem recursos financeiros estrangeiros, a obrigação de prestar contas à Justiça Eleitoral e o direito de acesso ao fundo partidário.	Incentivo	
	<i>Acesso à mídia</i>	Define o direito dos partidos políticos de acesso à propaganda eleitoral gratuita via televisão e rádio.	Incentivo	

Fonte: elaborado pela autora a partir de Biezen e Rashkova (2014) e da Constituição Brasileira de 1988.

Uma vez que a Lei Falcão alterou as regras do jogo ao restabelecer o multipartidarismo, a Constituição sedimentou os direitos dos partidos políticos e a estrutura democrática da República Federativa do Brasil. A partir desta nova estrutura, a dinâmica das relações partidárias começou a

mudar e as elites políticas passaram a perceber que a formação de novas organizações partidárias não só era uma possibilidade, como também uma oportunidade para potencializar seus recursos de poder e competição. Além disso, a criação de novos partidos apresentava-se como uma solução para disputas intrapartidárias sem prejuízo para os parlamentares, pois não havia perda de mandato.

3.2.4 Os Novos Partidos

No governo Sarney, 22 partidos foram registrados, sendo que 15 foram classificados como novos partidos: PPB, PTR, PMB, PL, PS, PND, PJ, PCN, PEB, PRT, PRONA, PAS, PTdoB, PLP e PDN. O governo Sarney totalizou uma média de 3,90 novos partidos criados por ano, a maior média registrada em toda a Nova Democracia.

A transição foi um processo conduzido por elites que precisaram ocupar-se com a estruturação da engenharia institucional e legal democrática do país, estabelecendo as regras da atividade partidária e de competição eleitoral. O índice histórico de formação de novas organizações partidárias no governo Sarney reflete a falta de profundidade e base de sustentação dos partidos atuantes na época, quando as principais organizações estavam atreladas a partidos pré-Nova Democracia. Neste sentido, contextos em que o enraizamento partidário é superficial ou sua trajetória é recente oportunizam que os novos partidos tenham mais espaço na arena eleitoral tanto no aspecto legal, quanto junto aos eleitores (TAVITS, 2006).

É interessante observar que a formação de partidos associados a organizações originárias pré-64 ou criadas pelo regime militar representaram 31% da emergência partidária neste período. Isto demonstra que o processo de transição ainda estava em vigor, pois as estruturas políticas da ditadura e do período democrático anterior ainda eram relevantes no cenário partidário. As organizações enraizadas na Nova Democracia ainda dividiam espaço com estruturas do antigo regime.

O governo Sarney é o único período em que todos os aspectos – político, socioeconômico e legal – estavam favoráveis à formação de novas organizações partidárias. A congruência do incentivo nestes três contextos corrobora com o fato de este ser o período que mais concentrou a criação de novos partidos; ou seja, um cenário legal favorável associado a quadros políticos e

socioeconômicos de incentivo foi o mais fértil para a emergência de novas agremiações partidárias.

3.3 DE COLLOR A ITAMAR: 1990 A 1994

3.3.1 Contexto Político

Após vinte e oito anos de regime de exceção democrática, em 1988, a nova Constituição foi elaborada definindo que 1989 seria o ano em que o Brasil voltaria a escolher seu presidente nas urnas. A disputa presidencial contou com 22 candidatos, sendo que nomes tradicionais da política brasileira, como Leonel Brizola (PDT), Paulo Maluf (PDS) e Ulysses Guimarães (PMDB), ficaram de fora do segundo turno, que foi disputado por Fernando Collor de Mello (PRN) e Luís Inácio Lula da Silva (PT) (FLEISCHER, 2007). Collor venceu a disputa por uma diferença de 5 pontos percentuais, conforme Fleischer (2007).

O primeiro presidente civil eleito por voto direto após o fim da ditadura não permaneceu no poder durante cinco anos conforme previa a lei. Entre 1990 e 1992, Collor foi alvo de crescentes denúncias, tendo como estopim uma acusação de seu irmão a respeito da campanha eleitoral do presidente, associando-o esquemas de corrupção (SALLUM JÚNIOR; CASARÕES, 2011). A Câmara dos Deputados formou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que investigou o caso e confirmou o envolvimento de Collor; na sequência, aprovou a abertura do processo de *impeachment*, conforme Sallum Júnior e Casarões (2011). A postura parlamentar favorável à saída do presidente foi acrescida de uma intensa mobilização popular que exigia do congresso uma solução para a crise: Collor renunciou no início de outubro de 1992 e, em dezembro, o Senado aprovou o impeachment, fazendo com que seus direitos políticos ficassem suspensos por oito anos²¹ (KINZO, 2001; SALLUM JÚNIOR; CASARÕES, 2011).

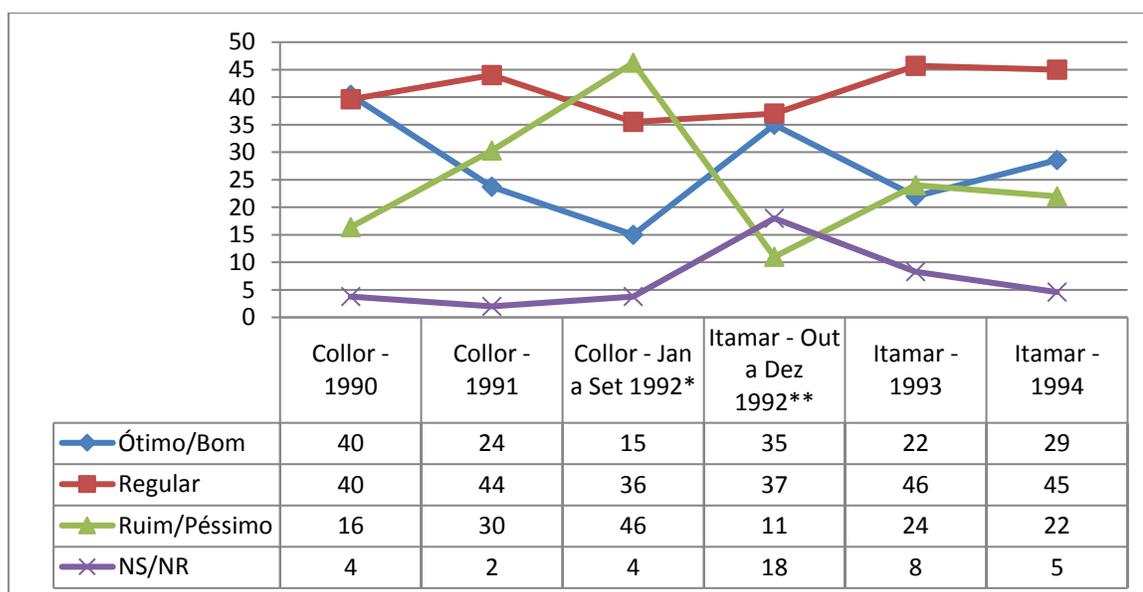
Itamar Franco era o vice de Collor e assumiu o cargo de presidente após a consolidação do *impeachment* no fim de 1992. A figura do novo presidente não foi um elemento que trouxe segurança ao ambiente político brasileiro, que estava conturbado, sua “liderança vacilante

²¹ “Cabe não esquecer que a crise do impeachment ocorreu em circunstâncias históricas muito especiais. Aconteceu em meio a um processo inacabado de transição política, marcado por movimentos de democratização política e liberalização econômica e regulado precariamente por um Estado cuja capacidade de comando sobre a sociedade e o mercado era muito débil.” (SALLUM JÚNIOR; CASARÕES, 2011).

contribuiu ainda mais para agravar a incerteza política e econômica do país.” (KINZO, 2001, p. 9). O governo de Itamar precisou lidar com o plebiscito de 1993 sobre a definição do sistema de governo do país – se presidencialista, ou parlamentarista – e um processo legislativo de revisão constitucional em 1994, conforme Kinzo (2001).

O percentual de eleitores que avaliavam o mandato de Collor negativamente comportou-se de maneira inversamente proporcional àqueles que percebiam o governo de forma positiva: ou seja, enquanto o indicador “ruim/péssimo” cresceu ao longo do tempo em que Collor esteve no poder, os números de “ótimo/bom” diminuíram, de acordo com o Gráfico 7. É interessante observar que a abstenção de respostas (Não sabe/Não respondeu) atinge seu apogeu quando Itamar assume o governo no lugar de Collor, o que é compatível com a instabilidade e a incerteza política que vigoravam naquele momento. A avaliação positiva (“ótimo/bom”) do primeiro ano do mandato de Itamar apresenta uma diferença de mais de 30 pontos percentuais em relação a “ruim/péssimo”; no segundo ano, a avaliação positiva decresce e a negativa a supera (22– 24), tendência que é revertida no último ano, quando o desempenho do indicador “ótimo/bom” cresce novamente (29-22).

Gráfico 7 – Avaliação dos Governos Collor e Itamar (1990 a 1994)²²



Fonte: DataFolha, 2016.

²² Os números apresentados no gráfico a respeito da avaliação dos governos Collor e Itamar correspondem às médias anuais das pesquisas realizadas pelo DataFolha durante o período. Em 1990, foram feitas cinco pesquisas e em 1991, três. Durante o período em que Collor foi presidente em 1992 (de janeiro a setembro), foram aplicadas quatro pesquisas. Neste mesmo ano, após Itamar assumir, uma pesquisa foi realizada. No último ano deste período, 1993, três pesquisas foram feitas.

O Plano Real foi o primeiro programa econômico empregado na Nova Democracia a conseguir reduzir e controlar a inflação por longo período, uma medida arrojada que quebrou a uma sequência de planos malsucedidos na empreitada de conter a aceleração inflacionária (GREMAUD et al, 2002). Esta estratégia econômica ganhou relevância no campo político, transformando as eleições de 1994 em um “plebiscito sobre a política econômica do governo, elegendo assim Fernando Henrique Cardoso – arquiteto do Plano Real;” (KINZO, 2001, p. 9).

As eleições de 1994 foram precedidas de uma reforma política que reduziu o mandato presidencial para quatro anos e definiu novos critérios para candidaturas, como o mínimo de 3% de representação partidária na Câmara para apresentar candidato à presidência e prazo mínimo de filiação²³ (FLEISCHER, 2007). Além de FHC, dentre os presidenciáveis estavam Lula (PT), Brizola (PDT) e Quéricia (PMDB); Fernando Henrique foi eleito no primeiro turno com mais de 54 pontos percentuais dos votos válidos, conforme Fleischer (2007). Na Câmara dos Deputados, o PMDB conquistou o maior número de cadeiras (20,3%), seguido de PSDB (13,9%), PFL (12,9%) e PT (12,8%).

Em um primeiro momento, durante o governo Collor, o cenário de instabilidade política fomenta a formação de novas organizações partidárias por grupos e elites políticas que, neste contexto, buscam encontrar e assegurar seus espaços na arena política. Entretanto, com a acentuação da instabilidade política, que estava associada à crise econômica, exacerbou-se a incerteza e imprevisibilidade do ambiente, o que inibiu a formação de novos partidos. Dessa forma, identificamos dois momentos: de 1990 a 1992, período de incentivo, e de 1993 a 1994, período de inibição.

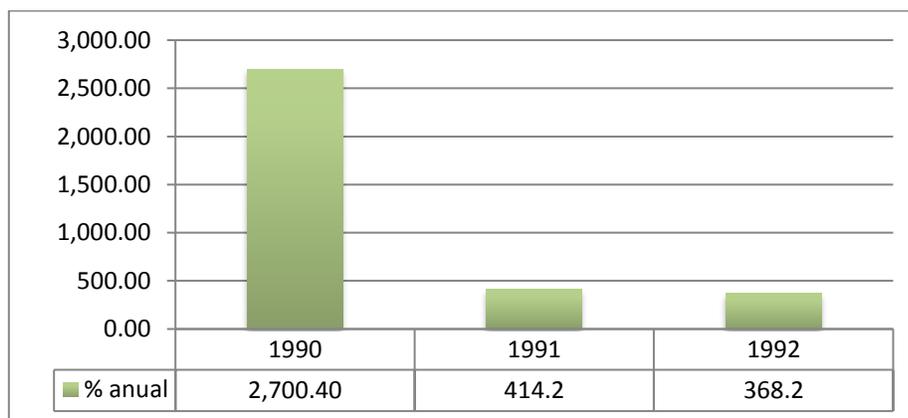
3.3.2 Contexto Socioeconômico

Collor assume o poder em um cenário de grave crise inflacionária e economia estagnada: 1990 foi o ano em que os índices de inflação atingiram os níveis mais altos da história do país, conforme Giambiagi *et al*, 2011. A primeira ação do presidente foi romper com nacional-desenvolvimentismo baseado em substituição de importação, o modelo brasileiro de crescimento econômico aplicado desde a Era Vargas, através da introdução do Plano Collor I no dia de sua posse, ainda de acordo com os autores.

²³ Conforme a Lei nº 8.713/1993, que será estudada na próxima seção.

As estratégias adotadas pelo governo Collor foram altamente impopulares junto à sociedade: o confisco de poupanças foi considerado uma intervenção estatal inaceitável e o ajuste fiscal era questionado por apostar em incremento de receita, ao invés de em contenção de gastos públicos, segundo Giambiagi *et al*, 2011. Os dois planos de Collor não conseguiram criar as condições adequadas para alcançar uma estabilidade duradoura dos preços; o primeiro plano contava com erros referentes à sua concepção, enquanto o segundo não durou tempo suficiente para tornar-se representativo, afogado pelos fatos políticos envolvendo o presidente. O Plano Collor I com teve um impacto inicial positivo na inflação: o índice superava a casa dos 2.000% em 1990 e chegou a 414.2% em 1991 e 368.2% em 1992, conforme o Gráfico 8.

Gráfico 8 – Taxa Anual de Inflação (Governo Collor – 1990 a 1992)



Fonte: Banco Mundial, 2016, em [site data.worldbank.org/country/brazil?view=chart](http://data.worldbank.org/country/brazil?view=chart).

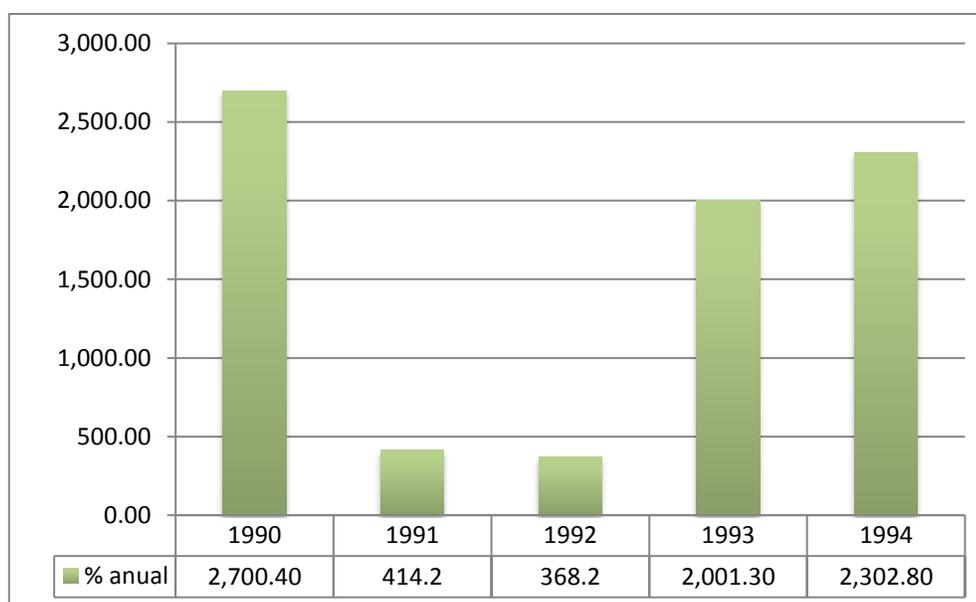
O legado mais marcante do governo Itamar foi a implantação do Plano Real: Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumiu como Ministro da Fazenda em maio de 1993, iniciando a elaboração e os preparos para o novo plano de estabilização (GREMAUD *et al*, 2002). O Plano Real foi formatado para uma aplicação gradual, sem congelamentos e com substituição “natural” da moeda, conforme Gremaud *et al* (2002). O Plano²⁴ foi bem sucedido do ponto de vista de conter a inflação, porém o comportamento dos juros e do déficit público não ocorreu conforme planejado: as taxas de juros mantiveram-se em altos índices e até foram utilizadas como uma ferramenta de controle inflacionário; por fim, a taxa de crescimento do Brasil foi afetada pela

²⁴ A elaboração do Plano Real foi liderada por Fernando Henrique Cardoso enquanto Ministro da Fazenda do governo Itamar; a implantação do plano aconteceu em dezembro de 1993. Uma vez que esta seção abrange o período de 1990 até 1994, fazemos considerações a respeito do desempenho do Plano Real como um todo, mas apresentamos os índices de Inflação, crescimento do PIB e taxa de desemprego exclusivamente para o período. A seção seguinte trará mais informações sobre os resultados e desdobramentos do Plano durante o governo FHC.

combinação entre câmbio apreciado e juros elevados, com déficit e dívida públicas crescentes (GIAMBIAGI *et al*, 2011).

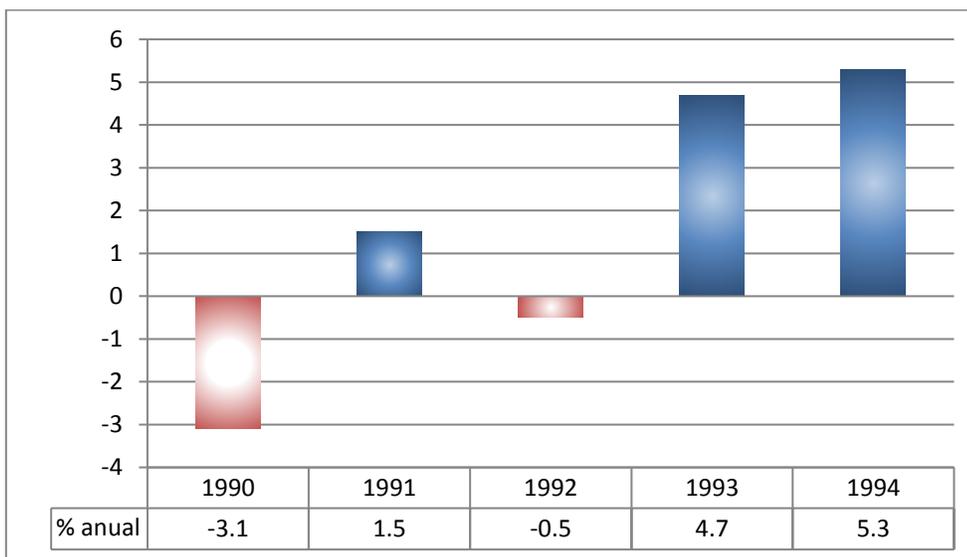
O período de 1990 a 1994 foi governado por dois presidentes, cada um responsável por dois anos do mandato. O Plano Collor I conteve relativamente a inflação durante os anos de 1991 e 1992, porém, já em 1993 e 1994, os índices voltaram a crescer, atingindo níveis semelhantes ao de 1990. Os efeitos do Plano Real, implantado em 1993, primeiro ano em vigor, não apareceram na inflação. Esse contexto está demonstrado no Gráfico 9.

Gráfico 9 – Média Anual da Taxa de Inflação (1990 a 1994)



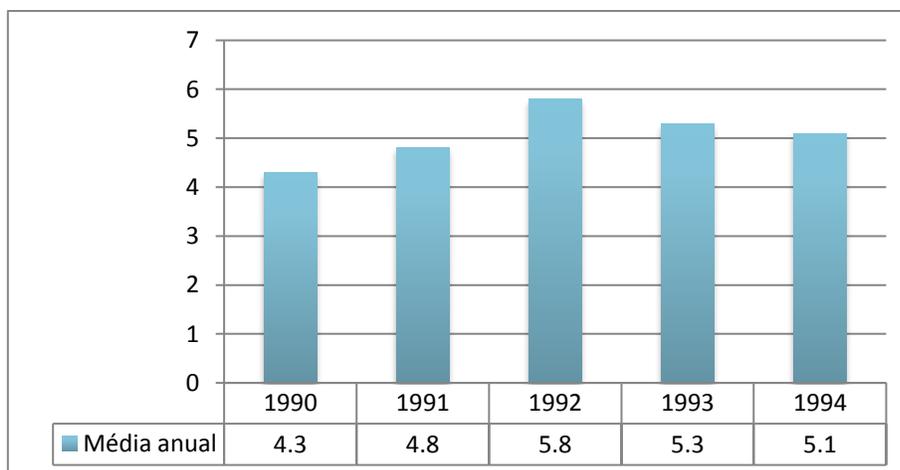
Fonte: Banco Mundial, 2016, em *site* data.worldbank.org/country/brazil?view=chart.

Durante o período correspondente ao governo Collor, o PIB apresentou um crescimento volátil, o que se deve, em grande parte, ao confisco das poupanças, com números negativos em 1990 (-3.1 pontos percentuais) e em 1992 (-0.5 pontos percentuais). O mandato de Itamar apresentou um desempenho comparativamente melhor, com índices anuais em torno de 5%. A média da taxa de crescimento do PIB no período de 1990 a 1994 foi de 1.58%a.a, de acordo com o Gráfico 10.

Gráfico 10 – Taxa de Crescimento do PIB Anual (1990 a 1994)

Fonte: Banco Mundial, 2016, em *site* data.worldbank.org/country/brazil?view=chart.

A média da taxa de desemprego entre 1990 e 1994 foi 1.12 pontos percentuais superior à do período anterior (1985 a 1989). Os índices permaneceram estáveis, sendo que o valor mínimo foi registrado em 1990 (4,3) e o máximo, em 1992 (5,8); a média do período é de 5 pontos percentuais, conforme o Gráfico 11.

Gráfico 11 – Média Anual da Taxa de Desemprego (1990 a 1994)

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2016, em *site* www.ibge.gov.br.

O governo Collor durou dois anos e foi marcado por índices recordes de inflação, desempenho negativo das taxas de crescimento do PIB e de aumento do desemprego; durante seu mandato, o presidente implantou dois planos econômicos que fracassaram em conter a inflação.

Além do crítico cenário econômico, o quadro político apresentou instabilidade crescente, com queda nos índices positivos de avaliação do governo e aumento dos escândalos de corrupção. Na área econômica, o mandato de Itamar iniciou com a volta em alta potência da aceleração da inflação, contudo, a taxa de crescimento do PIB voltou a ficar positiva e os índices de desemprego caíram ligeiramente. Neste âmbito, a maior marca socioeconômica do governo Itamar foi a implantação do Plano Real pelo Ministro da Fazenda FHC em 1993. Com exceção da inflação, que cresceu durante estes dois anos, os outros números apresentaram melhor desempenho quando comparados com o período de Collor, o que refletiu nos índices de avaliação de governo que, mesmo com a crise, foram relativamente positivos.

O cenário socioeconômico do período de 1990 a 1994 foi marcado por instabilidade e crise econômica. Associada à crise política, que culminou no impeachment de Collor, o quadro geral era de incerteza, o que funcionou como uma inibição à formação de novos partidos.

3.3.3 Arcabouço Legal

3.3.3.1 A Lei nº 8.713/1993

A primeira eleição direta para presidente aconteceu em 1989, com a vitória de Fernando Collor de Melo, que foi acusado de receber recursos financeiros ilegais e tráfico de influência entre doadores, dirigentes partidários e membros do governo, motivos pelos quais foi alvo de um processo de *impeachment*, renunciando ao cargo em outubro de 1992 (KRAUSE; REBELLO; SILVA, 2015). As legislações disponíveis na época não dispunham a respeito de uma série de questões relacionadas ao recebimento e utilização de financiamento privado e das contas de campanha, desencadeando a criação da Lei nº 8.713/1993, com caráter temporário, sendo que “A novidade é que esta legislação expressou de forma nítida a maneira dos partidos administrarem suas finanças durante as campanhas políticas e, também, como poderiam utilizar seus recursos advindos de empresas privadas, doações de pessoas e do fundo partidário.” (KRAUSE; REBELLO; SILVA, 2015, p. 255).

