

FIM DAS COLIGAÇÕES PROPORCIONAIS: o que 2020 diz sobre fragmentação partidária, candidaturas ao Poder Executivo e perspectivas para 2022?

Clay Souza e Teles

FIM DAS COLIGAÇÕES PROPORCIONAIS: o que 2020 diz sobre fragmentação partidária, candidaturas ao Poder Executivo e perspectivas para 2022?

Clay Souza e Teles¹

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal (Núcleo de Direito, área de Direito Constitucional, Administrativo, Eleitoral e Processo Legislativo). Mestre em Poder Legislativo (Centro de Formação e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados). Bacharel em Direito e em Ciência da Computação pela Universidade de Brasília. E-mail: clay@senado.leg.br

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Gustavo A. Sabóia Vieira – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenação

Brunella Poltronieri Miguez – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Ivan Dutra Faria

Denis Murahovschi

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

TELES, C. S. e. **Fim das Coligações Proporcionais: o que 2020 diz sobre fragmentação partidária, candidaturas ao Poder Executivo e perspectivas para 2022?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Julho 2021 (Texto para Discussão nº 299). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 06 jul.2021.

FIM DAS COLIGAÇÕES PROPORCIONAIS: o que 2020 diz sobre fragmentação partidária, candidaturas ao Poder Executivo e perspectivas para 2022?

RESUMO

O estudo analisa variáveis que possam explicar a diferença de intensidade na variação da fragmentação partidária das Câmaras Municipais entre as eleições de 2016 e de 2020, quando entrou em vigor a vedação às coligações para os cargos preenchidos pelo sistema proporcional. São investigadas as seguintes hipóteses: H1) em municípios menores a fragmentação partidária decai mais acentuadamente do que nos maiores; H2) legislativos mais fragmentados sofrem menor redução de fragmentação; e H3) à medida que foram apresentados, em 2020, mais candidatos a prefeito em um município do que em 2016, a fragmentação partidária caiu menos. Nos 5.338 municípios analisados, adotou-se como indicador de fragmentação partidária o *número efetivo de partidos (NEP)*, e, para correlação entre variáveis, um coeficiente linear e outro não linear. O estudo conclui que: H1 é inválida, pois não há correlação relevante entre o tamanho do eleitorado ou da Câmara Municipal e a intensidade da variação do NEP; H2 é inválida, na medida em que se encontrou correlação *moderada e negativa*, apontando que câmaras mais fragmentadas em 2016 perderam mais partidos efetivos em 2020; e H3 é inválida, ante a correlação estatística *fraca* entre as variáveis analisadas, apesar do aumento no número de candidaturas ao Executivo. Diante dos resultados alcançados, o trabalho aborda perspectivas para as eleições de 2022.

PALAVRAS-CHAVE: Fragmentação partidária. Número efetivo de partidos. Poder Legislativo. Coligações partidárias. Câmara Municipal.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 METODOLOGIA	6
1.1. MÉTRICA DE FRAGMENTAÇÃO ADOTADA: NÚMERO EFETIVO DE PARTIDOS EM VEZ DE QUANTIDADE NOMINAL DE PARTIDOS	8
2 NOSSO PONTO DE PARTIDA: A FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA NOS MUNICÍPIOS DIMINUIU SIGNIFICATIVAMENTE ENTRE 2016 E 2020	11
3 H1: A FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA REDUZIU MAIS NOS MUNICÍPIOS MENORES?	14
4 H2: CÂMARAS MAIS FRAGMENTADAS EM 2016 SOFRERAM MENOS O IMPACTO DO FIM DAS COLIGAÇÕES?	18
5 H3: O REGISTRO DE MAIS CANDIDATOS AO EXECUTIVO FEZ DIFERENÇA NA QUEDA OU NO AUMENTO DA FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA?	20
6 ATÉ ONDE É POSSÍVEL TRAÇAR PERSPECTIVAS PARA 2022?	24
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	26
REFERÊNCIAS	28

INTRODUÇÃO¹

A Câmara dos Deputados, há muito, obteve o *status* de contar com a maior fragmentação partidária do mundo² (NICOLAU, 2012, p. 93-94). O crescimento do número de legendas também se verifica nos legislativos estaduais (REBELLO, 2015) e municipais (PEIXOTO; GOULART, 2014).

Nesse contexto, a Emenda Constitucional (EC) nº 97, de 4 de outubro de 2017, introduziu duas modificações, em tese, capazes de enxugar o quadro partidário brasileiro: o fim das coligações nas eleições proporcionais, a partir de 2020, e a cláusula de barreira³.

O tema ganha relevo porque, segundo a literatura, a maior fragmentação partidária pode afetar o desempenho do Legislativo sob, pelo menos, dois aspectos.

O primeiro seria o da responsabilização eleitoral. Ela seria prejudicada porque, havendo grande número de partidos, o eleitor não consegue identificar com clareza as legendas governistas e oposicionistas, e, assim, não associa facilmente a eles o sucesso ou fracasso do governo. Conseqüentemente, isso impactaria na premiação ou punição dos representantes no momento do voto (REBELLO, 2015).

O segundo seria da governabilidade. Considerando-se que o presidencialismo de coalizão⁴ se apoia em elementos como o recrutamento partidário de ministros e a negociação constante da agenda legislativa com os partidos que integram a base governista (NETO, 2003), um parlamento mais

¹ Agradeço ao colega Gabriel Augusto Mendes Borges pela revisão do trabalho, cujos erros, porém, são única e exclusivamente atribuíveis ao autor.

² Mais do que a simples contagem do número de partidos representados, a comparação se deu pelo número efetivo de partidos, métrica adotada neste trabalho e detalhada mais adiante.

³ Em contrapartida, a Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017, modificou o art. 109, § 2º do Código Eleitoral para permitir que todos os partidos concorrentes possam participar da distribuição de vagas pelas maiores médias. Essa mudança, válida a partir de 2018, eliminou uma cláusula de barreira que havia anteriormente, a qual só permitia que concorressem às sobras os partidos que atingiram o quociente eleitoral. Nos Estados com oito vagas para a Câmara dos Deputados, por exemplo, isso representa 12,5% dos votos válidos.

⁴ Coalizões podem ser de dois tipos: a *ministerial* é um grupo de legisladores pertencentes a partidos que ocupam cargos de gabinete, ao passo que a *parlamentar* é um grupo de legisladores pertencentes a diferentes partidos que votam da mesma maneira.

fragmentado desaguaria em maiores obstáculos à criação de maiorias estáveis e à tomada de decisão⁵.

Conquanto o sistema eleitoral seja apenas um dos fatores que influem na quantidade de partidos em uma democracia, as – agora vedadas – coligações partidárias nas eleições proporcionais contribuíam sobremaneira para o quadro de fragmentação da Câmara dos Deputados, fenômeno reproduzido nos municípios (MELO; SOARES, 2016). Uma vez que a principal estratégia eleitoral com esse mecanismo é a formação de grandes alianças, transferem-se votos para candidatos de legendas que, sozinhas, não atingiriam o quociente partidário. Isso, evidentemente, amplia a fragmentação.

Ademais, deve-se recordar que o Brasil era um dos raros casos a adotar a combinação de sistema eleitoral proporcional de lista aberta – por si só complexo – e tais alianças⁶ (NICOLAU, 2012, p. 60-63).

Sem adentrar em juízo de valor sobre a qualidade da representação obtida com tal sistema, é inegável que as coligações em eleições proporcionais de lista aberta possuem o ônus adicional de aumentar