A Lei 8.713/1993 determinava que pudessem participar das eleições de 1994 os partidos cujos registros definitivos ou provisórios houvessem sido deferidos pelo TSE no mínimo um ano antes da eleição e contassem com, ao menos, uma cadeira titular na Câmara dos Deputados. A

apresentação de candidatos à presidência só poderia ser feita por partidos (ou coligações) que: tivessem obtido o mínimo de 5 pontos percentuais dos votos válidos para a Câmara distribuídos em um terço dos estados em 1990 e possuíssem pelo menos 3% de representação na Câmara²⁵. A Lei permitia aos partidos estabelecer coligações em todos os níveis desde que obedecessem à mesma linha dentro de uma mesma circunscrição, definindo que o número de candidatos registrados para o legislativo seria de uma vez o número total de cadeiras e uma vez e meia para coligações²⁶.

A administração financeira da campanha, de acordo com a lei, era de responsabilidade do candidato ou de pessoa designada por este, sendo que, quanto aos valores repassados pelos partidos aos candidatos, os comitês financeiros dos partidos respondiam solidariamente com os candidatos²⁷. O partido deveria entregar à Justiça Eleitoral a solicitação de registro de seus candidatos e, junto com estes documentos, informar o valor máximo que iriam gastar por candidatura em cada eleição de que participassem²⁸. A Lei 8.713/1993 também regulou as doações de pessoas físicas e jurídicas para campanhas, determinando tetos limite de valor para doações. Todas as doações e recursos em dinheiro ou valor estimado, mesmo os do próprio candidato deveriam ser feitas através da troca por Bônus Eleitorais emitidos pelo Ministério da Fazenda convertidos em Unidades Fiscais de Referência (Ufir)²⁹:

Art. 38. A partir da escolha dos candidatos em convenção, pessoas físicas ou jurídicas poderão fazer doações em dinheiro, ou estimáveis em dinheiro, para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta lei.

1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas:

I - no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos no ano de 1993;

II - no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta lei;

III - no caso de pessoa jurídica, a dois por cento da receita operacional bruta do ano de 1993.

2º Os percentuais de que tratam os incisos I e III do § 1º poderão ser excedidos, desde que as contribuições e doações não sejam superiores a setenta mil Ufir e trezentas mil Ufir, respectivamente.

3º As contribuições e doações, as receitas e os rendimentos de que trata esta lei serão convertidas em Ufir, pelo valor desta no mês em que ocorrerem.

A punição estabelecida para os partidos que infringissem as regras de financiamento privado e público de campanha, como a utilização ou recebimento de doações superiores aos determinados em lei, era a perda do direito de acesso ao fundo partidário no ano seguinte à

²⁵ Conforme Lei 8.713/1993, Art. 5º.

²⁶ Conforme Lei 8.713/1993, Arts. 6º e 10º.

²⁷ Conforme Lei 8.713/1993, Art. 35º.

²⁸ Conforme Lei 8.713/1993, Art. 18.

²⁹ Conforme Lei 8.713/1993, Art. 41 e 43.

infração³⁰. Quanto à transgressão de regulamentação de administração financeira de campanha de acordo com a averiguação da Justiça Eleitoral, os candidatos estavam sujeitos à cassação de candidatura e, caso eleitos, à perda do mandato³¹.

A Lei definiu que seria livre a veiculação de propagandas em bens particulares, desde que com a autorização do dono, sem a necessidade de licença municipal ou autorização conferida pela Justiça Eleitoral³². A Lei 8.713/1993 determinava as possibilidades de acesso à mídia para fins de propaganda eleitoral, sendo que a única permissão para divulgação paga em meios de comunicação de massa era na imprensa escrita, com limitação de um quarto de página por edição³³. A veiculação de propaganda via televisão e rádio estava restrita ao HPGE, sendo proibidas exibições pagas, conforme o Artigo 65. A distribuição do HPGE na televisão e no rádio ocorria de acordo com os cargos em questão e o número de candidatos por cargo, ou o tamanho da bancada na Câmara dos Deputados – destacamos o caso de fusões e incorporações, quando o tamanho da bancada utilizado para esses fins era a soma de seus representantes originários.

Art. 74. A Justiça Eleitoral distribuirá o tempo em cada um dos períodos diários do horário reservado à propaganda eleitoral gratuita entre os partidos e coligações que tenham candidato a cada eleição de que trata esta lei, observados os seguintes critérios:

I - na eleição presidencial:

- a) dez minutos divididos igualmente entre os partidos e coligações;
- b) vinte minutos divididos proporcionalmente ao número de representantes de cada partido ou coligação na Câmara dos Deputados, observado o disposto no § 1º;

II - na eleição para Senador, dez minutos divididos pelo número de partidos ou coligações que tenham candidato próprio;

III - na eleição para Governador e Vice-Governador de Estado ou do Distrito Federal:

- a) dez minutos divididos igualmente entre os partidos e coligações;
- b) dez minutos divididos proporcionalmente ao número de representantes de cada partido ou coligação na Câmara dos Deputados, observado o disposto no § 1º;

IV - nas eleições proporcionais, o horário definido no § 3º do artigo anterior será assim distribuído:

- a) vinte minutos divididos igualmente entre os partidos, independentemente de estarem coligados ou não;
- b) quarenta minutos divididos proporcionalmente ao número de representantes de cada partido na Câmara dos Deputados.

1º Na divisão prevista na alínea b do inciso I e na alínea b do inciso III, o número de representantes da coligação será igual à soma dos representantes dos partidos que a compõem.

2º Para os efeitos deste artigo, o número de representantes será o existente na data da publicação desta lei.

3º Para o partido que tenha resultado de fusão ou a que se tenha incorporado outro, o número de representantes corresponde ao somatório dos representantes que os partidos originários possuíam na data fixada no parágrafo anterior.

³⁰ Conforme Lei 8.713/1993, Art. 46.

³¹ Conforme Lei 8.713/1993, Art. 49.

³² Conforme Lei 8.713/1993, Art. 60.

³³ Conforme Lei 8.713/1993, Art. 63.

3.3.3.2 Análise da Legislação

Após o *boom* de novos partidos durante o governo Sarney e no primeiro ano de governo de Collor, as elites políticas organizaram a legislação de modo a conter a formação de novas organizações partidárias. Isto foi feito através da implantação de restrições para participação das eleições de 1994, imposição de limites para as doações de campanha e da associação do acesso ao HPGE ao tamanho das bancadas na Câmara. A Lei 8.713/1993 foi editada para disciplinar a atuação partidária na arena eleitoral, definindo parâmetros e regras para a competição partidária, o que a enquadra na classificação de inibidora da emergência de novos partidos políticos.

O Quadro 7 apresenta a análise da legislação conforme as categorias de Biezen e Rashkova (2014) e sua classificação quanto ao incentivo ou a inibição à formação de novas organizações partidárias. Os elementos normativos estão distribuídos conforme as categorias das autoras na coluna 2 e classificados na coluna 3. A coluna 4 apresenta a classificação geral da norma, de acordo com a maioria dos elementos normativos.

Quadro 7 – A Lei 8.713/1993

	Categoria (1)	Elementos normativos (2)	Classificação dos elementos normativos (3)	Classificação da norma (4)
Lei 8.713/93	Organização	Habilitados a participar das eleições: partidos com registro provisório ou definitivo datado de um ano antes das eleições e com um representante na Câmara pelo menos;	Inibição	Inibição
		Habilitados a indicar candidato para a presidência: partidos que obtiveram pelo menos 5% dos votos válidos para a Câmara e 3% das cadeiras;	Inibição	
		Coligações permitidas desde que não diferissem dentro de uma mesma circunscrição;	Inibição	
		Número de candidatos para legislativo: uma vez o total de cadeiras para partidos e 1,5 vezes para coligações.	Incentivo	
	Financiamento	O partido é o responsável por estabelecer o teto máximo de gastos para cada nível de candidatura;	Incentivo	
		O candidato é responsável pela sua prestação de contas, a não ser em repasses do partido, quando os comitês financeiros são solidariamente responsáveis;	Incentivo	
		As doações aos partidos deveriam ser feitas através de bônus eleitorais.	Inibição	
		É estabelecido um limite para doações de pessoas físicas (10% dos rendimentos brutos de 1993) e jurídicas (2% receita operacional bruta em 1993), que não poderiam ultrapassar 70 e 300 mil Ufir respectivamente.	Inibição	
	Acesso à mídia	A única exceção para veiculação de propaganda paga permitida refere-se à imprensa escrita, com limite de ¼ de página por edição;	Incentivo	
		Livre veiculação de propaganda em bens particulares, desde com a autorização do dono, sem a necessidade de licença municipal ou autorização da Justiça Eleitoral.	Incentivo	
		HPGE (presidente e governador): 10 minutos iguais e 20 minutos proporcionalmente ao número de representantes de cada partido ou coligação na Câmara dos Deputados na data da posse.	Inibição	
		<u>Senador</u> : 10 minutos divididos entre todos os candidatos; <u>Deputados</u> : 20 minutos entre todos os partidos (independente de coligação), 40 minutos proporcional ao número de representantes de cada partido na câmara – fusão ou incorporação, os partidos originais são a referência.	Inibição	

Fonte: elaborado pela autora a partir de Biezen e Rashkova (2014) e da Lei 8.713/1993.

3.3.4 Os Novos Partidos

Ao longo do período de 1990 a 1994, 15 partidos foram criados, sendo que 12 destes são classificados como novos partidos: PSC, PMN, PD, PRS, PAP, PBM, PLH, PSU, PNT, PRP, PLT e PV. A média do período foi de 2,40 novos partidos criados por ano, a segunda maior média da Nova Democracia.

Do total de 12 novos partidos, nove foram criados em 1990, ano em que é eleito um presidente por voto direto pela primeira vez após a ditadura civil-militar. Esse *boom* de nascimento de novos partidos pode estar atrelado à nova experiência democrática de eleições diretas, que sucedeu a promulgação de uma nova Constituição e, assim, fomentou a emergência de novas organizações partidárias.

Em relação ao período anterior, houve uma sensível redução, de sete para três, na criação de partidos originários pré-64 ou associados aos partidos criados pelo regime militar. Com o movimento de consolidação dos processos de transição e redemocratização, entendemos que o período de 1990 a 1994 pode ser interpretado como um momento de reestruturação da vida partidária: o fantasma da ditadura estava mais distante, algumas regras do jogo político já estavam estabelecidas e novos partidos emergiram como um dos frutos da nova experiência democrática.

O período de 1990 a 1994 combina inibição à formação de novos partidos políticos pelo cenário econômico e parte do cenário político, bem como pelo arcabouço legal e, mesmo assim, registrou um alto índice de formação de novas organizações partidárias. O contexto legal desfavorável não foi suficiente para conter a emergência de novos partidos, reforçando que este aspecto não basta, isoladamente, para explicar este fenômeno.

3.4 A ERA FHC: 1995 A 2002

3.4.1 Contexto Político

FHC assumiu a presidência com dois desafios centrais: estabelecer alianças que promovessem e garantissem governabilidade e vencer de forma eficaz a batalha contra a inflação (GIAMBIAGI, 2011). A agenda do governo concentrou-se em estabilização monetária e reformas constitucionais associadas a outras ações como privatizações, reforma do sistema financeiro e

renegociação das dívidas estaduais (COUTO e ABRUCIO, 2003). Um elemento pairava sobre todas essas questões: Fernando Henrique poderia ser, ou não, o primeiro presidente civil eleito pelo voto popular a concluir seu mandato regularmente e era necessária habilidade política e administrativa para consolidar essa meta.

Concluir o mandato presidencial emanado da decisão popular na data prevista e entregar o comando do país ao seu sucessor, como é praxe no ritual normal de uma democracia – e como não ocorria no Brasil desde a transição entre JK e Jânio – foi uma das prioridades de FHC, e isso condicionou as opções que fez na economia (GIAMBIAGI, 2011, p. 166).

O primeiro mandato de FHC foi marcado pela estabilização e os primeiros indícios de sucesso do Plano Real, com reduções acentuadas das taxas de inflação, permitindo que o presidente construísse uma ampla base de apoio ao programa e ao seu governo, que contava com uma base parlamentar de aproximadamente 75% dos parlamentares do Congresso Nacional (GIAMBIAGI, 2011; COUTO; ABRÚCIO, 2003). Com apoio legislativo consistente, o presidente conseguiu aprovar dezesseis emendas constitucionais, incluindo desregulamentação dos mercados, desestatização e abertura econômica até a aprovação da reeleição para os chefes do Executivo nos três âmbitos da federação, conforme Couto e Abrúcio (2003).

O ambiente em que a emenda constitucional que instituiu a reeleição presidencial foi aprovada era de crises no mercado internacional, juros elevados e explosão da dívida interna – consequências das medidas adotadas pelo Plano Real. Os esforços para conquistar a vitória no Congresso e promulgar a emenda da reeleição foram alvo de polêmica, entretanto, que não se converteram em obstáculos para afetar os resultados da eleição seguinte: Fernando Henrique foi reeleito em primeiro turno com uma diferença de 21,35 pontos percentuais dos votos válidos em relação a Lula (FLEISCHER, 2007, p. 272). A habilidade política para conformar coalizões de FHC e a eficiência de seu plano econômico sobrepujaram o desconforto e as críticas às negociações pela reeleição e as privatizações.

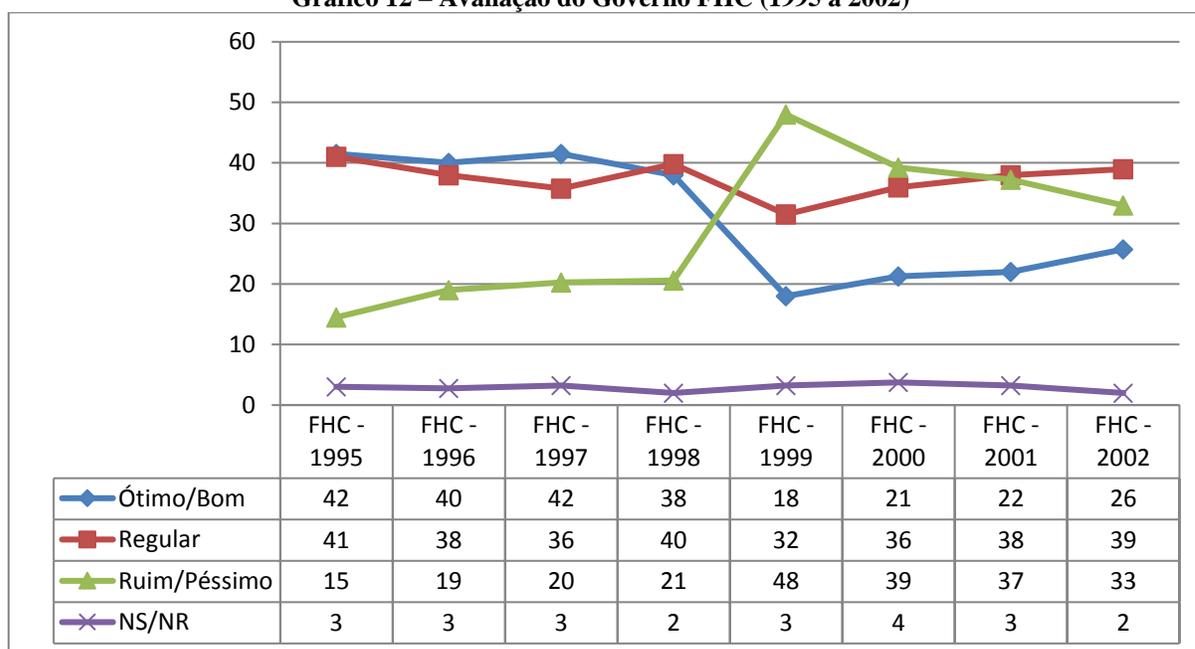
(...) o custo político da luta pela reeleição poderia ser plenamente compensado pelos ganhos advindos da continuidade de seu governo. E, no segundo mandato, esse prosseguimento teria condições de ganhar sinal positivo, implementando uma agenda que fosse além da política antiinflacionária e das privatizações, procurando retomar o desenvolvimento (COUTO; ABRUCIO, 2003, p. 282).

Os governos de FHC apresentaram continuidade em relação ao combate à inflação e à expansão dos gastos públicos. A herança que Fernando Henrique legou ao Brasil é de consolidação da estabilização inflacionária e o fim da indexação com um pano de fundo de baixo crescimento econômico, elevação da carga tributária, da dívida externa e fiscal, de acordo com

Giambiagi (2011). O autor também destaca a estruturação das metas de inflação, do câmbio flutuante e da austeridade fiscal, bem como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a reforma da Previdência e o fim do monopólio estatal sobre os setores de petróleo e telecomunicações.

Os resultados da avaliação do governo de Fernando Henrique são diferentes para cada mandato. Podemos dizer que há uma inversão de comportamento: aqueles que avaliavam o governo como “ótimo/bom” eram maioria entre 1994 e 1998, com média de 40.5 pontos percentuais, e passam a ser minoria após a reeleição e a média reduziu praticamente pela metade: 21.75 pontos percentuais. A percepção de que o desempenho de FHC seria “ruim/péssimo” atinge o auge de 48 pontos percentuais após a reeleição; a avaliação negativa cresce no segundo mandato, mas comporta-se de forma decrescente após o pico de 1999.

Gráfico 12 – Avaliação do Governo FHC (1995 a 2002)³⁴



Fonte: DataFolha, 2016.

As eleições de 2002 contaram com uma particularidade atípica: a Resolução do TSE N° 21.002/2002 definiu a verticalização das coligações, o que significava que os estados precisavam

³⁴ Os números apresentados no gráfico correspondem às médias dos resultados das pesquisas de cada ano. Em relação ao primeiro mandato de FHC, nos anos de 1995, 1996 e 1997 foram feitas quatro pesquisas por ano, enquanto no ano de 1998 foram aplicadas cinco pesquisas. No segundo mandato, foram realizadas quatro pesquisas por ano durante todo o período.

respeitar as alianças partidárias feitas nacionalmente³⁵. A chapa que representava a continuidade do governo Fernando Henrique não foi facilmente composta, o PMDB ficou dividido internamente e demorou a decidir apoiar os tucanos, tanto que muitos peemedebistas optaram informalmente por outros candidatos; por fim, o candidato a presidente escolhido foi José Serra (PSDB) com Rita Camata (PMDB) como vice (FLEISCHER, 2007). A estratégia petista para essa eleição não seguiu a mesma linha de 1989, 1994 e 1998, adotando um caráter mais centrista: Lula candidatou-se tendo como vice José de Alencar (PL), conforme Fleischer (2007). Ademais, o PT publicou a “Carta aos Brasileiros”, em junho de 2002, afirmando o compromisso do partido – e de Lula – com a estabilidade econômica e o combate à inflação, o que atraiu o apoio de empresários e aumentou a confiança na candidatura petista (BARBOSA, 2012).

Lula saiu vitorioso do primeiro turno com uma margem superior a 20 pontos percentuais em relação a José Serra, o segundo colocado. No segundo turno das eleições de 2002, o PT conquistou pela primeira vez a presidência da república atingindo 62,48 pontos percentuais dos votos válidos, assim como foram vitoriosos nas eleições proporcionais ao eleger a maior bancada da Câmara (FLEISCHER, 2007).

Uma vez que FHC possuía amplo apoio no Legislativo, o interesse das elites políticas era de estar ao lado do governo para manter e potencializar seu acesso aos recursos do aparelho de Estado. No entanto, alguns grupos que faziam oposição ao governo poderiam se sentir insatisfeitos com a maneira como seus partidos estavam atuando, abrindo margem para a formação de novas organizações partidárias como uma solução para estes impasses.

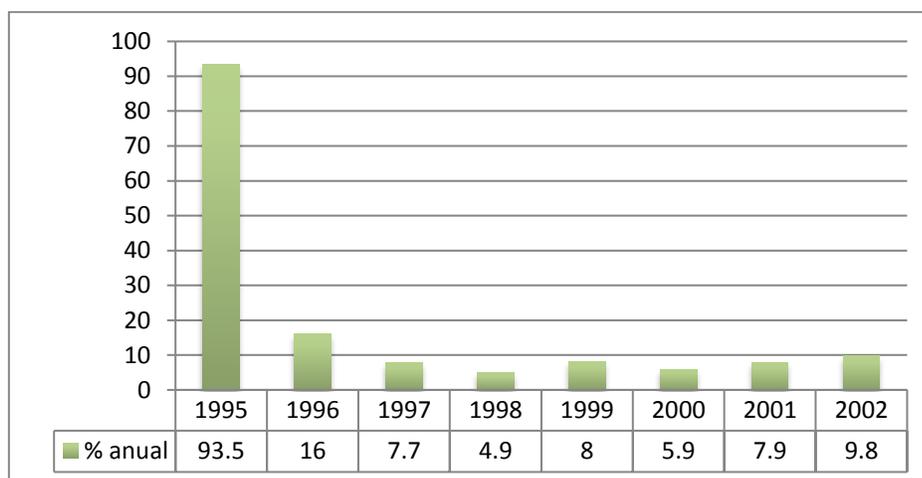
O aspecto político está atrelado ao contexto socioeconômico demandando que a era FHC seja categorizada de acordo com cada um dos seus mandatos. O primeiro é considerado inibidor à formação de novos partidos devido ao presidente possuir maioria no Congresso associada a índices positivos de popularidade; o segundo, por sua vez, é classificado como incentivador, pois a avaliação de governo deteriora e alguns grupos políticos poderiam considerar que a criação de uma nova organização era uma estratégia para fazer oposição ao governo.

³⁵ Exemplo: se as coligações para presidência fossem PT-PMDB e PSDB-PFL, nenhum estado poderia formar uma coligação de composição PT-PFL em qualquer esfera – seja para cargo legislativo ou executivo.

3.4.2 Contexto Socioeconômico

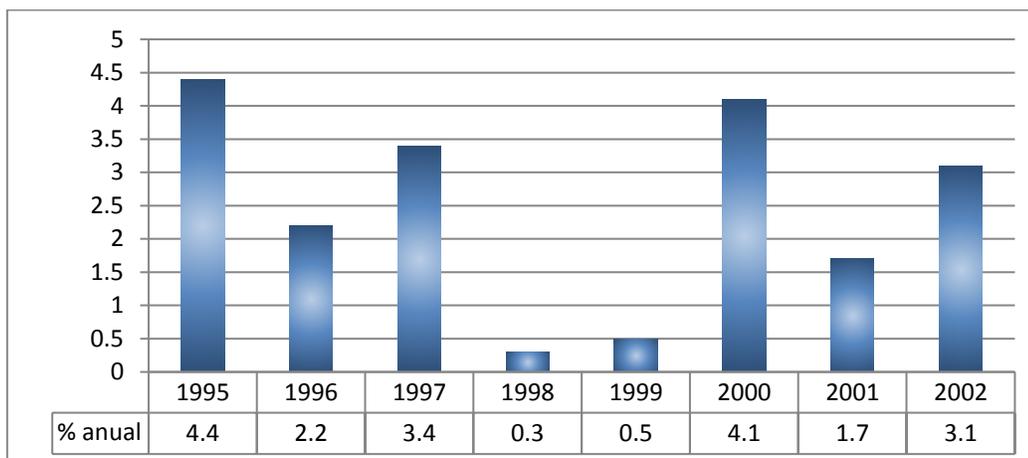
A redução das taxas inflacionárias foi a principal vitória do Plano de Real. Os resultados sensíveis foram notados a partir de 1995, ano em que houve um decréscimo que ultrapassou os 2.000 pontos percentuais em relação a 1994. Entre 1996 e 2002, podemos observar duas tendências: a primeira ocorre entre 1996 e 1998, quando a taxa de inflação diminuiu, e a segunda, no período que vai de 2000 a 2002 quando a inflação cresce. A média da taxa de inflação do período completo é de 19.2 pontos percentuais; entretanto, caso retiremos da amostra o ano de 1995, que apresenta um valor discrepante, a média cai para 8.6 pontos percentuais, conforme ilustrado pelo Gráfico 13. A elevação da taxa de inflação nos últimos anos de FHC como presidente pode ser atribuída à proximidade da alternância de poder, através das eleições de 2002, relacionada a uma preocupação quanto à continuidade da proposta econômica que vinha sendo implementada (COUTO; ABRUCIO, 2003).

Gráfico 13 – Taxa de Inflação Governo FHC (1995 a 2002)



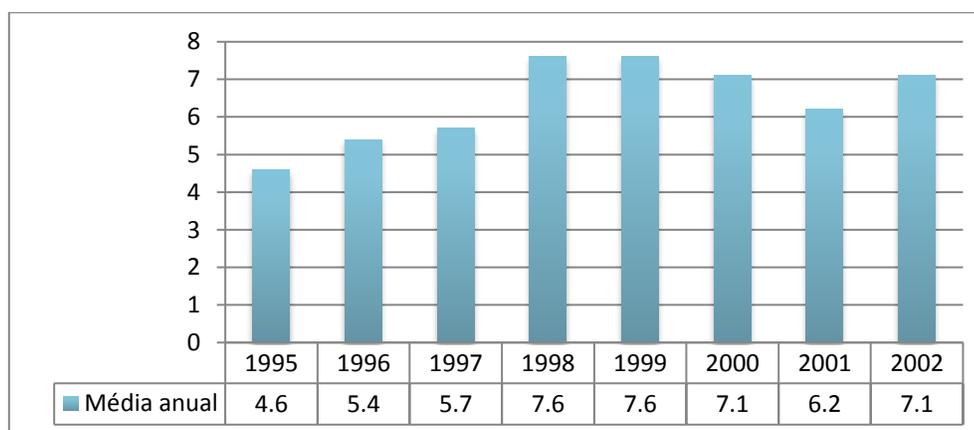
Fonte: Banco Mundial, 2016, em *site* data.worldbank.org/country/brazil?view=chart.

A taxa de crescimento do PIB oscilou durante o governo de Fernando Henrique. O pior desempenho está concentrado nos anos de 1998 e 1999, mas não há taxas negativas neste período, conforme o Gráfico 14. A média de crescimento do PIB ao longo do mandato de FHC é de 2.46 pontos percentuais.

Gráfico 14 – Taxa de Crescimento do PIB Anual Governo FHC (1995 a 2002)

Fonte: Banco Mundial, 2016, em *site* data.worldbank.org/country/brazil?view=chart.

A elevação nas taxas de desemprego foi um dos desfechos mais impopulares da política econômica aplicada por FHC. De 1995 até 1998, houve aumento evidente do desemprego que permaneceu alto em 1999, apresentando ligeira queda nos anos de 2000 e 2001 para voltar a crescer em 2002, conforme o Gráfico 15. A média do período foi 1.35 ponto percentual superior aos resultados de 1990-1994.

Gráfico 15 – Média Anual da Taxa de Desemprego Governo FHC (1995 a 2002)

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2016, em *site* www.ibge.gov.br.

FHC colheu os frutos do Plano Real implantado em 1999 e a inflação foi controlada; as taxas de crescimento do PIB não eram estáveis, porém mantiveram-se positivas; contudo, a média da taxa de desemprego anual foi maior do que os períodos anteriores, um dos efeitos perversos do Plano Real. Neste sentido, o nível dos índices de avaliação do governo FHC não foi estável: no

primeiro mandato, a média da avaliação positiva ultrapassava os 40%; esta tendência é invertida a partir de 1998, quando a percepção “ruim/péssima” torna-se a maioria.

Na mesma linha do aspecto político, o contexto socioeconômico do governo FHC precisa ser avaliado em dois momentos: primeiro e segundo mandatos. O primeiro mandato de FHC trouxe resultados sensíveis quanto à estabilização da economia, o que, associado ao apoio massivo no congresso, inibia a formação de novos partidos, pois as elites políticas que estavam interessadas em estar ao lado do governo poderiam ocupar espaços dentro de partidos já estabelecidos. Contudo, o segundo mandato foi marcado por queda da popularidade do governo e aumento do desemprego, criando oportunidades para que grupos insatisfeitos com a atuação de seus partidos identificassem na formação de novas organizações partidárias uma estratégia para atingir seus objetivos.

3.4.3 Arcabouço Legal

3.4.3.1 A Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9.696/1995), a Lei nº 9.504/1997 e a Lei 9.693/1998

A Lei 8.713/1993 foi elaborada com caráter temporário visando a regular as eleições de 1994, tendo como principal objetivo regulamentar os gastos dos partidos e o recebimento de recursos e doações. Um ano após o pleito que elegeu Fernando Henrique Cardoso (FHC) para o seu primeiro mandato, em 1995, foi elaborada a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP). O objetivo da Lei nº 9096/1995 é regulamentar a atividade partidária. A Lei provê as orientações necessárias de acordo com o colocado pela Constituição Cidadã de 1988, compreendendo os partidos como o instrumento do regime democrático representativo, garantindo-lhes autonomia organizativa e programática³⁶:

TÍTULO I Disposições Preliminares

Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.

³⁶ Conforme Lei 9.096/1995, Art. 14. Observadas as disposições constitucionais e as desta Lei, o partido é livre para fixar, em seu programa, seus objetivos políticos e para estabelecer, em seu estatuto, a sua estrutura interna, organização e funcionamento.

Art. 2º É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos cujos programas respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.

Art. 3º É assegurada, ao partido político, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.

A Lei estipulava que para registrar o estatuto partidário no TSE era necessário apoio do eleitorado em caráter nacional, que deveria ser comprovado³⁷ através das assinaturas de eleitores equivalente a, pelo menos, 0,5 pontos percentuais dos votos válidos para a Câmara dos Deputados na última eleição distribuídos em 1/3 ou mais dos Estados com, ao menos, 0,1% em cada um deles³⁸. O registro do estatuto partidário é o que permite a participação do processo eleitoral, o acesso ao Fundo Partidário e ao HPGE³⁹. Os demais requisitos burocráticos para registro de novas organizações partidárias permaneceram de acordo com o disposto anteriormente pela Lei 8.713/1993.

A fusão ou incorporação de partidos políticos também é regulamentada conforme a Lei 9.096/1995, situações nas quais é preciso elaborar novos estatutos e programas partidários aprovados pela maioria dos componentes dos órgãos de deliberação dos partidos originais. Em relação ao funcionamento parlamentar e questões de acesso ao fundo partidário e ao HPGE, nesses casos, o cálculo de distribuição é baseado na soma do montante de votos obtidos por esses partidos na última eleição para a Câmara dos Deputados⁴⁰.

As organizações partidárias ficavam obrigadas, de acordo com a Lei 9.096/1995, a enviar balanços contábeis anuais à Justiça Eleitoral e, em anos eleitorais, com periodicidade mensal quatro meses antes e dois meses depois do pleito⁴¹; a Justiça Eleitoral seria encarregada de verificar a veracidade da prestação de contas ordinárias e de campanha dos partidos políticos⁴². Os partidos permanecem proibidos de receber fundos ou recursos de origem estrangeira, sendo que a Lei reforça a proibição de financiamento de origem sindical ou de entidades governamentais, conforme orientado no Artigo 31:

Art. 31. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

³⁷ Conforme Lei 9.096/1995, III, § 1º A prova do apoio mínimo de eleitores é feita por meio de suas assinaturas, com menção ao número do respectivo título eleitoral, em listas organizadas para cada Zona, sendo a veracidade das respectivas assinaturas e o número dos títulos atestados pelo Escrivão Eleitoral.

³⁸ Conforme Lei 9.096/1995, Art. 7º, § 1º.

³⁹ Conforme Lei 9.096/1995, Art. 7º, § 2º.

⁴⁰ Conforme Lei 9.096/1995, Art. 29 na íntegra.

⁴¹ Conforme Lei 9.096/1995, Art. 32 na íntegra.

⁴² Conforme Lei 9.096/1995, Art. 34.

- I - entidade ou governo estrangeiros;
- II - autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38;
- III - autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais;
- IV - entidade de classe ou sindical.

As sanções cabíveis para casos de infração na prestação de contas partidárias e de campanha estavam relacionadas principalmente – e quase exclusivamente – à suspensão de acesso ao Fundo Partidário. Por exemplo:

Art. 36. Constatada a violação de normas legais ou estatutárias, ficará o partido sujeito às seguintes sanções:

- I - no caso de recursos de origem não mencionada ou esclarecida, fica suspenso o recebimento das quotas do fundo partidário até que o esclarecimento seja aceito pela Justiça Eleitoral;
- II - no caso de recebimento de recursos mencionados no art. 31, fica suspensa a participação no fundo partidário por um ano;
- III - no caso de recebimento de doações cujo valor ultrapasse os limites previstos no art. 39, § 4º, fica suspensa por dois anos a participação no fundo partidário e será aplicada ao partido multa correspondente ao valor que exceder aos limites fixados.

Art. 37. A falta de prestação de contas ou sua desaprovação total ou parcial, implica a suspensão de novas quotas do fundo partidário e sujeita os responsáveis às penas da lei, cabíveis na espécie, aplicado também o disposto no art. 28.

Parágrafo único. A Justiça Eleitoral pode determinar diligências necessárias à complementação de informações ou ao saneamento de irregularidades encontradas nas contas dos órgãos de direção partidária ou de candidatos.

A Lei 9.096/1995 definia que os partidos poderiam receber doações de pessoas físicas e jurídicas, à exceção do disposto no Artigo 31, que fossem feitas diretamente aos diretórios, que deveriam declará-los à Justiça Eleitoral, através de cheques cruzados ou depósito na conta do partido, conforme o Artigo 39. Ainda de acordo com esse artigo⁴³, a legislação limitava a doação de pessoas jurídicas para órgãos de direção nacional a 2%, e para os níveis estadual e municipal, em até 0,2%. A Lei possui um capítulo dedicado exclusivamente ao Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário). A previsão orçamentária para o Fundo Partidário é composta de valores depositados pelo Tesouro Nacional, recursos oriundos da aplicação de multas e penalidades pecuniárias de acordo com a Legislação Eleitoral e doações de pessoas físicas ou jurídicas ao Fundo⁴⁴. A distribuição do Fundo Partidário aos partidos políticos era determinada pela lei, em 1995, da seguinte forma:

⁴³ O Artigo 39 considera o Art. 38 IV “dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.” para estabelecer o limite permitido para doação de pessoas jurídicas.

⁴⁴ Conforme Lei 9.096/1995, Art. 40.

Art. 41. O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de cinco dias, a contar da data do depósito a que se refere o § 1º do artigo anterior, fará a respectiva distribuição aos órgãos nacionais dos partidos, obedecendo aos seguintes critérios:

I - um por cento do total do Fundo Partidário será destacado para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;

II - noventa e nove por cento do total do Fundo Partidário serão distribuídos aos partidos que tenham preenchido as condições do art. 13⁴⁵, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

O Título IV da LOPP versa sobre o acesso gratuito ao rádio e à televisão, determinando que os programas de propaganda partidária gratuita devessem ir ao ar à noite com conteúdo sobre programas partidários e sua execução, eventos, congressos e a posição da organização sobre temas de interesse da opinião pública⁴⁶. Emissoras de televisão e rádio devem transmitir gratuitamente⁴⁷ em âmbito nacional e estadual os programas disponibilizados pelos órgãos de direção partidários, que devem ter a duração de trinta segundos e um minuto, conforme autorizado pelo Tribunal Superior Eleitoral⁴⁸. A distribuição do HPGE aos partidos é realizada de acordo com sua representação na Câmara dos Deputados, sendo que a Lei 9.096/1995 determinava que os partidos sem cadeiras na Câmara tivessem direito a um programa nacional semestral de dois minutos⁴⁹. As organizações partidárias com representação, conforme disposto no Artigo 13, teriam direito a programas semestrais em cadeia nacional e estadual com vinte minutos cada, cujos devem ser utilizados através de inserções de trinta segundos ou um minuto⁵⁰.

Após a publicação da Lei 9.096/1995, foi estabelecido o prazo de seis meses para os partidos adaptarem seus estatutos ao determinado pela legislação. As disposições gerais da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, conforme publicado em 1995, começariam a valer a partir da eleição seguinte, ou seja, no ano de 1998, em relação à distribuição do Fundo e do HPGE. As disposições finais da Lei versavam, portanto, sobre o período que abrangeria desde a publicação desta, até o início da legislatura seguinte. Nesta ocasião, a atividade parlamentar estava garantida pela Lei aos partidos que possuíssem representantes e filiados em pelo menos três estados

⁴⁵ Lei 9.096/1995, Art. 13: Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha eleito representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtinha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

⁴⁶ Conforme Lei 9.096/1995, Art. 45 I, II e III.

⁴⁷ A transmissão gratuita refere-se ao que diz respeito aos partidos políticos, pois, conforme a Lei 9.096/1995, Art. 52 “As emissoras de rádio e televisão terão direito a compensação fiscal pela cedência do horário gratuito previsto nesta”.

⁴⁸ Conforme Lei 9.096/1995, Art. 46.

⁴⁹ Conforme Lei 9.096/1995, Art. 48.

⁵⁰ Conforme Lei 9.096/1995, Art. 49.

diferentes, sendo a Mesa Diretora da Câmara responsável por decidir sobre o funcionamento da representação partidária daquelas organizações que não cumprissem esses requisitos⁵¹. Além dessas questões, também foram determinadas, temporariamente, as seguintes disposições sobre o acesso ao Fundo Partidário e ao HPGE em período de campanha:

Art. 56. No período entre a data da publicação desta Lei e o início da próxima legislatura, será observado o seguinte:

III - ao partido que preencher as condições do inciso I é assegurada a realização anual de um programa, em cadeia nacional, com a duração de dez minutos;

IV - ao partido com representante na Câmara dos Deputados desde o início da Sessão Legislativa de 1995, fica assegurada a realização de um programa em cadeia nacional em cada semestre, com a duração de cinco minutos, não cumulativos com o tempo previsto no inciso III;

V - vinte e nove por cento do Fundo Partidário será destacado para distribuição a todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, na proporção da representação parlamentar filiada no início da Sessão Legislativa de 1995.

Art. 57. No período entre o início da próxima Legislatura e a proclamação dos resultados da segunda eleição geral subsequente para a Câmara dos Deputados, será observado o seguinte:

I - direito a funcionamento parlamentar ao partido com registro definitivo de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral até a data da publicação desta Lei que, a partir de sua fundação tenha concorrido ou venha a concorrer às eleições gerais para a Câmara dos Deputados, elegendo representante em duas eleições consecutivas:

a) na Câmara dos Deputados, toda vez que eleger representante em, no mínimo, cinco Estados e obtiver um por cento dos votos apurados no País, não computados os brancos e os nulos;

b) nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras de Vereadores, toda vez que, atendida a exigência do inciso anterior, eleger representante para a respectiva Casa e obtiver um total de um por cento dos votos apurados na Circunscrição, não computados os brancos e os nulos;

II - vinte e nove por cento do Fundo Partidário será destacado para distribuição, aos Partidos que cumpram o disposto no art. 13 ou no inciso anterior, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados;

III - é assegurada, aos Partidos a que se refere o inciso I, observadas, no que couber, as disposições do Título IV:

a) a realização de um programa, em cadeia nacional, com duração de dez minutos por semestre;

b) a utilização do tempo total de vinte minutos por semestre em inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais e de igual tempo nas emissoras dos Estados onde hajam atendido ao disposto no inciso I, b.

Dois anos depois da publicação da LOPP, foi promulgada a Lei de 9.504/1997 definindo que estariam habilitados a participar de eleições os partidos que registraram seu estatuto no TSE até um ano antes do pleito, com órgãos de direção constituídos de acordo com o estatuto até a convenção⁵². É permitido aos eleitores votarem em candidatos regularmente inscritos ou nas legendas partidárias, ou seja, não sendo possível conferir votos a candidaturas avulsas⁵³. A Lei

⁵¹ Conforme Lei 9.096/1995, Art. 56.

⁵² Conforme Lei 9.504/1997, Art. 4º.

⁵³ Conforme Lei 9.504/1997, Art. 5º

permite que os partidos construam coligações conforme o disposto no Artigo 6º: “É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.”.

A Lei 9.504/1997 determinava que, para estarem aptos a participar das eleições, os candidatos precisam residir no mesmo domicílio eleitoral em que pretendessem concorrer por, pelo menos, um ano antes do pleito, prazo que também se aplicava ao tempo mínimo de filiação partidária⁵⁴. O total permitido de candidatos registrados para as eleições das casas legislativas era de até 150% do total de cadeiras disponíveis e, havendo coligações, o número era ampliado para 200% das vagas disputadas; a lei ainda prevê que as vagas devem ser distribuídas garantindo, pelo menos, 30% e, no máximo, 70% para cada sexo⁵⁵.

No que diz respeito ao financiamento partidário e de campanha, a Lei nº 9.504/1997 foi elaborada e aprovada pelo Congresso para cristalizar o que fora estabelecido em caráter provisório na Lei 8.713/1993. Além de legitimar o papel fiscalizador da Justiça Eleitoral e sua função de tomar providências quanto a irregularidades, a lei explicita a proibição de partidos receberem recursos de quaisquer organizações públicas ou que recebem recursos oriundos de órgãos públicos, com o intuito de não permitir abuso de influência de empresas sobre o aparelho estatal e de governo (KRAUSE; REBELLO; SILVA, 2015).

Sendo assim, os limites máximos para gastos de campanhas continuavam a ser estabelecidos e informados pelos próprios partidos à Justiça Eleitoral, com pena aplicável para os casos de descumprimento dessa limitação através de multa estipulada de acordo com o valor excedido⁵⁶. Nesse sentido, também foi mantida a orientação de formar comitês financeiros para arrecadar e aplicar recursos para campanha⁵⁷, assim como o candidato continuava como responsável administração financeira de campanha e, sozinho, pela veracidade prestação de contas de campanha⁵⁸. As doações de pessoas físicas estavam limitadas a 10% do rendimento bruto no ano anterior ao pleito em questão e os recursos próprios de candidatos não poderiam

⁵⁴ Conforme Lei 9.504/1997, Art. 9º.

⁵⁵ Conforme Lei 9.504/1997, Art. 10º.

⁵⁶ Conforme Lei 9.504/1997, Art. 18.

⁵⁷ Conforme Lei 9.504/1997, Art. 19.

⁵⁸ Conforme Lei 9.504/1997, Art. 20 e 21.

ultrapassar o limite definido pelo partido, sendo que casos de infração deveriam ser punidos com multa ou suspensão de recebimento do Fundo Partidário no ano seguinte⁵⁹.

A Lei 9.504/1997 determinava que as prestações de contas dos candidatos às eleições majoritárias deveriam ser feitas através dos comitês financeiros, enquanto as de candidatos às eleições proporcionais poderiam ser feitas pelos próprios candidatos⁶⁰. A Justiça Eleitoral era responsável por decidir sobre a regularidade das contas apresentadas⁶¹.

O período de duração da campanha eleitoral ia de 5 de julho do ano da eleição até o primeiro domingo de outubro, totalizando, aproximadamente, 90 dias, de acordo com o Artigo 36. A Lei 9.504/1997 definia que as propagandas externas em propriedades particulares não necessitavam de autorização do poder municipal, não legislando a respeito das proporções das propagandas permitidas; em se tratando de bens públicos, além da necessidade de autorização prévia, a alocação de propagandas era permitida em postes, viadutos, passarelas e pontes sob a condição de não atrapalhar o tráfego do local⁶². A Lei estabelecia que a propaganda em outdoors acontecesse através de sorteio mediado pela Justiça Eleitoral, conforme Artigo 42. De acordo com a Lei 9.504/1997, a propaganda paga só seria admitida na imprensa escrita obedecendo às dimensões definidas na lei; a veiculação de propaganda na televisão e no rádio estaria restrita ao HPGE⁶³. O Artigo 47 da lei foi dedicado a definir minuciosamente os dias, os horários e a duração das propagandas eleitorais e, também, os critérios para distribuição de tempo para os candidatos das eleições proporcionais:

§ 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do parágrafo anterior, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato e representação na Câmara dos Deputados, observados os seguintes critérios :

I - um terço, igualmente;

II - dois terços, proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram.

§ 3º Para efeito do disposto neste artigo, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados será a existente na data de início da legislatura que estiver em curso.

§ 4º O número de representantes de partido que tenha resultado de fusão ou a que se tenha incorporado outro corresponderá à soma dos representantes que os partidos de origem possuíam na data mencionada no parágrafo anterior.

§ 5º Se o candidato a Presidente ou a Governador deixar de concorrer, em qualquer etapa do pleito, e não havendo a substituição prevista no art. 13 desta Lei, far-se-á nova distribuição do tempo entre os candidatos remanescentes.

⁵⁹ Conforme Lei 9.504/1997, Art. 23 e 25.

⁶⁰ Conforme Lei 9.504/1997, Art. 28.

⁶¹ Conforme Lei 9.504/1997, Art. 30.

⁶² Conforme Lei 9.504/1997, Art. 37.

⁶³ Conforme Lei 9.504/1997, Art. 42 e 43.

§ 6º Aos partidos e coligações que, após a aplicação dos critérios de distribuição referidos no *caput*, obtiverem direito a parcela do horário eleitoral inferior a trinta segundos, será assegurado o direito de acumulá-lo para uso em tempo equivalente.

A ordem da veiculação das propagandas, conforme o Artigo 50, deveria ser definida através de sorteio sob responsabilidade da Justiça Eleitoral no primeiro dia do HPGE e, no dia seguinte, a ordem seria inversa (o último no primeiro dia deve ser o primeiro no segundo dia). Além do HPGE, a Lei determinava que as emissoras de televisão e rádio reservassem, diariamente, meia hora destinada a inserções de até um minuto para partidos ou coligações. Essas inserções deveriam ser exibidas observando os horários de menor e maior audiência, distribuídos de acordo com o § 2º do Artigo 47⁶⁴.

Nos três meses que antecedem as eleições, candidatos são proibidos de contratar shows artísticos para inaugurações pagos com dinheiro público e os candidatos a cargos executivos não podem participar de inaugurações de obras públicas⁶⁵. A Lei 9.504/1997 também define quem pode participar dos programas do HPGE:

Art. 54. Dos programas de rádio e televisão destinados à propaganda eleitoral gratuita de cada partido ou coligação poderá participar, em apoio aos candidatos desta ou daquele, qualquer cidadão não filiado a outra agremiação partidária ou a partido integrante de outra coligação, sendo vedada a participação de qualquer pessoa mediante remuneração.

Parágrafo único. No segundo turno das eleições não será permitida, nos programas de que trata este artigo, a participação de filiados a partidos que tenham formalizado o apoio a outros candidatos.

A Lei 9.504/1997 possui um título dedicado às disposições transitórias, apontando que a regulamentação do financiamento de campanhas eleitorais seria feito em legislação específica⁶⁶. Ademais, define que não há vínculo empregatício, nem com o partido, nem com o candidato nas contratações para prestação de serviço em campanhas eleitorais⁶⁷. A Lei ainda estipula, nesse título, padrões para financiamento privado de campanhas eleitorais e as devidas punições para as infrações cometidas nessa questão:

Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição.

⁶⁴ Conforme Lei 9.504/1997, Art. 51, no qual também é interessante observar o parágrafo IV: “na veiculação das inserções é vedada a utilização de gravações externas, montagens ou trucagens, computação gráfica, desenhos animados e efeitos especiais, e a veiculação de mensagens que possam degradar ou ridicularizar candidato, partido ou coligação.”

⁶⁵ Conforme Lei 9.504/1997, Art. 75 e 77.

⁶⁶ Conforme Lei 9.504/1997, Art. 79.

⁶⁷ Conforme Lei 9.504/1997, Art. 100.

§ 2º A doação de quantia acima do limite fixado neste artigo sujeita a pessoa jurídica ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

§ 3º Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, a pessoa jurídica que ultrapassar o limite fixado no § 1º estará sujeita à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa.

Em 1998, a Lei 9.693 alterou alguns aspectos da LOPP, como a decisão de isentar os órgãos superiores da punição por irregularidades na prestação de contas de instâncias menores, conforme o Artigo 28, § 6º: “O partido político, em nível nacional, não sofrerá a suspensão das cotas do Fundo Partidário, nem qualquer outra punição como consequência de atos praticados por órgãos regionais ou municipais.”. A Lei determina que a punição relativa ao acesso de cotas do Fundo Partidário deve ser aplicada exclusivamente à esfera responsável pela irregularidade⁶⁸.

3.4.3.2 *Análise da Legislação*

A era FHC concentrou a elaboração das leis que estruturam a atividade partidária e eleitoral no Brasil até hoje, sendo as principais a Lei 9.096/1995, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, e a Lei 9.504/1997, que versa majoritariamente sobre aspectos de financiamento e prestação de contas. O arcabouço legal deste período consiste no esforço das elites políticas em criarem uma engenharia institucional e legal que sedimentassem os direitos dos partidos políticos, bem como determinasse parâmetros universais para a competição partidária eleitoral.

No total, três leis foram publicadas neste período, sendo que duas delas foram categorizadas como incentivadoras à formação de novas organizações partidárias. O aumento de critérios para a criação de novos partidos e da burocracia de prestação de contas é acompanhado do fim das candidaturas avulsas e da ampliação dos direitos de acesso à mídia. Por se tratar de um período em que a legislação é dedicada a estruturar o arcabouço legal partidário, ou seja, que estabelece parâmetros, mas também sedimenta direitos, entendemos que a legislação do período incentiva a emergência de novos partidos, pois consiste no cerne do arcabouço legal democrático partidário do Brasil. O Quadro 8 apresenta a análise destas normas conforme as categorias de Biezen e Rashkova (2014) (colunas 1 e 2), a classificação dos seus elementos normativos como incentivadores ou inibidores da formação de novas organizações partidárias (coluna 3) e a classificação geral da norma (coluna 4).

⁶⁸ Conforme Lei 9.693/1998, Ar 37 e § 2º.

Quadro 8 – As Leis 9.096/1995, 9.504/1997 e 9.693/1998

Lei	Categoria (1)	Elementos normativos (2)	Classificação dos elementos normativos (3)	Classificação da norma (4)
Lei 9.696/95	Organização	<u>Registro</u> : assinaturas de eleitores equivalentes a, pelo menos, 0,5% dos votos válidos para a Câmara na última eleição distribuídos em um terço ou mais dos Estados com, ao menos, 0,1% em cada um;	Inibição	Inibição
		Para a consolidação de fusões ou incorporações, o novo estatuto e programa precisariam ser aprovados pelas convenções nacionais dos partidos originais.	Incentivo	
	Financiamento	<u>Prestação de contas</u> : os partidos deveriam enviar balanços contábeis anuais para a Justiça Eleitoral e, em anos eleitorais, e mensalmente 4 meses antes e 2 meses depois das eleições;	Inibição	
		Proibição de financiamento de origem sindical ou de entidades governamentais;	Inibição	
		As doações deveriam ser feitas através de cheques cruzados diretamente aos partidos ou depósitos bancários;	Inibição	
		<u>Fundo Partidário</u> : 1% distribuídos igualmente entre os partidos registrados no TSE e 99% na proporção de seus votos obtidos na última eleição para a Câmara dos Deputados;	Inibição	
		Fusões e incorporações têm direito de acesso ao Fundo Partidário proporcionalmente aos votos recebidos pelos partidos originais na última eleição para a Câmara.	Incentivo	
		Acesso à mídia	Distribuição do HPGE para fusões ou incorporações é definida de acordo com o montante de votos recebidos pelos partidos originais para a Câmara nas últimas eleições;	
	Propaganda partidária regular é distribuída de acordo com o tamanho da representação na câmara (vinte minutos semestrais distribuídos em programas de 1min ou 30s) – para os partidos sem representação, um programa semestral de 2 minutos.		Incentivo	
	Lei 9.504/97	Organização	O voto pode ser feito em legendas ou candidatos partidários, não são permitidas candidaturas avulsas;	
O candidato precisa comprovar residência no domicílio onde vai competir por pelo menos um ano antes do pleito, mesmo período mínimo de filiação partidária;			Inibição	

		Número de candidatos para legislativo: 1,5 o total de cadeiras para partidos e 2 vezes para coligações;	Incentivo	
		Reserva de vagas por gênero, com proporção mínima de 30%;	Inibição	
		Período de campanha eleitoral de 90 dias;	Inibição	
		<u>Coligações</u> : os partidos podem coligar-se dentro da mesma circunscrição para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário;	Incentivo	
	<i>Financiamento</i>	Doações de pessoas jurídicas ficam limitadas a 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição. Para infrações, a multa pode ir de 5 a 10 vezes o valor excedido até a proibição de a empresa participar de licitações e celebrar contratos com o poder público.	Inibição	
	<i>Acesso à mídia</i>	A propaganda em locais particulares não exigia autorização do governo, sem proporções pré-estabelecidas;	Incentivo	
		Locais públicos: a alocação de propagandas era permitida em postes, viadutos, passarelas e pontes desde que não atrapalhasse o tráfego do local;	Incentivo	
		<u>Distribuição HPGE</u> : para todos os partidos que tenham candidato para a Câmara – 1/3 distribuído igualmente e 2/3 proporcionais ao tamanho das bancadas na câmara (no caso de coligações, soma-se o total de todos os partidos integrantes). O mínimo de tempo de propaganda é de 30 segundos. A representação válida para o cálculo é aquela que consta na data da posse;	Incentivo	
		Três meses antes das eleições, candidatos são proibidos de contratar shows artísticos para inaugurações pagos com dinheiro público e quem concorre a cargos executivos não pode participar de inaugurações de obras públicas.	Inibição	
	Lei 9.693/98	<i>Financiamento</i>	As instâncias partidárias superiores ficam isentas de punições devido a irregularidades cometidas por instâncias menores (estaduais e municipais).	Incentivo

Fonte: elaborado pela autora a partir de Biezen e Rashkova (2014) e das Leis 9.096/1995, 9.504/1997 e 9.693/1998.

3.4.4 Os Novos Partidos

Durante a era FHC, 11 partidos obtiveram registro junto ao TSE, sendo que sete deles foram classificados como novas agremiações: PSTU, PGT, PSN, PRTB, PCO, PSL e PAN. A média do governo FHC de novos partidos criados ao ano foi de 0,87, representando uma queda acentuada em relação ao período anterior.

Neste período, a influência do arcabouço legal foi determinante, principalmente a promulgação da LOPP, em 1995, que alterou as regras para registro de novas organizações partidárias, demandando que muitos processos de registro que estavam em andamento necessitassem de revisão, postergando seu deferimento pela Justiça Eleitoral. Podemos observar o efeito desta legislação na concentração da emergência de novas organizações partidárias nos anos de 1997 e 1998.

Na era FHC, os aspectos políticos e socioeconômicos foram relevantes para o cálculo das elites visando a atingir seus objetivos: o amplo apoio legislativo com que o presidente contava não favorecia a formação de novas legendas para aqueles grupos que almejavam proximidade da estrutura de governo. Contudo, a queda na popularidade de FHC e algumas oscilações na economia desacomodaram alguns grupos, que optaram por formas novas agremiações como modo de potencializar seus recursos de poder e competição. Este cenário político e socioeconômico estava atrelado a um contexto de construção de uma estrutura legal para regular a atividade e competição partidária na Nova Democracia. Neste momento, por mais que a LOPP tenha acirrado os parâmetros de registro de novos partidos, bem como as exigências de prestações de contas, as Leis 9.504/97 e 9.693/98 sedimentaram direitos partidários importantes de propaganda e acesso a recursos.

Ao analisar a formação de novos partidos no governo FHC considerando os aspectos político, socioeconômico e legal em perspectiva comparada, percebemos uma inter-relação entre estas variáveis. Por isso, o incentivo legal, se considerado de forma isolada, não é suficiente para explicar a emergência de novas organizações partidárias. Caso bastasse, a era FHC, por contar com um arcabouço legal incentivador, deveria registrar um aumento na média de novos partidos criados ao ano em relação ao período anterior. Todavia, a era FHC registra uma queda de -1.53 nesta média. O incentivo legal é necessário para que haja a formação de novas legendas, mas não

é suficiente para determinar que aconteça, pois este processo envolve aspectos conjunturais políticos e socioeconômicos também.

3.5 A ERA LULA: 2003 A 2010

3.5.1 Contexto Político

A ascensão de Lula ao poder foi histórica em muitos aspectos: pela primeira vez após 1989, houve uma sucessão presidencial dentro da normalidade, quando um partido de esquerda elegeu o presidente, formou a maior bancada da Câmara e um ex-operário foi escolhido como o representante máximo do executivo nacional. Mesmo que a candidatura petista tenha feito concessões centristas, a eleição de Lula movimentou dois sentimentos diferentes: a esperança da população por transformações sociais e a desconfiança do empresariado sobre a condução da economia (BARBOSA, 2012).

O PT detinha a maior bancada na Câmara durante a legislatura 2003-2007, o que não significa o mesmo que possuir a maioria do apoio da casa: assim como FHC, Lula precisou trabalhar para construir uma coalizão governamental, optando por concentrar-se em arrematar o apoio das menores legendas. O ano de 2005 entrou para a história do PT e do Brasil com a deflagração do esquema de corrupção através de compra de votos parlamentares para aprovação de projetos do Executivo, que ficou conhecido como “Mensalão”. O escândalo abalou a imagem do presidente petista e de seu partido, alvos de críticas severas por parte da mídia e da oposição, que chegou a cogitar o *impeachment* (ANDERSON, 2011). Lula foi salvo por uma conjuntura de volta de crescimento econômico e a implementação da política pública de redistribuição de renda que se tornou conhecida mundialmente: o Bolsa Família, conforme Anderson (2011).

O pano de fundo econômico das eleições de 2006 era favorável ao governo: o PIB voltou a crescer, as taxas de desemprego e inflação diminuíram e a avaliação positiva do governo, que havia decrescido desde 2003, voltou a uma trajetória crescente. O PT repetiu a composição da chapa de 2002 com Lula e José Alencar, sendo que o tucano Geraldo Alckmin (PSDB) e seu vice José Jorge (PFL) foram seus principais adversários. Os resultados do primeiro turno foram equilibrados: Lula fez 48,61 pontos percentuais dos votos válidos e Alckmin, 41,64. Os números

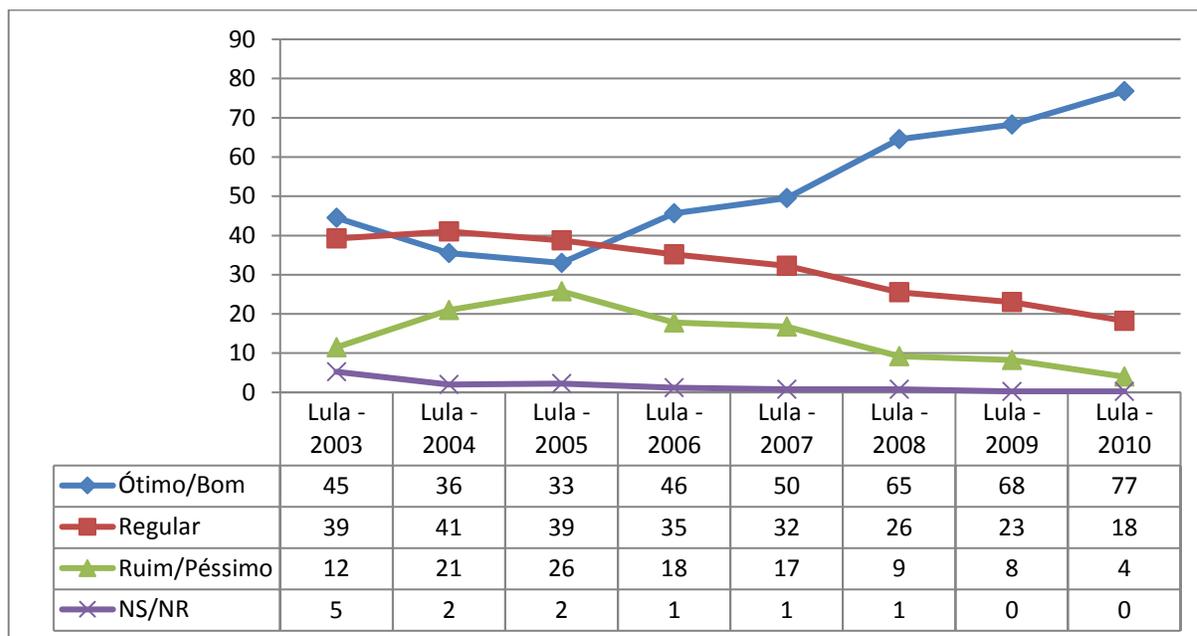
do segundo turno surpreenderam: Alckmin diminuiu seus votos para 39,17 pontos percentuais, enquanto Lula reelegeu-se com 60,83 pontos percentuais dos votos válidos do eleitorado.

Para analisar os índices de avaliação do governo Lula, podemos dividir o período em dois momentos: de 2003 a 2005 e a partir de 2006. Lula estreou (2003) com uma avaliação positiva de 45 pontos percentuais contra 12 pontos percentuais de “ruim/péssimo”, tendência que foi invertida nos dois anos seguintes, quando o governo atravessava uma crise política que afetou a percepção das pessoas acerca de seu desempenho. Em 2002, enquanto “ótimo/bom” caiu 22 pontos percentuais em relação a 2003, “ruim/péssimo” cresceu mais do que o dobro, alcançando a marca de 26 pontos percentuais, de acordo com o Gráfico 16.

A partir de 2006, o processo é novamente invertido e a aprovação e popularidade do presidente crescem exponencialmente: ao longo de toda a série histórica de pesquisas sobre avaliação de governo do DataFolha, Lula é o presidente melhor avaliado, chegando a alcançar 77 pontos percentuais de “ótimo/bom” em 2010. Além disso, foi o presidente que manteve a avaliação positiva em alta durante o maior período, de 2006 a 2010. Antes de Lula, o presidente com melhor avaliação fora Sarney em 1986 com 53 pontos percentuais de “ótimo/bom”. O feito de Lula reverberou internacionalmente e é intrigante que sua popularidade tenha aumentado à medida que o governo fez uma guinada à esquerda com maior volume de investimento em políticas sociais:

Ainda mais raro — aparentemente até mesmo inédito — é que tal popularidade seja reflexo, não de diminuição ou moderação, mas de uma radicalização no governo. Hoje⁶⁹, existe apenas um governante no mundo que pode reivindicar tal conquista, o ex-operário que em janeiro deixou a presidência do Brasil com uma aprovação de 80% dos cidadãos. Por qualquer critério, Luiz Inácio da Silva é o político mais bem-sucedido de seu tempo (ANDERSON, 2011, p. 23).

⁶⁹ O texto “O Brasil de Lula”, escrito por Perry Anderson, foi publicado em 2011, um ano após a saída de Lula da presidência. Naquele momento histórico, a popularidade do petista ainda estava no seu auge.

Gráfico 16 – Avaliação do Governo Lula (2003 a 2010)⁷⁰

Fonte: DataFolha, 2016.

A candidata petista nas eleições de 2010 foi Dilma Rousseff, que compôs a chapa com Michel Temer (PMDB). Dilma foi Ministra de Minas e Energia e da Casa Civil durante o governo Lula, uma de suas principais aliadas e partidárias. Dilma fizera parte da resistência ao regime militar como guerrilheira e jamais havia se candidatado a um cargo eletivo, sua atuação política na Nova Democracia concentrou-se na área técnica do governo.

Dilma e Temer concorreram com José Serra (PSDB), candidato pela segunda vez, e Índio da Costa (PFL/DEM) como vice; Marina Silva (PV) apresentava-se como a terceira via. A candidata petista venceu o primeiro turno com 46,91 pontos percentuais dos votos válidos, o tucano ficou em segundo lugar com 32,61 pontos percentuais e Marina em terceiro (19,33 pontos percentuais). O desfecho das eleições de 2010 é chamado de “segunda reeleição de Lula”, Dilma venceu o pleito com 56,05 pontos percentuais dos votos válidos contra 43,95 de Serra. Lula conseguiu não só indicar quem concorreria pelo PT à presidência, como eleger uma figura política que participava de uma eleição pela primeira vez. No entanto, é preciso fazer algumas considerações sobre o sucesso de Lula nas eleições de 2010.

⁷⁰ Os números apresentados no gráfico sobre a avaliação do governo Lula consistem nas médias anuais dos resultados das pesquisas realizadas pelo DataFolha. Durante este período, foram aplicadas quatro pesquisas por ano. A única exceção foi o ano de 2006, em que foram feitas cinco pesquisas.

Ao contrário de outros países da América Latina, o eleitorado brasileiro das classes mais baixas não orienta seu voto por questões ideológicas, mas sim recompensando ou punindo atores políticos de acordo com a mudança em suas condições materiais de vida, de acordo com Zucco (2008). Desde as eleições de 1994, o eleitorado das regiões mais pobres do Brasil apresenta um comportamento pró-partido incumbente na esfera federal, visto que moram em regiões de baixa atividade produtiva e dependem mais intensamente dos recursos e programas da União, ainda conforme o autor. A ampliação do Bolsa Família no segundo mandato de Lula foi uma estratégia que potencializou essa tendência, não que a forjou. O presidente conquistou a simpatia das classes populares à revelia do apoio das classes médias, descontentes com as altas taxas de juros e baixo índice de crescimento econômico (ZUCCO, 2008). A vitória de Dilma em 2010 está associada à figura de Lula, assim como os desafios no campo econômico e político que se acentuariam ao longo de seu mandato.

A era Lula marcou o início de um novo período da Nova Democracia, um momento pós-transição: a economia estabilizada e um arcabouço legal partidário e eleitoral basilar instituído. Além disso, durante o período em que esteve na presidência, Lula construiu uma coalizão de governo que abrangia a maioria dos partidos na Câmara; a oposição era limitada e possuía como expoentes principais o PSDB e o PFL/DEM. Dessa forma, o contexto político não incentivava a formação de novas organizações partidárias, uma vez que a maioria dos partidos fazia parte do governo e vínhamos de uma série de períodos com altos índices de emergência de novas organizações partidárias.

3.5.2 Contexto Socioeconômico

Ao contrário das expectativas de que o governo petista seria marcado por políticas radicais na economia, como a moratória da dívida externa, o PT fez uma caminhada em direção ao centro, adotando uma política econômica ortodoxa (GIAMBIAGI, 2011). Lula herdou de Fernando Henrique taxas de inflação relativamente estáveis com o ônus de elevada dívida pública e altas taxas de juros. Para lidar com esse cenário, o primeiro mandato de Lula conta com a nomeação de Henrique Meirelles (ex-presidente do Boston Bank) para o Banco Central, além de estabelecer metas de inflação que corroboravam com uma linha anti-inflacionária, redução da meta de superávit primário e cortes nos gastos públicos, conforme Barbosa (2012). Mesmo assim,

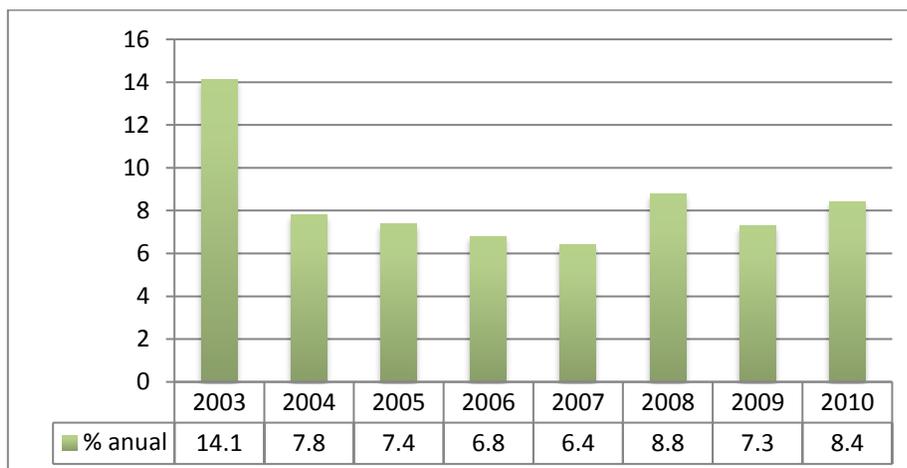
os preços e o desemprego continuavam com índices insatisfatórios, a dívida pública permanecia alta e os juros aumentaram, a situação foi amenizada em 2004 com o aumento das taxas de crescimento econômico (ANDERSON, 2011).

Enquanto o primeiro mandato de Lula contou com um quadro internacional favorável, o segundo governo enfrentou a crise americana imobiliária de 2008. A taxa de crescimento do PIB sofreu de forma mais drástica os efeitos da crise se comparada com a inflação e o desemprego, que foram menos sensíveis à instabilidade financeira mundial. A estratégia brasileira para enfrentar a crise passou por uma ampla expansão do crédito associada a uma política de recondução do estado ao papel de protagonista em investimentos de infraestrutura (CURADO, 2011). Esta reação à crise ficou eternizada pela fala do presidente Lula de que, para o Brasil, a crise fora apenas uma “marolinha”.

A era Lula consolidou o processo de estabilização da inflação e conquistou avanços significativos na distribuição de renda e combate à miséria, levando órgãos financeiros internacionais a agraciarem o Brasil com a concessão do grau de investimento, um voto de confiança à economia brasileira (CURADO, 2011; GIAMBIAGI *et al*, 2011). Contudo, problemas como elevados déficit externo em conta corrente e altas taxas de juros não foram solucionados, bem como reformas estruturais, como a tributária e a da previdência, não aconteceram, segundo Giambiagi *et al* (2011). Reformas estruturais exigem coragem e sacrifícios políticos, pois os resultados não são imediatistas, mas sim perceptíveis a médio e longo prazo:

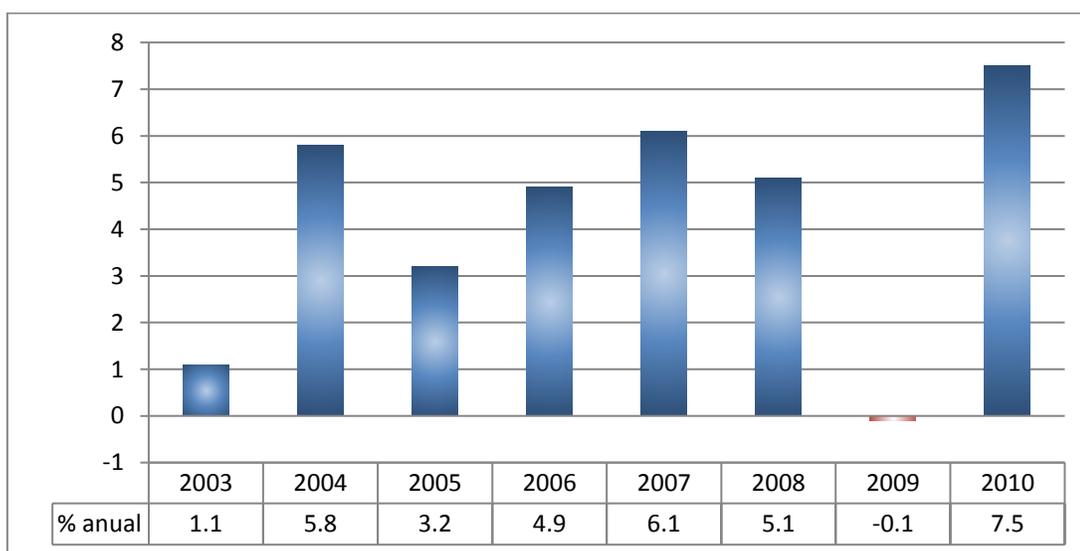
(...) a ausência de uma reforma tributária que simplifique e reduza a carga tributária sobre as atividades produtivas, além evidentemente de reverter seu caráter concentrador da renda, é outro elemento negativo que deve ser destacado. A atual estrutura tributária brasileira, além de impedir o crescimento mais acelerado das atividades produtivas, reduz os impactos das políticas de distribuição da renda (CURADO, 2011, p. 102).

A taxa de inflação de 2003, primeiro ano do governo Lula, seguiu a tendência de crescimento dos anos anteriores e atingiu o maior pico do índice desde 1996. Esse evento foi isolado, pois a oscilação média dos demais anos do período foi de -1.12 pontos percentuais a.a. e o valor mínimo foi registrado em 2007 (6.4 pontos percentuais). O score de 2008 (8.8 pontos percentuais), ano da crise internacional financeira, foi o segundo maior do período, quebrando uma sequência de decréscimo das taxas entre os anos de 2003 e 2007. O desempenho inflacionário melhorou em 2009, computando uma queda para 7.3 pontos percentuais, porém a taxa voltou a aumentar em 2010 (8.4 pontos percentuais), conforme o Gráfico 17.

Gráfico 17 – Taxa Anual de Inflação Governo Lula (2003 a 2010)

Fonte: Banco Mundial, 2016, em *site* data.worldbank.org/country/brazil?view=chart.

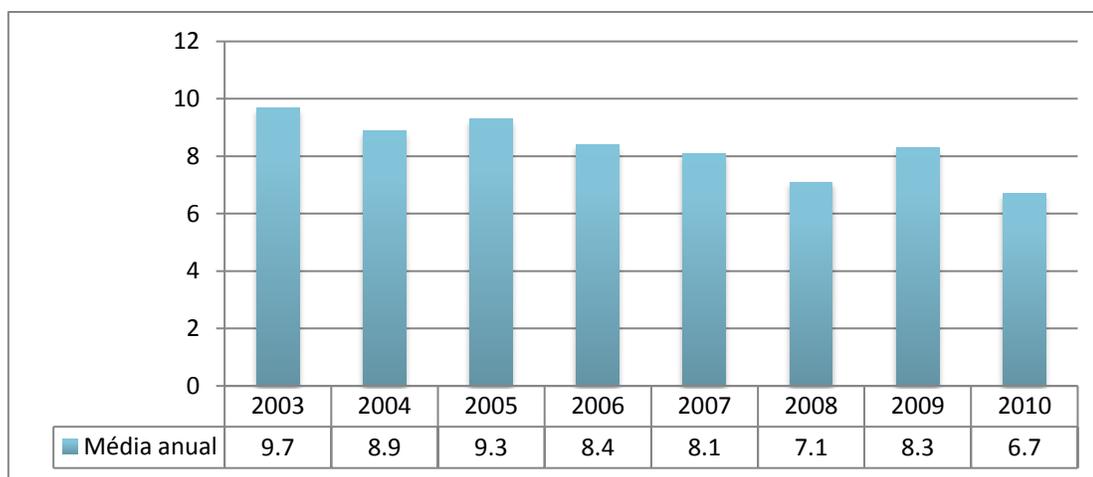
É pertinente analisar o desempenho da taxa de crescimento do PIB à luz dos fatos que marcaram a era Lula. No ano em que irrompeu o escândalo do mensalão, houve uma contração no desempenho do PIB em relação a 2004. Já em 2006, os índices voltam a crescer, mantendo a tendência em 2007. O comportamento do PIB a partir da crise de 2008 corroborou para o argumento da marolinha: o ano seguinte à explosão da crise registrou a taxa de -0.1 pontos percentuais, elevando-se para 7.5 pontos percentuais em 2010 – na contramão do observado na maioria dos países, conforme o Gráfico 18.

Gráfico 18 – Taxa de Crescimento do PIB Anual Governo Lula (2003 a 2010)

Fonte: Banco Mundial, 2016, em *site* data.worldbank.org/country/brazil?view=chart.

A taxa de desemprego majorou sensivelmente em comparação com o período anterior. A média do período foi de 8.3% pontos percentuais, apresentando um crescimento de 2.3 pontos percentuais sobre os resultados do governo FHC. O primeiro mandato petista sofreu mais com o desemprego, com números na faixa dos 9 pontos percentuais. Após a reeleição, houve uma melhora no desempenho do indicador, que atingiu o ápice em 2009 (8.3) logo após o ano crítico da crise americana. Ao apagar das luzes, no último ano de governo Lula, a taxa de desemprego ficou em 6.7 pontos percentuais, a menor registrada desde 2001, conforme o Gráfico 19.

Gráfico 19- Média Anual da Taxa de Desemprego Governo Lula (2003 a 2010)



Fonte: Banco Mundial, 2016, em *site* data.worldbank.org/country/brazil?view=chart e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2016, em *site* www.ibge.gov.br⁷¹.

No plano socioeconômico, o governo Lula recebeu o país com as taxas de inflação controladas, mas tinha o ônus do desafio de lidar com a dívida pública e as taxas de juros elevadas. Com exceção do ano de 2003, as taxas de inflação permaneceram estáveis, ao contrário da taxa de crescimento anual do PIB, que oscilou bastante. As médias anuais da taxa de desemprego da era Lula foram superiores às da era FHC.

As eleições de 2006, que reconduziram Lula à presidência, foram marcadas por um cenário econômico favorável ao governo: crescimento do PIB, queda da inflação e do desemprego, bem como melhora nos índices de avaliação do governo. É interessante destacar que no ano de 2009, o ano seguinte à eclosão da crise imobiliária americana, a inflação e o

⁷¹ A base de dados do Banco Mundial não continha a informação da média anual da taxa de desemprego do ano de 2010. Para que obtivéssemos um panorama geral do período, utilizamos a informação de 2010 do banco de dados do IBGE em relação ao desemprego.

desemprego não apresentaram drástica elevação e o PIB ficou negativo, porém voltou à média anterior já em 2010. A era Lula foi marcada pela implementação e ampliação de programas sociais e de distribuição de renda, tendo como principal expoente o programa Bolsa Família. Em contrapartida, os primeiros mandatos presidenciais petistas também ficaram lembrados pelas chagas dos escândalos de corrupção.

Neste contexto, o cenário socioeconômico foi importante na medida em que auxiliou no crescimento da popularidade de Lula. Além disso, o relativo crescimento econômico do período e as soluções aparentemente bem-sucedidas para a crise de 2008 criaram um ambiente de estabilidade e confiança, fazendo com que a criação de novas organizações partidárias não fosse a estratégia preferida das elites para potencializar seus recursos de poder e competição. No entanto, este cenário de índices históricos de aprovação de governo fomentou a formação de novos partidos no período seguinte.

3.5.3 Arcabouço Legal

3.5.3.1 As Leis nº 11.459/2007 e nº 12.034, as Resoluções 21.966/2004, 22.510/2007, 22.610/2007, 23.282/2010 e o Acórdão sobre a Petição 174793/2011 do TSE

Em 2004, o TSE publicou uma resolução definindo direito de acesso à informação para os partidos políticos em processo de formação. A resolução nº 21.966/2004 determinou a permissão de acesso à listagem de eleitores, com número do título e zona de eleitoral, para aquelas organizações partidárias que estivessem agremiando assinaturas para garantir seu registro na Justiça Eleitoral.

As regras estipuladas na LOPP de 1995 a respeito da distribuição do Fundo Partidário foram modificadas pela Lei 11.459 de março de 2007. A primeira versão do artigo a respeito dessa questão da Lei 9.096/1995 definia⁷² que 1% do Fundo seria dividido igualmente entre todos os partidos e 99% de acordo com os votos recebidos na última eleição para a Câmara para os partidos que obtiveram ao menos 5 pontos percentuais dos votos válidos (ou seja, excluídos os votos brancos e nulos) distribuídos em, no mínimo, 1/3 dos estados, contabilizando pelo menos 2

⁷² Conforme Lei 9.096/1995, Art. 41.

pontos percentuais dos votos em cada um deles⁷³. Com a nova Lei, o acesso ao Fundo Partidário pelos partidos políticos passou a ser determinado de acordo com o seguinte artigo incluído à Lei 9.096/1995:

Art. 41-A. 5% (cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e 95% (noventa e cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão distribuídos a eles na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

O ano de 2007 foi marcado por várias resoluções elaboradas pelo TSE para regulamentar a atividade partidária, envolvendo o registro de novos partidos e o acesso ao financiamento público partidário e de campanha. A Resolução nº 22.510/2007 determinou que a coleta de assinaturas de apoio para a formação de um novo partido político, obrigatoriamente, deveria ser feita com o título eleitoral dos cidadãos, impossibilitando o uso de documento de identidade.

Menos de uma semana após a divulgação da Lei 11.459/2007, o TSE publicou a Resolução Nº 22.610/2007, que versava sobre a admissão de desfiliação partidária somente em casos de justa causa e o processo de perda de cargo eletivo. A partir dessa Resolução, ficou definido e formalizado que os mandatos pertencem aos partidos políticos. Dessa forma, quando um político solicitar desfiliação partidária sem justa causa, está sujeito à perda de seu mandato. O TSE define os motivos considerados como justa causa para desfiliação e o processo para solicitação de perda de cargo eletivo pelos partidos:

Art. 1º - O partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa.

§ 1º - Considera-se justa causa:

I) incorporação ou fusão do partido;

II) criação de novo partido;

III) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

IV) grave discriminação pessoal.

§ 2º - Quando o partido político não formular o pedido dentro de 30 (trinta) dias da desfiliação, pode fazê-lo, em nome próprio, nos 30 (trinta) subseqüentes, quem tenha interesse jurídico ou o Ministério Público eleitoral.

§ 3º - O mandatário que se desfilou ou pretenda desfiliar-se pode pedir a declaração da existência de justa causa, fazendo citar o partido, na forma desta Resolução.

A Lei 12.034/2009 também estabeleceu alterações na LOPP e na Lei 9.504/1997. As modificações foram, principalmente, em relação a questões burocráticas da estrutura partidária como, por exemplo, a relação entre diretórios de diferentes níveis e suas respectivas responsabilidades, isentando os órgãos nacionais da obrigação de assumir dívidas e despesas

⁷³ Critério de porcentagem de votos conforme Lei 9.096/1995, Art. 13.

feitas por instâncias estaduais e municipais⁷⁴. A Lei ainda regulamenta questões relativas a multas eleitorais, obriga candidatos e comitês financeiros a possuírem CNPJ, sendo que ambos possuem a permissão de arrecadar fundos para a campanha eleitoral⁷⁵. Seguindo essa linha, a lei determina, sobre a LOPP, que o registro civil e o estatuto do partido não serão cancelados nos casos em que diretórios estaduais ou municipais não prestarem contas ao TSE⁷⁶. A Lei 12.034/2009 também dispõe sobre a obrigatoriedade dos partidos assegurarem a participação feminina na hierarquia burocrática e na atividade partidária como um todo, assim como define sanções específicas para infrações quanto ao conteúdo de propagandas partidárias veiculadas pelo HPGE. A Lei também determinou que as punições para irregularidades na prestação de contas envolvendo os recursos do Fundo Partidário deveriam ser razoáveis para não comprometer acentuadamente a atividade partidária:

Art. 37.....

§ 3º A sanção de suspensão do repasse de novas quotas do Fundo Partidário, por desaprovação total ou parcial da prestação de contas de partido, deverá ser aplicada de forma proporcional e razoável, pelo período de 1 (um) mês a 12 (doze) meses, ou por meio do desconto, do valor a ser repassado, da importância apontada como irregular, não podendo ser aplicada a sanção de suspensão, caso a prestação de contas não seja julgada, pelo juízo ou tribunal competente, após 5 (cinco) anos de sua apresentação.

Em 2010, o TSE publicou a Resolução nº 23.282/2010 com o propósito padronizar aspectos em relação a “Disciplina a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos.”. A resolução faz uma compilação dos artigos da Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1995, acrescentando observações e modificações de acordo com demais resoluções do TSE, outras Leis e destaques para elementos constitucionais. Esse tipo de atividade está prevista na LOPP como parte do escopo do Tribunal Superior Eleitoral. O procedimento de acolhimento de assinaturas e as demais burocracias relativas ao registro de uma nova organização partidária são descritos minuciosamente, determinando, por exemplo, a necessidade de informar aos Tribunais Regionais Eleitorais (TRE’s) uma comissão provisória responsável por essas assinaturas⁷⁷. A Resolução nº 23.282/2010 trouxe inovações para o processo de obtenção de registro do estatuto partidário, tornando-o mais complexo ao aumentar consideravelmente o volume de detalhes e exigências em relação ao que fora estabelecido na primeira versão da LOPP.

⁷⁴ Conforme Lei 9.096/1995, Art. 28, § 4º e § 5º incluídos pela Lei 12.304/2009.

⁷⁵ Conforme Lei 9.505/1997, com as alterações da Lei 12.034/2009 no Art. 22-A e § 2º.

⁷⁶ Conforme Lei 9.096/1995, Art. 28, § 6º incluído pela Lei 12.304/2009.

⁷⁷ Conforme Resolução 23.282/2010, Art. 11.

3.5.3.2 Análise da Legislação

A era Lula foi o período que concentrou o maior número de normas promulgadas, sendo que a maioria delas é advinda do TSE: de um total de seis normas elaboradas, quatro foram categorizadas como incentivadoras à emergência de novas organizações partidárias. Desde 1979 até 2004, as normas que versavam sobre a atividade partidária e a competição eleitoral foram formuladas pelo legislativo; a partir de 2004, o TSE passa a atuar de forma ativa, há uma judicialização da política, em que o poder judiciário legisla, decide em matérias que, originalmente, cabem ao poder legislativo. É interessante observar que este conjunto de normas incentivadoras refletirá somente no período seguinte.

O Quadro 9 apresenta o arcabouço legal da era Lula, sendo que a coluna 1 apresenta as categorias de análise da legislação; a coluna 2 coloca os elementos normativos que estão associados a cada uma das categorias. A coluna 3 consiste na classificação de cada um dos elementos normativos como incentivo ou inibição à formação e novos partidos; por fim, a coluna 4 apresenta a classificação geral da norma como incentivo ou inibição à criação de novos partidos políticos.

Quadro 9 – O arcabouço legal da era Lula

Lei/Res.	Categoria (1)	Elementos normativos (2)	Classificação dos elementos normativos (3)	Classificação da norma (4)
Res. 21.966/04	<i>Organização</i>	Permite o acesso à listagem de eleitores, com número do título e zona de eleitoral, para as organizações partidárias que estejam agremiando assinaturas para garantir seu registro na Justiça Eleitoral.	Incentivo	Incentivo
Res. 22.510/07	<i>Organização</i>	A coleta de assinaturas para a criação de um novo partido político, obrigatoriamente, deve ser feita através do título eleitoral, não é aceito o uso de cédula de identidade.	Inibição	Inibição
Res. 22.610/07	<i>Organização</i>	O político que solicitar desfiliação partidária sem justa causa está sujeito à perda de mandato, sendo que uma das exceções é a migração para um novo partido.	Incentivo	Incentivo
Lei 11.459/07	Financiamento	<u>Fundo Partidário:</u> 5% distribuídos em partes iguais para todos os partidos com estatuto registrado no TSE e 95% distribuídos aos partidos proporcionalmente aos votos obtidos para a Câmara dos Deputados na última eleição geral.	Incentivo	Incentivo
Lei 12.034/09	Financiamento	Candidatos e comitês financeiros precisam possuir CNPJ e ambos podem arrecadar fundos para a campanha eleitoral;	Incentivo	Incentivo
		O registro civil e o estatuto do partido não serão cancelados nos casos em que diretórios estaduais ou municipais não prestarem contas ao TSE;	Incentivo	
		Quando as prestações de contas não forem aprovadas em totalidade e forem cabíveis sanções relacionadas à suspensão de acesso às cotas do fundo partidário, a punição deve ser aplicada de forma proporcional e razoável.	Incentivo	
Res. 23.282/10	<i>Organização</i>	Necessidade de informar aos TRE's uma comissão provisória responsável pela obtenção das assinaturas para registro. Eleva o número de detalhes burocráticos para registro de novo partido.	Inibição	Inibição

Fonte: elaborado pela autora a partir de Biezen e Raskova (2014), das Leis 11.459/2007 e 12.034/2009 e das resoluções 21.966/2004, 22.510/2007, 22.610/2007 e 23.282/2010.

3.5.4 Os Novos Partidos

O número de novos partidos formados na era Lula registra o menor índice de toda a Nova Democracia: três novas organizações partidárias foram criadas – PSOL, PRB e PR, o que significa uma média de 0,37 novos partidos por ano. Outro aspecto interessante de ser ressaltado é que este período é o primeiro momento em que todos os partidos formados são classificados como novos partidos, ou seja, não há registro de partidos cuja história está atrelada a organizações originárias pré-64 ou criadas pelo regime militar.

Os contextos político e socioeconômico da era Lula foram classificados como desfavoráveis à formação de novas organizações partidárias, considerando que a base de governo era ampla e a economia teve desempenho relativamente positivo. Observamos o efeito desta inibição no índice de novos partidos criados ao ano, o menor em todo o período analisado. Entretanto, é interessante perceber que o governo Lula concentra o maior volume de normas incentivadoras, que são editadas, em sua maioria, no segundo governo. O arcabouço legal incentivador à formação de novos partidos, mais uma vez, não foi suficiente para fomentar a emergência de novas agremiações; os cenários político e socioeconômico desfavoráveis ao fenômeno preponderaram.

3.6 A ERA DILMA: 2011 A 2015

3.6.1 Contexto Político

Dilma chegou ao Palácio do Planalto com a benesse e o fardo de ser a herdeira de Lula: a ligação com o ex-presidente por um lado era positiva porque lhe emprestava credibilidade, por outro, as expectativas quanto a seu governo eram altas nos planos econômico e social. Em 2010, o PT novamente elegeu a maior bancada da Câmara dos Deputados, seguida pela do PMDB; em teoria, isso deveria significar segurança quanto às relações com Congresso, entretanto Dilma desgastou-se ao defrontar-se com o legislativo.

A presidenta investiu no setor de políticas sociais através da ampliação do programa Bolsa Família e da implementação do Minha Casa, Minha Vida, do Mais Médicos e do Ciência Sem Fronteiras. Todavia, estes investimentos não foram suficientes para suprir o sentimento de

frustração quanto às taxas de crescimento econômico instável combinadas com inflação e desemprego com números acima das metas estipuladas, conforme Mesquita (2014). Visando a garantir o cumprimento das metas inflacionárias, o governo Dilma fez uma série de intervenções na economia por meio de controle artificial de preços e desonerações tarifárias; em 2013, várias medidas nesse sentido foram empregadas: como a redução do IPI, PIS/Cofins e dos encargos nas contas de luz, ainda segundo Mesquita (2014).

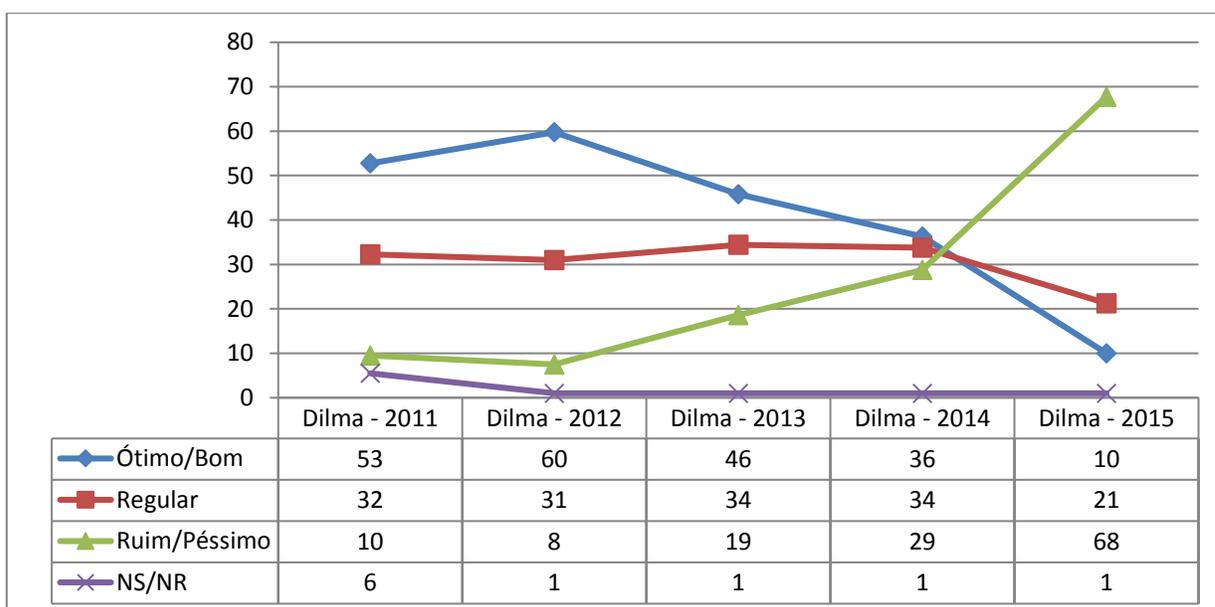
Ao contrário das eleições de 2010, quando Dilma teve um papel pseudocoadjuvante, o pleito de 2014 funcionou como um referendo da atuação de Dilma na presidência (MAGALHÃES *et al*, 2015). Mais uma vez, PT e PSDB protagonizaram a disputa presidencial: de um lado, Dilma e Temer buscando a reeleição e, de outro, a chapa tucana pura composta por Aécio Neves e Aloysio Ferreira. Dilma venceu o primeiro turno com 41,59 pontos percentuais dos votos válidos, 8 de diferença em relação a Aécio, segundo colocado, que fez 33,55 pontos percentuais; Marina novamente ocupou a terceira posição com 21,32 pontos percentuais. A candidata petista venceu as eleições com 51,64 pontos percentuais dos votos válidos, o que representa mais de 54 milhões e meio de votos; Aécio fez 48,36 pontos percentuais, 51 milhões. O resultado foi questionado pelos tucanos, que procuraram o TSE para averiguar a lisura do processo; o Tribunal disponibilizou “pleno acesso aos sistemas de votação, apuração e totalização dos votos das eleições de 2014 para que o partido possa, se desejar, realizar uma auditoria própria.” (TSE, 2014, online), mas indeferiu o pedido de formação de comissão pluripartidária.

A animosidade instalada após o resultado do segundo turno das eleições, que conferiu a vitória à Dilma, não só estendeu-se como se acentuou em 2015. A situação econômica piorou e a avaliação do governo petista, também. O segundo mandato de Dilma foi turbulento: a relação com o congresso se deteriorou, a economia do país continuou fragilizada e muitos protestos tomaram as ruas pedindo a saída da presidenta. Em 2015, 28 pedidos de impeachment chegaram à Câmara, a maioria alegando que a presidenta haveria cometido pedaladas fiscais, colocando em dúvida o devido cumprimento das leis orçamentárias (EL PAIS, 2015, online). O presidente da Câmara dos Deputados da época, o Deputado Federal Eduardo Cunha (PMDB), acolheu o pedido de *impeachment* contra Dilma em dezembro de 2015.

A carga de ser a sucessora escolhida por Lula para conduzir seu legado associada à instabilidade política e econômica que marcaram o mandato de Dilma impactaram a avaliação de seu governo. O oposto da trajetória de Lula, a avaliação positiva só registrou crescimento entre

2011 e 2012; a partir de 2013, o índice “ótimo/bom” despencou ano a ano. 2012 foi o ano em que o desempenho de Dilma esteve melhor avaliado com 60 pontos percentuais de “ótimo/bom”. Dois anos depois, a percepção positiva (36) ainda se sobrepuja levemente em relação às “regular” (34) e “ruim/péssimo” (29). O volume de pedidos de impeachment protocolados na Câmara dos Deputados pode ser interpretado como insatisfação com a condução do governo, o que é refletido nos 68 pontos percentuais que qualificam o mandato Dilma como “ruim/péssimo”: este é o pior resultado desde o início da série história do DataFolha – somente Sarney em 1989 aproxima-se desse número com 59 pontos percentuais.

Gráfico 20 – Avaliação do Governo Dilma (2011 a 2015)⁷⁸



Fonte: DataFolha, 2016.

Na era Dilma, em relação ao plano político, podemos identificar dois momentos para a formação de novos partidos. No seu primeiro mandato, Dilma ainda usufruía da popularidade herdada de Lula, momento em que muitos grupos da elite política estavam insatisfeitos na oposição e identificaram na criação de um partido uma forma de aproximarem-se da estrutura de estado e governo. O segundo mandato, por sua vez, é marcado não só pela deterioração da imagem de Dilma, como também pela intensificação da crise política e econômica: neste

⁷⁸ Os números apresentados no gráfico que ilustra os índices de avaliação do governo Dilma são as médias anuais dos resultados das pesquisas aplicadas pelo DataFolha. Nos anos 2011, 2012, 2014 e 2015, foram feitas quatro pesquisas por ano. No ano de 2015, foram realizadas cinco pesquisas.

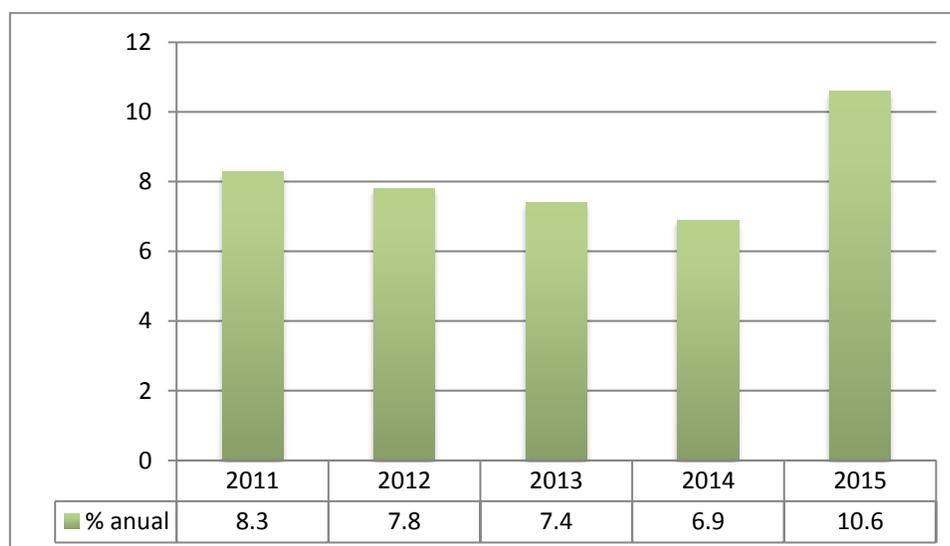
momento, há uma inversão no movimento que orienta a emergência de novas organizações partidárias – o afastamento e a crítica ao governo petista.

3.6.2 Contexto Socioeconômico

A política econômica da era Dilma pode ser descrita como cambiante, combinando elementos das linhas ortodoxa e heterodoxa: enquanto o Banco Central comportava-se de maneira mais conservadora, o Ministério da Fazenda e o BNDES investiam em ações de cunho mais alinhado com a heterodoxia (MESQUITA, 2014). Além disso, a era Dilma foi marcada pela intervenção do estado no câmbio e nos preços.

A performance das taxas de inflação manteve-se estável durante o primeiro mandato da presidenta, apresentando média de 7.6 pontos percentuais. Contudo, conforme já foi apontado, esse resultado médio é insatisfatório porque ficou 3.1 pontos percentuais acima da meta estipulada pelo governo, mesmo consideradas as várias intervenções do estado para controlar a inflação (redução do IPI e dos encargos sobre energia elétrica, por exemplo). O resultado de 2015 de 10.6 pontos percentuais foi o mais alto desde 2003, conforme o Gráfico 21.

Gráfico 21 – Taxa de Inflação Anual Governo Dilma (2011 a 2015)

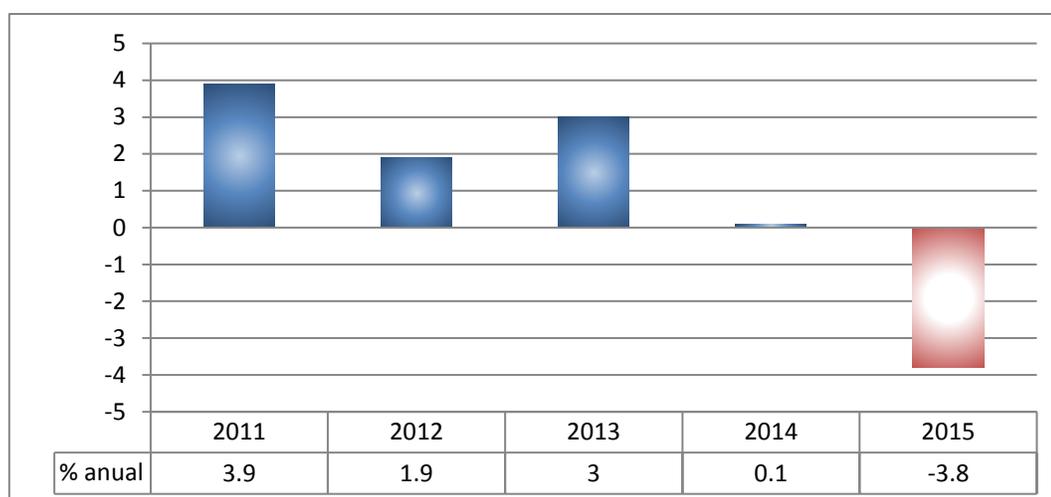


Fonte: Banco Mundial, 2016, em *site* data.worldbank.org/country/brazil?view=chart e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2016, em *site* www.ibge.gov.br⁷⁹.

⁷⁹ A base de dados do Banco Mundial estava atualizada somente até 2014. Para completar as informações das taxas de inflação no período 2011-2015, utilizamos as informações do IBGE sobre 2015.

As eras FHC e Lula contaram com oscilações na taxa de crescimento do PIB, combinando momentos de crescimento econômico com quedas no desempenho. O governo Dilma apresentou a pior associação de baixos índices e instabilidade do PIB desde o período 1990-1994. Em relação ao último ano do governo Lula, o resultado de 2011 foi 3.6 pontos percentuais menor. Houve queda em 2012 para 1.9, seguida de uma elevação de 2.1 pontos percentuais em 2013. A redução foi brusca em 2014, atingindo 0.1, agravando-se em 2015, quando caiu para -3.8 pontos percentuais, a menor taxa desde 1981 (-4.4), conforme o Gráfico 22.

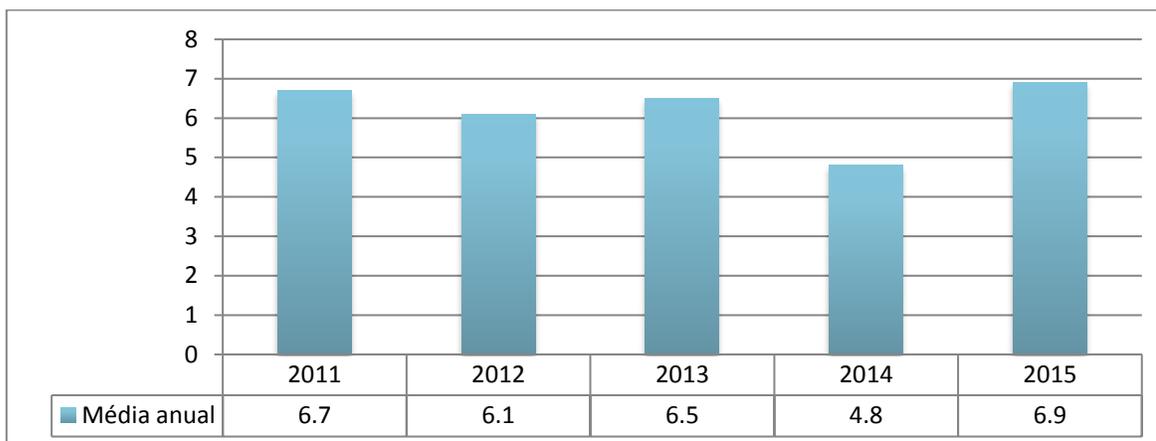
Gráfico 22 – Taxa de Crescimento do PIB Anual Governo Dilma (2011 a 2015)



Fonte: Banco Mundial, 2016, em *site* data.worldbank.org/country/brazil?view=chart e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2016, em *site* www.ibge.gov.br⁸⁰.

A taxa de desemprego permaneceu estável durante o comando de Dilma, com média do período de 6.2%. O melhor índice do período foi registrado em 2014 (4.8%), seguido de uma elevação para 6.9% em 2015.

⁸⁰ Assim como no caso da taxa de inflação, a base de dados do Banco Mundial não possuía os números de taxa de crescimento do PIB referentes a 2015; devido a isso, usamos o IBGE como fonte para esse ano.

Gráfico 23 – Média Anual da Taxa de Desemprego Governo Dilma (2011 a 2015)

Fonte: Banco Mundial, 2016, em *site* data.worldbank.org/country/brazil?view=chart e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2016, em *site* www.ibge.gov.br⁸¹.

O quadro econômico herdado por Dilma não foi tão favorável quanto aquele que Lula recebera de FHC e, durante seu primeiro mandato, as metas inflacionárias não foram cumpridas, mesmo com a implantação de uma série de intervenções do governo na economia, assim como o crescimento do PIB, que entrou em derrocada. A média anual da taxa de desemprego, contudo, apresentou ligeira queda quando comparada ao período anterior.

As eleições de 2014 foram conturbadas, a disputa entre Dilma e Aécio Neves foi acirrada e repleta de animosidades. Dilma saiu vitoriosa, mas as dificuldades de relação com o Congresso, uma das marcas do seu primeiro mandato, intensificaram-se após sua reeleição. Além disso, os índices de avaliação de governo da presidenta Dilma apresentaram uma trajetória negativa: iniciando seu governo com médias de “ótimo/bom” entre 50 e 60 pontos percentuais, em 2015, o índice “ruim/péssimo” atingiu 68. Esse cenário foi o pano de fundo da abertura do processo de impeachment em que Dilma foi condenada.

O cenário socioeconômico da era Dilma comportou-se de maneira a incentivar a formação de novos partidos, que se movimentaram a partir da popularidade e aprovação do governo: quando o governo ia bem, as elites políticas fundaram novos partidos para aproximarem-se da situação. Em contrapartida, quando o governo começou a ir mal, novas organizações partidárias foram criadas para engrossar as fileiras da oposição.

⁸¹ A base de dados do Banco Mundial não continha a informação da média anual da taxa de desemprego do ano de 2015. Para que obtivéssemos um panorama geral do período, utilizamos a informação de 2015 do banco de dados do IBGE sobre o desemprego.

3.6.3 Arcabouço Legal

3.6.3.1 As Leis nº 12.875/2013, nº 13.165/2015 e o Acórdão sobre a Petição 174793/2011

A Lei 12.875 do ano de 2013 traz alterações para as Leis 9.096/1995 e 9.504/1997. Mais uma vez, a distribuição do Fundo Partidário e do acesso ao HPGE conforme estabelecido na primeira versão da LOPP foram alterados, determinando que a votação considerada para estes fins devesse ser aquela obtida no último pleito, inclusive nos casos em que há fusão e incorporação. Dessa forma, as migrações partidárias de parlamentares não interferem no cálculo para distribuição do Fundo:

“Art. 29.

§ 6º Havendo fusão ou incorporação, devem ser somados exclusivamente os votos dos partidos fundidos ou incorporados obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, para efeito da distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do acesso gratuito ao rádio e à televisão.

“Art. 41-A. Do total do Fundo Partidário:

I - 5% (cinco por cento) serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; e

II - 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Parágrafo único. Para efeito do disposto no inciso II, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária, em quaisquer hipóteses, ressalvado o disposto no § 6º do art. 29.” (NR)

A distribuição proporcional do HPGE foi modificada conforme o que estava determinado na Lei 9.504/1997. Com a Lei 12.875/2013, 2/3 do valor são conferidos de acordo com o tamanho das bancadas na Câmara dos Deputados e a outra parte é calculada conforme o número de representantes eleitos pela organização no último pleito:

Art. 47.....

§ 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do § 1º, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato, observados os seguintes critérios:

I - 2/3 (dois terços) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram;

II - do restante, 1/3 (um terço) distribuído igualmente e 2/3 (dois terços) proporcionalmente ao número de representantes eleitos no pleito imediatamente anterior para a Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram.

.....

§ 7º Para efeito do disposto no § 2º, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária, em quaisquer hipóteses, ressalvado o disposto no § 6º do art. 29 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

Os últimos anos foram de intenso debate acerca da necessidade e dos termos de uma reforma eleitoral. Em setembro de 2015, foi publicada a Lei 13.165/2015 modificando as leis 4.737/1965, 9.096/1995, 9.504/1997 e do Código Eleitoral. Primeiro, observaremos as modificações feitas na Lei 9.504/1997: foi reduzido o período de campanha eleitoral de 90 para 45 dias, iniciando em 15 de agosto do ano eleitoral, bem como o prazo mínimo de filiação, que passou de um ano para seis meses⁸². O limite de candidatos registrados para as casas legislativas foi especificado para municípios de até cem mil eleitores, quando os partidos podem registrar até duas vezes o total de cadeiras disponíveis⁸³.

A Lei 13.165/2015 também determinou que os limites de gastos de campanha deixassem de ser definidos pelos partidos, passando a ser estipulados pelo TSE⁸⁴, com obrigatoriedade de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ)⁸⁵. Essa regulamentação também definiu que são considerados gastos de campanha aqueles feitos pelo candidato e os efetuados pelo partido que possam ser individualizados, além de que a multa para ultrapassagem dos limites de gastos é de 100% do valor excedido⁸⁶. A Lei também determina que o candidato que receber recursos de fontes proibidas ou de origem não identificada, deverá devolver os valores, ou, impossibilitados disso, depositar o dinheiro na conta do Tesouro Nacional⁸⁷.

Uma mudança referente aos moldes da prestação de contas é definida no Artigo 28 ao apontar que os candidatos a cargos majoritários são responsáveis pela prestação de contas de sua campanha, mantendo a necessidade de entregar os extratos contendo as movimentações da conta de campanha. Nesse mesmo artigo, a Lei aprofunda questões de transparência, exigindo a divulgação da prestação de contas na internet, além de determinar a criação de uma base online para que campanhas proporcionais com gastos de até R\$20 mil e majoritárias, R\$50 mil prestem contas de maneira informatizada:

Art. 28.....

§ 4º Os partidos políticos, as coligações e os candidatos são obrigados, durante as campanhas eleitorais, a divulgar em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim na rede mundial de computadores (internet):

I - os recursos em dinheiro recebidos para financiamento de sua campanha eleitoral, em até 72 (setenta e duas) horas de seu recebimento;

⁸² Modificação do Art. 8º e 9º da Lei 9.504/1997, conforme Lei 13.165/2015.

⁸³ Modificação do Art. 10 da Lei 9.504/1997, conforme Lei 13.165/2015.

⁸⁴ Modificação do Art. 18 da Lei 9.504/1997, conforme Lei 13.165/2015.

⁸⁵ Conforme Lei 13.165/2015, Art. 22-A.

⁸⁶ Conforme Lei 13.165/2015, Art. 18-A e 18-B.

⁸⁷ Conforme Lei 13.165/2015, Art. 24, § 4º.

II - no dia 15 de setembro, relatório discriminando as transferências do Fundo Partidário, os recursos em dinheiro e os estimáveis em dinheiro recebidos, bem como os gastos realizados.

.....
 § 6º

II - doações estimáveis em dinheiro entre candidatos ou partidos, decorrentes do uso comum tanto de sedes quanto de materiais de propaganda eleitoral, cujo gasto deverá ser registrado na prestação de contas do responsável pelo pagamento da despesa.

§ 7º As informações sobre os recursos recebidos a que se refere o § 4º deverão ser divulgadas com a indicação dos nomes, do CPF ou CNPJ dos doadores e dos respectivos valores doados.

.....
 § 9º A Justiça Eleitoral adotará sistema simplificado de prestação de contas para candidatos que apresentarem movimentação financeira correspondente a, no máximo, R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), atualizados monetariamente, a cada eleição, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou por índice que o substituir.

§ 10. O sistema simplificado referido no § 9º deverá conter, pelo menos:

I - identificação das doações recebidas, com os nomes, o CPF ou CNPJ dos doadores e os respectivos valores recebidos;

II - identificação das despesas realizadas, com os nomes e o CPF ou CNPJ dos fornecedores de material e dos prestadores dos serviços realizados;

III - registro das eventuais sobras ou dívidas de campanha.

§ 11. Nas eleições para Prefeito e Vereador de Municípios com menos de cinquenta mil eleitores, a prestação de contas será feita sempre pelo sistema simplificado a que se referem os §§ 9º e 10.

§ 12. Os valores transferidos pelos partidos políticos oriundos de doações serão registrados na prestação de contas dos candidatos como transferência dos partidos e, na prestação de contas dos partidos, como transferência aos candidatos, sem individualização dos doadores.” (NR)

A utilização de propagandas eleitorais em vias públicas foi alvo de polêmica e desencontros de decisões judiciais: a lei permitia, por exemplo, o uso de cavaletes, porém uma série de juízes decidiu que estes seriam proibidos em suas comarcas, enquanto em outros municípios o emprego de cavaletes era livre. A Lei 13.165/2015 também dispôs a respeito dessas questões, proibindo a veiculação de propaganda em locais de responsabilidade do poder público e estipulando padrões para a colocação de propagandas em propriedades privadas.

Art. 37. Nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do poder público, ou que a ele pertençam, e nos bens de uso comum, inclusive postes de iluminação pública, sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos, é vedada a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta e exposição de placas, estandartes, faixas, cavaletes, bonecos e assemelhados.

.....
 § 2º Em bens particulares, independe de obtenção de licença municipal e de autorização da Justiça Eleitoral a veiculação de propaganda eleitoral, desde que seja feita em adesivo ou papel, não exceda a 0,5 m² (meio metro quadrado) e não contrarie a legislação eleitoral, sujeitando-se o infrator às penalidades previstas no § 1º.

Esta legislação também alterou a distribuição dos tempos do HPGE: 90% distribuídos de acordo com o tamanho das bancadas dos partidos na Câmara dos Deputados, com especificações

de cálculo diferentes para eleições majoritárias e proporcionais. Os outros 10% devem ser divididos de forma igual entre todos os partidos que estiverem concorrendo ao pleito.

Art. 47.....

I - 90% (noventa por cento) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerados, no caso de coligação para eleições majoritárias, o resultado da soma do número de representantes dos seis maiores partidos que a integrem e, nos casos de coligações para eleições proporcionais, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integrem;

II - 10% (dez por cento) distribuídos igualmente.

A Lei 13.165/2015 também estipulou alterações na LOPP de 1995: o registro de novos partidos políticos permanece submetido à necessidade de comprovação de apoio de, pelo menos, 0,5 pontos percentuais dos votos válidos (excluídos brancos e nulos) da última eleição para a Câmara dos Deputados distribuídos em 1/3 ou mais dos estados e 0,1% do eleitorado de cada um deles respectivamente, porém esse apoio deve ser comprovado dentro do período de dois anos⁸⁸. A determinação da resolução nº 22.610/2007 do TSE relativa à perda de cargo eletivo associada à desfiliação partidária sem justa causa foram integradas à LOPP no Artigo 22-A. Houve mudanças relativas à prestação de contas, aliviando as exigências burocráticas de diretórios menores e sem movimentação financeira, permitindo que os partidos participem de pleitos mesmo com as contas desaprovadas, mas impondo uma multa baseada no valor identificado como irregular; já a falta de prestação de contas deve ser punida com a suspensão do recebimento de cotas do Fundo Partidário de acordo com o disposto em lei.

Art. 32.

§ 4º Os órgãos partidários municipais que não hajam movimentado recursos financeiros ou arrecadado bens estimáveis em dinheiro ficam desobrigados de prestar contas à Justiça Eleitoral, exigindo-se do responsável partidário, no prazo estipulado no **caput**, a apresentação de declaração da ausência de movimentação de recursos nesse período.

§ 5º A desaprovação da prestação de contas do partido não ensejará sanção alguma que o impeça de participar do pleito eleitoral.” (NR)

Art. 37. A desaprovação das contas do partido implicará exclusivamente a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20% (vinte por cento).

§ 2º A sanção a que se refere o **caput** será aplicada exclusivamente à esfera partidária responsável pela irregularidade, não suspendendo o registro ou a anotação de seus órgãos de direção partidária nem tornando devedores ou inadimplentes os respectivos responsáveis partidários.

§ 3º A sanção a que se refere o **caput** deverá ser aplicada de forma proporcional e razoável, pelo período de um a doze meses, e o pagamento deverá ser feito por meio de desconto nos futuros repasses de cotas do Fundo Partidário, desde que a prestação de contas seja julgada, pelo juízo ou tribunal competente, em até cinco anos de sua apresentação.

.....

⁸⁸ Conforme Lei 13.165/2015, Art. 7º, § 1º.

§ 9º O desconto no repasse de cotas resultante da aplicação da sanção a que se refere o **caput** será suspenso durante o segundo semestre do ano em que se realizarem as eleições.

“Art. 37-A. A falta de prestação de contas implicará a suspensão de novas cotas do Fundo Partidário enquanto perdurar a inadimplência e sujeitará os responsáveis às penas da lei.”

Em relação à distribuição dos 5% do Fundo Partidário que devem ser divididos igualmente entre os partidos, o parâmetro utilizado deixou de ser todas aquelas organizações partidárias com estatuto regularmente registrado no TSE, passando a estar condicionada à habilitação conforme os termos constitucionais para receber o Fundo⁸⁹. A Lei 13.165/2015 também alterou as regras de composição dos programas do HPGE, obrigando os partidos a reservarem uma parcela de suas propagandas às mulheres visando a promover e incentivar a participação política feminina⁹⁰. O direito à propaganda partidária regular passou a estar associado ao número de representantes que esses partidos possuem no Congresso Nacional de forma proporcional, ou seja: quanto mais cadeiras no parlamento, maior é o tempo de propaganda em rádio e televisão⁹¹.

A Lei 13.165/2015 alterou as regras de conversão de votos em vagas nas casas legislativas, definindo que serão considerados eleitos os candidatos que obtiverem, ao menos, 10% do quociente eleitoral obedecendo à ordem de votação nominal⁹². Quando a regra dos quocientes partidários associada à exigência de uma votação mínima por candidato resultarem no não preenchimento de todas as vagas disponíveis, deve-se seguir o indicado no Artigo 109.

Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários e em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o art. 108 serão distribuídos de acordo com as seguintes regras:

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação pelo número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107, mais um, cabendo ao partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima;

II - repetir-se-á a operação para cada um dos lugares a preencher;

III - quando não houver mais partidos ou coligações com candidatos que atendam às duas exigências do inciso I, as cadeiras serão distribuídas aos partidos que apresentem as maiores médias.

§ 1º O preenchimento dos lugares com que cada partido ou coligação for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida por seus candidatos.

⁸⁹ Conforme Lei 13.165/2015, Art. 41-A.

⁹⁰ Conforme Lei 13.165/2015, Art. 45, IV.

⁹¹ Conforme Lei 13.165/2015, Art. 49.

⁹² Conforme Lei 13.165/2015, Art. 108: Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.

§ 2º Somente poderão concorrer à distribuição dos lugares os partidos ou as coligações que tiverem obtido quociente eleitoral.” (NR).

3.6.3.2 Análise da Legislação

Na era Dilma, no que concerne ao aspecto legal, a tendência de normas incentivadoras das eras FHC e Lula é invertida e, de três normas publicadas, duas foram categorizadas como inibidoras. Este período foi marcado por um novo *boom*, mesmo que relativamente em menores proporções, de emergência de novos partidos. Associado a um contexto de instabilidade política e econômica, não é de interesse das elites políticas que a gama de partidos políticos seja ampliada e, assim, elaboraram legislações que contivessem esta tendência. Além disso, a promulgação da Lei 13.165/2015 pode ser interpretada como uma resposta às pressões da sociedade e da opinião pública por uma ação do Congresso frente à sensação crescente de impunidade e corrupção. Os resultados desta manobra só poderão ser averiguados após alguns anos de esta nova legislação estar em vigor.

O Quadro 10 apresenta a análise das normas editadas durante a era Dilma conforme as categorias de Biezen e Rashkova (2014) (colunas 1 e 2). A coluna 3 é dedicada a classificar cada um dos elementos normativos como incentivo ou inibição à formação de novas organizações partidárias. Após da contabilização dos elementos normativos, a coluna 4 apresenta a classificação das normas, de forma geral, como incentivadoras ou inibidoras da formação de novos partidos.

Quadro 10 – O arcabouço legal da era Dilma

Lei/Acórd.	Categoria (1)	Elementos normativos (2)	Classificação dos elementos normativos (3)	Classificação da norma (4)
Acórdão da Petição 174793/11	<i>Financiamento</i>	Os novos partidos que ainda não passaram pelo crivo eleitoral terão direito de acesso à distribuição proporcional dos 95% do Fundo Partidário de acordo com a votação obtida nas últimas eleições gerais dos parlamentares filiados à legenda.	Incentivo	Incentivo
	<i>Acesso à mídia</i>	O acesso de novos partidos à distribuição do HPGE segue a mesma lógica aplicada à do Fundo Partidário.	Incentivo	
Lei 12.875/13	<i>Financiamento</i>	O cálculo para distribuição do Fundo Partidário deve ser feito considerando a votação obtida nas últimas eleições gerais, inclusive no caso de fusões e incorporações. As mudanças de filiação partidária não serão consideradas.	Inibição	Inibição
	<i>Acesso à mídia</i>	Para a distribuição do HPGE nos casos de fusão ou incorporação de partidos devem ser somados exclusivamente os votos recebidos pelos partidos em questão na última eleição para a Câmara dos Deputados.	Inibição	
		A propaganda eleitoral deve ser distribuída na seguinte medida: 2/3 conferidos proporcionalmente conforme o tamanho das bancadas na Câmara dos Deputados; do restante, 1/3 é distribuído de forma igual entre os partidos e os outros 2/3, proporcionalmente de acordo com o número de cadeiras obtidas na Câmara (em coligações, é considerada a soma do número de representantes de todos os partidos componentes).	Incentivo	
Lei 13.165/15	<i>Organização</i>	<u>Registro</u> : é necessário comprovar o apoio de eleitores equivalentes a, pelo menos, 0,5% dos votos válidos (excluídos brancos e nulos) da última eleição para a Câmara dos Deputados distribuídos em um terço ou mais dos estados, com, ao menos, 0,1% do eleitorado de cada um deles respectivamente comprovados dentro do período de dois anos;	Inibição	Inibição
		Integração da decisão da Resolução nº 22.610/2007 à LOPP acerca da perda de cargo eletivo associada à desfiliação partidária sem justa causa;	Incentivo	

		Para um candidato ser eleito, é necessário que tenha obtido, ao menos, 10% do quociente eleitoral, de acordo com a indicação do quociente partidário e da ordem da votação nominal.	Inibição	
<i>Financiamento</i>		A definição dos limites para gastos de campanha faz parte do escopo do TSE, não dos partidos;	Inibição	
		A prestação de contas deve ser divulgada detalhadamente na internet, no portal disponibilizado pela Justiça Eleitoral;	Inibição	
		Criação de base online para que campanhas proporcionais com gastos de até R\$20 mil e majoritárias de até R\$50 mil possam prestar contas de maneira informatizada;	Incentivo	
		<u>Fundo Partidário</u> : 5% devem ser distribuídos igualmente entre os partidos que estão habilitados conforme os termos constitucionais e da legislação para receber o Fundo.	Incentivo	
<i>Acesso à mídia</i>		Proibição da veiculação de propaganda em locais sob responsabilidade do poder público e estipulação de padrões para a colocação de propagandas em propriedades privadas.	Inibição	
		Distribuição do HPGE, propaganda eleitoral: 90% proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados; para coligações para eleições majoritárias, é utilizado o resultado da soma do número de representantes de seus seis maiores partidos; no caso de coligações nas eleições proporcionais, o valor utilizado é da soma do número de representantes de todos os partidos da coligação. Os outros 10% devem ser divididos igualmente.	Inibição	
		Os partidos são obrigados a reservar uma parcela dos programas partidários às mulheres, promovendo e incentivando a participação política feminina.	Inibição	
		O direito à propaganda partidária regular passou a ser associado ao número de representantes que esses partidos possuem no Congresso Nacional, sendo que quanto mais cadeiras no parlamento, maior é o tempo de propaganda em rádio e televisão.	Inibição	

Fonte: elaborado pela autora a partir de Biezen e Rashkova (2014), do Acórdão sobre a Petição 174793/2011 e das leis 12.875/2013 e 13.165/2015.

3.6.4 Os Novos Partidos

Com suas resoluções, o TSE liberou as elites para formarem novos partidos. As elites, por sua vez, adaptaram-se a uma conjuntura de aprovação de governo e, entre 2011 e 2013, emergiram partidos que serviram como instrumento para potencializar recursos de poder e competição destes grupos, permitindo a aproximação da estrutura de governo. Estes partidos são: PSD, PPL, PEN, PROS e SD. Com o cenário de crise que o governo federal passa a enfrentar a partir de 2014, em 2015, surgem partidos que representam um distanciamento do governo: NOVO, REDE e PMB. A era Dilma registrou a média de 1,60 novos partidos criados ao ano, marcando a volta do crescimento da emergência de novas organizações desde o governo Sarney.

Os governos de Dilma apresentam incentivo político e socioeconômico à criação de novos partidos, contrariando o arcabouço legal inibidor. Neste sentido, verificamos que a legislação não basta para explicar o fenômeno da formação de novos partidos no Brasil, que precisa ser considerado em perspectiva com os cenários político e socioeconômico.

4 A EMERGÊNCIA DE NOVOS PARTIDOS NO BRASIL ENTRE 1979 E 2015: O ARCABOUÇO LEGAL É SUFICIENTE PARA EXPLICAR O FENÔMENO?

4.1 ASPECTOS POLÍTICOS E SOCIOECONÔMICOS

Os aspectos políticos e socioeconômicos não podem ser analisados unilateralmente, uma vez que se retroalimentam; ou seja, para o caso brasileiro, não faz sentido observar o contexto de estabilidade econômica isoladamente, pois o cenário político está intrinsecamente associado a ele. Neste sentido, identificamos que o aspecto socioeconômico influencia a formação de novas organizações partidárias na medida em que contribui para deslocar as movimentações de oportunidade no campo político: se a economia favorece um governo, pode ser interessante, ou não, a emergência de novos partidos.

No período de 1979 a 1984, o fator mais relevante é realidade de transição democrática, com destaque para a volta do multipartidarismo. Contudo, o momento histórico e o ambiente em que as elites estavam inseridas não favoreceram a emergência de novos partidos, mas sim a reativação de legendas originárias pré-64 ou a formalização democrática de organizações criadas pelo regime militar. Corroborando com este cenário, o quadro econômico de instabilidade também colaborou para inibir a formação de novos partidos.

No governo Sarney, as elites políticas passam a incluir a possibilidade de criar novas organizações partidárias como uma tática palatável, sendo utilizada por grupos políticos insatisfeitos dentro de partidos estabelecidos. Aqui, no aspecto socioeconômico, é interessante ressaltar que a instabilidade econômica, uma vez que o presidente era filiado ao PMDB, incentivava, também, a criação de novos partidos para acomodar elites que desejavam descolarem-se da imagem do governo.

O primeiro ano do governo Collor ainda estava sob o efeito político do período anterior, que incentivava a formação de novos partidos. Com o agravamento da crise do governo, inclusive no âmbito econômico, e a posse de Itamar, a instabilidade política reinou e havia uma inibição à emergência de novas organizações. Os contextos político e socioeconômico de crise, incerteza e desconfiança consistiram em um quadro desfavorável à emergência de novos partidos.

Na era FHC, precisamos analisar o período em dois momentos: o primeiro mandato associa um quadro de estabilização econômica e índices positivos de avaliação do governo com o

apoio da maioria no Congresso; dessa forma, o interesse das elites políticas era de garantir proximidade de FHC, cuja base de governo já era ampla, inibindo a formação de novos partidos. No segundo mandato, ainda detendo a maioria do apoio do Congresso, a popularidade do governo FHC caiu e a economia oscilou, produzindo espaço para que alguns grupos políticos se sentissem insatisfeitos com a atuação de seus partidos enquanto oposição, conduzindo-os a formar novas organizações – como é o caso do PSTU e do PCO, por exemplo.

Durante a era Lula, há uma uniformidade entre os dois governos: tanto o cenário político quanto o socioeconômico apresentavam relativa estabilidade, além de índices históricos de aprovação do governo. Ademais, o governo Lula acontece após o fim definitivo da transição – marcado pelo governo FHC –, do *boom* de emergência de novas organizações partidárias associadas à volta do multipartidarismo e da sedimentação do arcabouço legal basilar. Assim como FHC, Lula contava com uma base de governo abrangente, com espaço para que as elites políticas se acomodassem próximas à estrutura de estado e governo inserindo-se em partidos já estabelecidos. Dessa forma, o período é considerado política e socioeconomicamente como inibidor à criação de novas organizações partidárias.

Ao analisar a era Dilma, também encontramos uma sincronia entre os aspectos políticos e socioeconômicos: no primeiro mandato, a presidenta ainda carregava a herança da popularidade e do cenário econômico positivo de Lula, fazendo com que elites políticas insatisfeitas na oposição identificassem a criação de novos partidos como uma maneira de aproximarem-se do governo, potencializando seus recursos de poder e competição. Por sua vez, quando a instabilidade política e econômica aumenta, os grupos políticos formam novas organizações para aderirem às fileiras da oposição ao governo. O Quadro 11 dispõe a classificação dos aspectos políticos e econômicos dos períodos recortados conforme seu incentivo ou inibição à emergência de novos partidos políticos.

Quadro 11 - Classificação dos aspectos políticos e socioeconômicos como incentivo por inibição à formação de novos partidos políticos por período

Período	Aspecto Político	Aspecto Socioeconômico
1979 a 1984	Inibição	Inibição
1985 a 1989	Incentivo	Incentivo
1990 a 1994	1990 – 1992: Incentivo 1993 – 1994: Inibição	Inibição
1995 a 2002	1995 a 1998: Inibição 1999 a 2002: Incentivo	1995 a 1998: Inibição 1999 a 2002: Incentivo
2003 a 2010	Inibição	Inibição
2011 a 2015	Incentivo	Incentivo

Fonte: A autora (2016).

4.2 ASPECTO LEGAL

A volta do multipartidarismo com a Lei 6.767/1979 marcou o início de uma série de transformações na legislação eleitoral e partidária que atravessaria o processo de transição do regime civil militar para a democracia. Os primeiros anos dos governos civis foram de adaptação e engenharia constitucional, sendo a Constituição Cidadã de 1988 um divisor de águas para o início da Nova Democracia. Às vésperas das eleições presidenciais de 1994, a Lei 8.713/1993 foi promulgada para regularizar o pleito, principalmente a respeito de financiamento de campanha. A consolidação dos novos rumos do arcabouço legal partidário e eleitoral aconteceu com a sanção da LOPP, em 1995, e da Lei 9.504, em 1997.

Nos últimos cinco anos do regime militar (1980-1985), manteve-se um pluripartidarismo moderado, com seis partidos e depois cinco. Com o retorno aos governos civis (Sarney, 1985-1990; Collor, 1990-1992; Itamar, 1992-1994; e F. H. Cardoso, 1995-1998), modificou-se a legislação, o que facilitou a criação e o registro de legendas novas. Como consequência, em 1991, mais de quarenta partidos estavam registrados no TSE, vinte dos quais representados no Congresso. Com a nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos - LOPp, sancionada em agosto de 1995, anteciparam-se várias fusões entre 1993 e 1996, com um certo "encolhimento" do sistema, o que promoveu um pluralismo ligeiramente mais moderado nas eleições de 1998 e 2002. (FLEISCHER, 2007, p. 309).

A Nova Democracia brasileira recém ultrapassou a marca dos trinta anos e está adaptando as estruturas institucionais e legais que sustentam o ambiente democrático. Neste sentido, considerando que os partidos políticos são a ferramenta principal de representação política, o controle legal sobre sua atuação vem intensificando-se, abrangendo desde a obtenção de registro, até sua atuação na arena eleitoral. O Quadro 12 apresenta a distribuição dos elementos normativos conforme as categorias de Biezen e Rashkova (2014).

Quadro 12 – Distribuição dos elementos normativos de acordo com as categorias de Biezen e Rashkova (2014)

	Atividade e Identidade	Organização	Financiamento	Acesso à mídia
Lei 6.767/79	1	4	2	0
Constituição	1	2	1	1
Lei 8.713/1993	0	4	4	4
Lei 9.696/1995	0	2	5	2
Lei 9.504/1997	0	6	1	4
Lei 9.693/1998	0	0	1	0
Res. 21.966/04	0	1	1	1
Res. 22.510/07	0	1	0	0
Res. 22.610/07	0	1	0	0
Lei 11.459/2007	0	0	1	0
Lei 12.034/2009	0	0	3	0
Res. 23.282/10	0	1	0	0
Acórdão sobre a Petição 174793/2011	0	0	1	1
Lei 12.875/2013	0	0	1	2
Lei 13.165/2015	0	3	4	4
Total	2 (2,8%)	25 (35,2%)	25 (35,2%)	19 (26,8%)

Fonte: elaborado pela autora a partir das categorias de Biezen e Rashkova (2014).

As categorias organização e financiamento acumulam 25 elementos normativos cada, totalizando 70,4% do total. Este resultado corrobora com o estudo das autoras, que identificou a categoria financiamento como um dos aspectos em que a regulamentação mais se intensificou ao longo do tempo. Esta tendência apontada nos dois estudos pode ser associada à demanda crescente da opinião pública por transparência na atuação dos partidos políticos – principalmente em cenários em que a corrupção é um tema recorrente.

A peculiaridade do caso brasileiro reside no fato de que a categoria organização partidária apresentou o mesmo número de elementos normativos que a categoria financiamento. Ou seja, além das questões de financiamento de campanha e prestação de contas, também há uma preocupação em regulamentar tanto o registro de novos partidos políticos quanto as regras que determinam a competição eleitoral. Neste sentido, é interessante observar que, majoritariamente, o conteúdo das resoluções e do acórdão dedica-se a especificar questões relativas ao processo de registro e de acesso a recursos públicos por novas organizações partidárias. Há uma progressiva

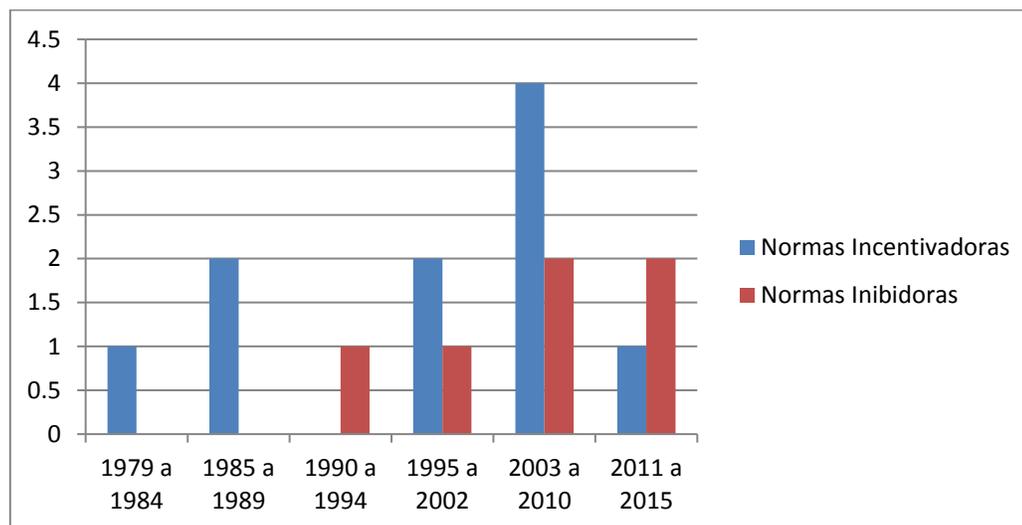
inclinação a tornar este processo mais complexo e burocrático, acentuando a vigilância sobre irregularidades durante o procedimento de recolhimento de assinaturas. Ainda nesta linha, a atuação do TSE foi definitiva para ampliar o acesso destas novas organizações a recursos de poder e competição como o Fundo Partidário e o HPGE mesmo antes de passarem pelo crivo eleitoral.

A categoria acesso à mídia conta com 19 elementos normativos, 26,8% do total. É significativo observar que as alterações de distribuição do HPGE usualmente estão associadas a mudanças nas regras de distribuição do Fundo Partidário.

Por último, a categoria atividade e identidade registra somente dois elementos normativos: artigos da Lei Falcão e da Constituição, que estabeleceram as linhas gerais que regem a atividade partidária e, desde então, esta estrutura e seus limites vêm sendo mantidos. O quadro brasileiro nesta categoria é o oposto da realidade europeia estudado por Biezen e Rashkova (2014), em que esta categoria recebeu maior volume de regulamentação, coincidindo com o cenário em que emergem partidos de extrema direita.

4.2.1 O arcabouço legal brasileiro na Nova Democracia: incentivo ou inibição à formação de novos partidos?

A partir da análise dos elementos normativos das 15 normas que compõem o arcabouço legal estudado neste trabalho, cada uma foi classificada como incentivo ou inibição à formação de novas organizações partidárias. O Gráfico 24 apresenta a distribuição das normas incentivadoras e inibidoras de acordo com cada período.

Gráfico 24 – Distribuição de normas incentivadoras e inibidoras por período

Fonte: A autora (2016).

Até o fim do governo Sarney, todas as normas foram classificadas como incentivadoras, refletindo o início da transição democrática, marcada pela volta do multipartidarismo e da retomada progressiva de eleições através do voto direto. A partir de 1990, todos os períodos registram a existência de normas que funcionam como inibidoras à criação de novos partidos, sendo que, na era Dilma, a tendência é invertida e o total de normas de inibição supera o de incentivadoras. Esta classificação foi a base para a definição do aspecto legal de cada período como incentivador ou inibidor: se a maioria das normas de um período era incentivadora, o período também seria e o mesmo foi aplicado para os casos em que a inibição era predominante. O Quadro 13 apresenta a classificação do aspecto legal de cada um dos períodos estudados.

Quadro 13 – Classificação por período do aspecto legal como incentivo ou inibição à formação de novos partidos políticos

Período	Aspecto legal
1979 a 1984	Incentivo
1985 a 1989	Incentivo
1990 a 1994	Inibição
1995 a 2002	Incentivo
2003 a 2010	Incentivo
2011 a 2015	Inibição

Fonte: A autora (2016).

O arcabouço legal foi majoritariamente favorável à criação de novos partidos políticos durante a Nova Democracia. Somente dois períodos registram inibição legal à emergência de novas legendas: 1990 a 1994 e 2011 a 2015, dois momentos históricos diferentes em que podemos identificar algumas semelhanças contextuais.

Após o trauma com Collor, a opinião pública questionou o número “exagerado” de 22 partidos que apresentaram candidatos à presidência em 1989, atribuindo uma parcela do fracasso deste presidente e da crise política ao sistema partidário; assim, a Lei 8.713/1993 foi elaborada para conter o número de partidos participantes no pleito presidencial de 1994 e, conseqüentemente, inibir a formação de novas organizações partidárias. Por sua vez, a era Dilma registrou a volta do crescimento da média de novos partidos criados ao ano, contando com dois grupos distintos de organizações em relação à sua postura frente ao governo incumbente: desejo de aproximação ou oposição. Em ambos os momentos, houve uma proliferação consideravelmente alta de novos partidos, comparando o número com os de períodos imediatamente anteriores, do que derivou uma reação refletida no arcabouço legal para conter este fenômeno.

Esta reflexão corrobora com a hipótese defendida nesta pesquisa de que o arcabouço legal não é suficiente para determinar ou explicar a emergência de novas organizações partidárias. Os atores políticos tomam decisões orientadas por análises de contexto multicausais, considerando a estrutura legal de acesso a recursos e exigências burocráticas atreladas aos cenários político e socioeconômico de oportunidades.

4.3 POR QUE SURGEM NOVOS PARTIDOS NO BRASIL?

Analizamos a emergência de novos partidos políticos no Brasil sob a ótica de três aspectos: político, socioeconômico e legal. Estudamos cada uma destas variáveis inseridas nos contextos dos períodos históricos recortados, classificando-as como incentivo ou inibição à formação de novas organizações partidárias. A análise comparada destes aspectos considerando as médias anuais de criação de novos partidos por período ressaltou que este fenômeno não é determinado de forma unilateral. O Quadro 14 compara os incentivos e as inibições políticas, socioeconômicas e legais de cada período com a média anual de novos partidos criados.

Quadro 14 – O incentivo e a inibição à formação de novos partidos no Brasil: aspectos políticos, socioeconômicos e legais

	Político	Socioeconômico	Legal	Média anual de novos partidos criados por período
1979 a 1984	Inibição	Inibição	Incentivo	0,50
1985 a 1989	Incentivo	Incentivo	Incentivo	3,90
1990 a 1994	1990 – 1992: Incentivo 1993 – 1994: Inibição	Inibição	Inibição	2,40
1995 a 2002	1995 a 1998: Inibição 1999 a 2002: Incentivo	1995 a 1998: Inibição 1999 a 2002: Incentivo	Incentivo	0,87
2003 a 2010	Inibição	Inibição	Incentivo	0,37
2011 a 2015	Incentivo	Incentivo	Inibição	1,60

Fonte: A autora (2016).

O período de 1979 a 1984 é marcado por um incentivo legal à emergência de novos partidos com um pano de fundo de inibição nos aspectos político e socioeconômico. No primeiro momento após o reestabelecimento do multipartidarismo, ao contrário das expectativas, registramos a menor média anual de novos partidos criados em toda a Nova Democracia. O incentivo do arcabouço legal não foi suficiente para fomentar este fenômeno porque as elites ainda estavam vinculadas às estruturas de organizações originárias pré-64 e da transição, fazendo com que a maioria dos partidos que emergiram não fossem categorizadas como novas legendas.

O governo Sarney é o único período da Nova Democracia que registra a combinação unânime de incentivos – políticos, socioeconômicos e legais – à formação de novas legendas, o que culminou na maior média anual de novos partidos criados de todo o período. Este resultado está alinhado com a hipótese de que o arcabouço legal é necessário, mas não suficiente para explicar o fenômeno de emergência de novas agremiações partidárias; portanto, quando o incentivo legal está atrelado a cenários político e socioeconômico favoráveis, o índice de formação de novos partidos bate recorde.

No período seguinte, de 1990 a 1994, 91% da criação de novos partidos concentram-se entre 1990 e 1991. O mandato de Collor e o primeiro ano de Itamar no poder ainda estavam sob a égide do arcabouço legal instituído no período anterior, que era favorável às novas organizações partidárias. As elites políticas assimilam que a criação de um novo partido é uma estratégia viável progressivamente, o que explica o *boom* de 1990. Somente em 1993, às vésperas da eleição presidencial, quando foi editada uma lei de inibição visando a conter o número de partidos

habilitados a apresentar candidatos à presidência e, conseqüentemente, tornando a criação de novas organizações partidárias uma estratégia menos atraente. A mudança no arcabouço legal fez com que somente um partido fosse criado em 1993 e nenhum em 1994. Mesmo assim, a média do período é a segunda maior da Nova Democracia. Este período foi marcado por acentuada instabilidade política e socioeconômica combinada com um quadro legal que reagiu desfavoravelmente à criação de novas agremiações.

A era FHC, assim como a era Dilma, vive momentos políticos diferentes de acordo com os índices de popularidade do governo e o contexto socioeconômico: quando o governo e a economia vão bem e a base de governo é ampla, há uma inibição à formação de novos partidos. Contudo, este cenário de fortes coalizões governistas também pode gerar desconforto em grupos políticos insatisfeitos com a atuação de seus partidos em relação ao governo, seja almejando mais proximidade, seja visando a distanciar-se dele. Mesmo com o quadro de inibição política e socioeconômica do primeiro mandato, o cenário legal de incentivo prevaleceu e a emergência de novos partidos neste período concentra-se entre os anos de 1995 e 1998. Ainda mais intrigante, o segundo mandato de FHC combina fatores unanimemente incentivadores e não registra a criação de novos partidos⁹³. Neste sentido, seria necessária uma análise mais profunda deste período, pois a observação de aspectos políticos, socioeconômicos e legais não foi suficiente para explicar a emergência de novas legendas.

A era Lula foi o primeiro período em emergiram exclusivamente novos partidos, bem como registra a menor média anual de partidos criados por período. Atribuímos este resultado a dois fatores: primeiro, o arcabouço legal que determina as regras do jogo político partidário já estava estabelecido e os atores encontravam-se relativamente ambientados ao contexto democrático, colocando panos quentes na efervescência dos primeiros anos que seguiram a volta do multipartidarismo. Segundo, o governo Lula foi um período de relativa estabilidade econômica e política, além de contar com históricos índices de popularidade do presidente, que tinha uma base de governo que englobava a maioria dos partidos com representação no Congresso. Assim sendo, mesmo que o arcabouço legal estivesse favorável aos novos partidos, do ponto de vista político e socioeconômico, era desencorajada a formação de novos partidos. A

⁹³ O segundo mandato de FHC registrou a emergência de três partidos políticos com origem pré-64: PP, PSDC e PTN. A lista completa pode ser conferida no Anexo 1 deste trabalho.

era Lula ilustra que um ambiente legal de incentivo não basta para compreender o fenômeno de formação de novas organizações partidárias no Brasil.

Na era Dilma, elites políticas insatisfeitas com o distanciamento da estrutura de governo identificam a criação de uma nova legenda partidária como uma estratégia viável e recorrem ao judiciário para potencializar seus recursos de poder e competição. O maior marco deste movimento é o Acórdão da petição 1740000/2012, em que o TSE decidiu favoravelmente à requisição do PSD de que as novas organizações partidárias participassem da divisão do Fundo Partidário e do HPGE de acordo com suas bancadas – mesmo que adquiridas por meio de migração partidária, ou seja, sem a necessidade de passar pelo crivo eleitoral. A partir desta decisão, o primeiro mandato de Dilma registra um novo *boom* de novos partidos, o que acontece novamente após a reeleição⁹⁴.

A partir desta análise dos períodos sob a lente dos aspectos políticos, socioeconômicos e legais, identificamos que estes fatores estão inter-relacionados e combinações diferentes de incentivo e inibição produzem resultados diferentes. Dessa forma, não podemos afirmar que o arcabouço legal, analisado isoladamente, pode explicar o fenômeno da emergência de novos partidos políticos. Para ilustrar esta reflexão, o Quadro 15 coloca lado a lado a classificação do aspecto legal como incentivador ou inibidor à criação de novas organizações partidárias e a média anual de novos partidos criados dentro de cada período.

Quadro 15 – A média anual de novos partidos criados e os incentivos do arcabouço legal

	Aspecto legal	Média anual de novos partidos criados
1979 a 1984	Incentivo	0,50
1985 a 1989	Incentivo	3,90
1990 a 1994	Inibição	2,40
1995 a 2002	Incentivo	0,87
2003 a 2010	Incentivo	0,37
2011 a 2015	Inibição	1,60

Fonte: A autora (2016).

O Quadro 15 retrata que, ao observarmos o arcabouço legal isoladamente, faltam elementos para compreender os índices de emergência de novos partidos. Por exemplo: se o

⁹⁴ É importante diferenciar que dois tipos de novas organizações são criados aqui: entre 2011 e 2013, surgem aqueles que tinham o intuito de aproximarem-se da estrutura de governo e, entre 2014 e 2015, a tendência inverte-se e nascem partidos de oposição.

governo Sarney, de 1985 a 1989, combina arcabouço legal de incentivo e registra a maior média de novos partidos criados, por que a era Lula, de 2003 a 2010, também com cenário legal favorável à formação de novas agremiações, marca o menor índice da Nova Democracia? Destarte, entendemos que o aspecto legal é fundamental e necessário para compreendermos a formação de novos partidos políticos – até porque, se a lei proibir o registro de novos partidos, nada pode ser feito. No entanto, apontamos que uma análise exclusiva do contexto legal não é suficiente para compreender o fenômeno dos novos partidos no Brasil na Nova Democracia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo sobre a emergência de novos partidos é central para compreendermos as dinâmicas das relações das elites políticas entre si e com a sociedade civil, as estruturas do sistema partidário e o funcionamento da democracia brasileira. Uma vez que a opinião pública fomenta o argumento de que a formação de novas organizações partidárias no Brasil está associada à permissividade da lei, constrói-se uma expectativa de que alterações na legislação bastam para reduzir o número de partidos – que é considerado um dos maiores responsáveis pelas crises políticas brasileiras. Assim, este estudo analisou o surgimento de novos partidos políticos no Brasil entre 1979 e 2015 visando a desmistificar esta percepção sobre este fenômeno, apontando que o incentivo do arcabouço legal é necessário, mas não suficiente para explicar a proliferação de novos partidos.

Ao examinar os períodos da Nova Democracia a partir de aspectos políticos, socioeconômicos e legais em perspectiva comparada, percebemos que a emergência de novas legendas no Brasil é multicausal e contextual. Se analisarmos os incentivos e inibições do arcabouço legal isoladamente, não conseguimos abranger a complexidade do fenômeno, tampouco entender porque estas organizações surgiram. A dimensão legal não é suficiente como incentivo ou desincentivo para a formação de novos partidos porque os atores políticos consideram outros aspectos em seus cálculos estratégicos de tomada de decisão para potencializar seus recursos de poder e competição na arena política e eleitoral. Além disso, é importante ressaltar que, muitas vezes, as elites políticas não dominam todos os meandros do funcionamento da legislação, o que limita o impacto do arcabouço legal, conforme Gunther (1989) aponta:

4. O impacto das leis eleitorais nestes aspectos do comportamento das elites seria direto e determinista somente se as elites:
 - a. possuísem total conhecimento sobre os incentivos inerentes à lei eleitoral;
 - b. possuísem conhecimento razoavelmente preciso sobre a distribuição geográfica de suas bases eleitorais e seus futuros parceiros de coalizão (GUNTHER, 1989, p. 853-854, tradução nossa).

A história política do Brasil é marcada por interferências autoritárias na esfera política e social, o que impediu que a formação do sistema partidário acontecesse de maneira continuada. Dessa forma, é interessante trazermos o entendimento de Tavits (2006) de que quanto menos enraizados e mais curta a tradição dos partidos instituídos, mais propenso o eleitorado fica para recepcionar novos partidos na arena política. Podemos perceber que a descontinuidade

democrática e, conseqüentemente, da estrutura partidária e da própria vida dos partidos e lideranças políticas contribuem para a proliferação de novos partidos. Esta característica histórica da trajetória brasileira também precisa ser considerada no estudo sobre a emergência de novas legendas partidárias, o que extrapola um olhar exclusivo via aspecto legal.

Este trabalho buscou apresentar indícios de que o ambiente legal é necessário para compreender o surgimento de novos partidos, mas não pode ser considerado suficiente para explicá-lo. A análise de quadros políticos, socioeconômicos e legais, bem como o estudo da origem de 48 organizações partidárias que emergiram na Nova Democracia, apesar de suas limitações, foi feita para ilustrar o quão complexas são estas dinâmicas, demandando responsabilidade para tratar sobre este tema – principalmente na esfera do debate público.

Em alguns dos períodos analisados, a observação dos incentivos e inibições de aspectos políticos, socioeconômicos e legais não contemplou a multicausalidade dos contextos de surgimentos de novas organizações partidárias, indicando a necessidade de investigar outros elementos que compuseram estes cenários. A partir dos resultados obtidos por este trabalho, esperamos inspirar estudos futuros que aprofundem as pesquisas sobre as razões que motivam a criação de novos partidos no Brasil de modo que compreendamos quais os limites de influência que o arcabouço legal possui sobre este processo e quais outros fatores são determinantes para compreender este fenômeno. Dessa forma, desconstruindo as concepções hedonistas que apontam os partidos políticos como vilões das crises políticas e institucionais brasileiras, bem como a crença de que a via legal e judiciária é a melhor solução para essas questões.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, P. O Brasil de Lula. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, n. 91, -. 23-52, nov. 2011. Disponível em: <http://scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002011000300002&Ing=en&nrm=iso>. Acesso em: 4 set. 2016.
- BARBOSA, L.G.C. O Governo Lula e a Política Econômica Brasileira: Continuidade ou Ruptura?. In: **Revista Todavia**, ano 3, n. 4, p. 34-51, jul. 2012.
- BIEZEN, I.; RASHKOVA, E.R. Deterring new party entry? The impact of state regulation on the permeability of party systems. In: **Party Politics**. v. 20, n. 6, p. 890-903, 2014.
- BOLIN, Niklas. **How new parties shape their own fate: an actor-centered framework for analysis**. Trabalho apresentado na 3rd ECPR Graduate Conference, Dublin City University, Dublin, 30 Aug. To 1 Sep., 2010.
- BORGES, R. Acuado, Cunha acolhe pedido de impeachment contra Dilma Rousseff. **El país**, 2 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/02/politica/1449089233_244586.html>. Acesso: 23 abr. 2016.
- BRASIL. **Acórdão Petição Nº 1747-93.2011.6.00.0000**. Disponível em: <<http://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22306502/peticao-pet-174793-df-tse/inteiro-teor-110648005>>. Acesso em: 18 jan. 2016.
- _____. **Constituição (1988)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 jan. 2016.
- _____. **Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6767.htm>. Acesso em: 18 jan. 2016.
- _____. **Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8713.htm>. Acesso em: 18 jan. 2016.
- _____. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 18 jan. 2016.
- _____. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 18 jan. 2016.
- _____. **Lei nº 9.693, de 27 de julho de 1998**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9693.htm>. Acesso em: 18 jan. 2016.
- _____. **Lei nº 11.459, de 21 de março de 2007**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11459.htm>. Acesso em: 18 jan. 2016.

_____. **Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm>. Acesso em: 18 jan. 2016.

_____. **Lei nº 12.875, de 30 de outubro de 2013.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/L12875.htm>. Acesso em: 18 jan. 2016.

_____. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm>. Acesso em: 18 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 21.966, de 30 de novembro de 2004.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2004/RES219662004.htm>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 22.510, de 05 de março de 2007.** Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/SJur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstat eSJUT167000350§ionServer=TSE&docIndexString=0>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 22.610, de 11 de março de 2008.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-22-610>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 23.282, de 22 de junho de 2010.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2010/RES232822010.htm>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. In: **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 25, p. 83-106, Nov. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-4782005000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 mai. 2016.

COUTO, C.G.; ABRUCIO, F. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. In: **Tempo soc.**, São Paulo, v. 15, n.2, p. 269-301, nov. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pib=S0103-20702003000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 8 jul. 2016.

CURADO, M. Uma avaliação da economia brasileira no Governo Lula. **Revista Economia & Tecnologia**, Curitiba, v. 7, n. Especial, 2011. Disponível em: <revistas.ufpr.br/ret/article/view/26881/17837>. Acesso em: 10 ago. 2016.

DUVERGER, M. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1995.

FLEISCHER, D. Os partidos políticos. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, A.O. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Editora UNESP, 2007, p. 303-348.

GIAMBIAGI, F. *et al.* **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2010)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, 2 ed.

GREMAUD, A.M. *et al.* **Economia Brasileira Contemporânea**. 4^a ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUNTHER, R. Electoral Laws, Party Systems, and Elites: The Case of Spain. In: **The American Political Science Review**, v. 83, n. 3, p. 835-858, sep. 1989.

HARMEL, R.; ROBERTSON, J. D. Formation and Success of New Parties A Cross-National Analyses. In: **International Political Science Review**, [S.l.], v. 6, n. 4, p. 501-523, oct. 1985.

IGNAZI, P. The Crises of Parties and the Rise of New Political Parties. In: **Party Politics**. Vol. 2, nº4, 1996, p. 549-566.

KATZ, R. S.; MAIR, P. Changing Models os Party Organization and Partu Democracy: The Emergence of the Cartel Party. In: **Party Politics**, London, v.1, n.1, jan; 1995, p. 5-28.

KECK, M.E. **PT – A lógica da diferença: o partido dos trabalhadores na construção da democracia brasileira**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. pp. 37-63. Disponível em: < <http://books.scielo.org/id/khwkr/pdf/keck-9788579820298-02.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

KESTLER, T.; KRAUSE, S.; LUCCA, J.B. Los Break-in parties en América Latina: ?éxito o fracas? In: **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, mai/ago 2013.

KINZO, MARIA D'ALVA G.. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. In: **São Paulo Perspec.**, São Paulo , v. 15, n. 4, p. 3-12, dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 mar. 2016.

KIRCHHEIMER, O. The Transformation of the Western European Party Systems. In: LAPALOMBARA, Joseph (Ed.); WEINER, Myron (Ed.). **Political Parties and Political Development**. Princeton: Princeton University Press, 1972. p. 177-200. (Studies in Political Development 6).

KRAUSE, S.; REBELLO, M.M.; SILVA, J.G. O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): o que as tipologias dizem?. In: **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 16, pp. 247-272, jan-abr 2015. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n16/0103-3352-rbcpol-16-00247.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

LAPALOMBARA, J.; WEINER, M. The Origin and Development of Political Parties. In: LAPALOMBARA, Joseph; WEINER, Myron. **Political Parties and Political Development**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1972. p. 3-42.

LUCARDIE, P. Prophets, Purifiers and Prolocutors: Towards a Theory on the Emergence of New Parties. In: **Party Politics**, v. 6, n. 2, 2000, p. 175-185.

MAGALHÃES, A. M.; SILVA, M. E. A.; DIAS, F. M. Eleição de Dilma ou segunda reeleição de Lula? Uma análise espacial do pleito de 2010. In: **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 3, p. 535-573, Dez. 2015. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762015000300535&lng=en&nrm=iso>. Acesso: 9 jun. 2016.

MAIR, P. Party Organizations: From Civil Society to The State. In: KATZ, Richard S. (Ed.); MAIR, Peter (Ed.). **How parties organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Europe**. Londres: SAGE Publications, 1994.

MESQUITA, M. Capítulo: A política econômica do governo Dilma: a volta do experimentalismo. **Coletânea de Capítulos “Sob a Luz do Sol, uma agenda para o Brasil”**. Centro de Debate de Políticas Públicas. Disponível em: <cdpp.org.br/novo/wp-content/uploads/2014/12/CAPÍTULO-1.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016.

NOVAES, G.C. O governo de coalização brasileiro – uma análise dos efeitos do multipartidarismo exacerbado sobre a implementação de projetos de interesse do Executivo. **Direito UNIFACS – Debate Virtual**, n. 171, set. 2014. Disponível em: <www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/3279/2363>. Acesso em: 15 ago. 2016.

REIS, M.A. **Multipartidarismo brasileiro: o excesso de partidos políticos e suas implicações**. Jusnavigandi, mai. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/38882/multipartidarismo-brasileiro-o-excesso-de-partidos-politicos-e-suas-implicacoes>>. Acesso em: 2 set. 2016.

RIBEIRO, P.F. Organização e poder nos partidos brasileiros: uma análise dos estatutos. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília, n. 10, p. 225-265, abr. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522013000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 jul. 2016.

SALLUM JÚNIOR, B.; CASARÕES, G.S.P. O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. In: **Lua Nova**, São Paulo, v. 82, p. 163-200, 2011.

SELB, P.; PITUCTIN, S. Methodological issues in the study of new parties’ entry and electoral success. **Party Politics**, v. 16, n. 2, p. 147-170, 2010.

TAVITS, M. Party System Change: Testing a Model of New Party Entry. **Party Politics**, v. 12, n. 1, 2006. p. 99-119.

TOLEDO, J.R. Partidos demais. **Estadão**, São Paulo, 3 de março de 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,partidos-demais,10000019300>>. Acesso em: 2 set. 2016.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE aprova auditoria do PSDB sobre sistemas eleitorais de 2014**, 4 de novembro de 2014. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Novembro/tse-aprova-auditoria-do-psdb-sobre-sistemas-eleitorais-de-2014>. Acesso em: 21 mai. 2016.

WEBER, M. A Política como Vocação. In: **Três Tipos de Poder e outros Escritos**. Lisboa: Tribuna da História, 2005. P. 63-116.

WILLEY, J. Institutional arrangements and the success of new parties in old democracies. In: **Political Studies**, [S.1.], v. 46, n. 3, 1998. p. 651-668.

ZUCCO, C. The president's 'new' constituency: Lula and the pragmatic vote in Brazil's 2006 presidential elections. In: **Journal of Latin American Studies**, vol. 40, p. 29-39, 2008.

ANEXO 1

Ano de Registro	Partido	Sigla	Classificação conforme a origem
1981	Partido do Movimento Democrático Brasileiro	PMDB	Partido da Transição
1981	Partido Trabalhista Brasileiro	PTB	Pré-64
1981	Partido Democrático Trabalhista	PDT	Dissidência de partido refundado da Nova Democracia
1982	Partido dos Trabalhadores	PT	Nova legenda
1984	Partido Municipalista Comunitário	PMC	Nova legenda
1984	Partido Humanista	PH	Nova legenda
1985	Partido do Povo Brasileiro	PPB	Nova legenda
1985	Partido Trabalhista Renovador	PTR	Dissidência
1985	Partido Municipalista Brasileiro	PMB	Nova legenda
1985	Partido Liberal	PL	Dissidência
1985	Partido Socialista	PS	Dissidência
1985	Partido Nacionalista Democrático	PND	Nova legenda
1985	Partido da Juventude	PJ	Nova legenda
1985	Partido Agrário Renovador Trabalhista	PASART	Dissidência de partido pré-64
1985	Partido Nacionalista	PN	Pré-64
1985	Partido Comunitário Nacional	PCN	Nova legenda
1985	Partido Esportista Brasileiro	PEB	Nova legenda
1985	Partido Reformador Trabalhista	PRT	Nova legenda
1986	Partido da Frente Liberal/Democratas	PFL/DEM	Dissidência de partido da Transição
1988	Partido Social Trabalhista	PST	Pré-64
1988	Partido Comunista do Brasil	PCdoB	Pré-64
1988	Partido Socialista Brasileiro	PSB	Pré-64
1989	Partido da Social Democracia Brasileira	PSDB	Dissidência de partido da Transição
1989	Partido da Reedificação da Ordem Nacional	PRONA	Nova legenda
1989	Partido da Ação Social	PAS	Nova legenda
1989	Partido Trabalhista do Brasil	PTdoB	Dissidência
1989	Partido Liberal Progressista	PLP	Nova legenda
1989	Partido Democrático Nacional	PDN	Nova legenda
1990	Partido Social Cristão	PSC	Nova legenda
1990	Partido da Mobilização Nacional	PMN	Nova legenda
1990	Partido Democrata	PD	Nova legenda
1990	Partido das Reformas Sociais	PRS	Dissidência
1990	Partido da Ação Progressista	PAP	Nova legenda

1990	Partido Brasileiro das Mulheres	PBM	Nova legenda
1990	Partido Liberal Humanista	PLH	Nova legenda
1990	Partido Socialista Unido	PSU	Nova legenda
1990	Partido Nacionalista dos Trabalhadores	PNT	Nova legenda
1991	Partido Republicano Progressista	PRP	Nova legenda
1991	Partido Liberal Trabalhista	PLT	Nova legenda
1992	Partido Popular Socialista	PPS	Pré-64
1993	Partido Progressista Reformador	PPR	Pré-64
1993	Partido Verde	PV	Nova legenda
1994	Partido Progressista	PP	Pré-64
1995	Partido Progressista	PP	Pré-64
1995	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado	PSTU	Dissidência
1995	Partido Geral dos Trabalhadores	PGT	Nova legenda
1996	Partido Comunista Brasileiro	PCB	Dissidência de partido refundado na Nova Democracia
1997	Partido Social Democrático Cristão	PSDC	Pré-64
1997	Partido Trabalhista Nacional	PTN	Pré-64
1997	Partido Solidarista Nacional	PSN	Dissidência
1997	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	PRTB	Dissidência
1997	Partido da Causa Operária	PCO	Dissidência
1998	Partido Social Liberal	PSL	Nova legenda
1998	Partido dos Aposentados da Nação	PAN	Nova legenda
2005	Partido Socialismo e Liberdade	PSOL	Dissidência
2005	Partido Republicano Brasileiro	PRB	Nova legenda
2006	Partido da República	PR	Fusão
2011	Partido Social Democrático	PSD	Nova legenda
2011	Partido Pátria Livre	PPL	Dissidência
2012	Partido Ecológico Nacional	PEN	Nova legenda
2013	Partido Republicano da Ordem Social	PROS	Nova legenda
2013	Solidariedade	SD	Nova legenda
2015	Partido Novo	NOVO	Nova legenda
2015	Rede Sustentabilidade	REDE	Nova legenda
2015	Partido da Mulher Brasileira	PMB	Nova legenda

Fonte: A autora (2016).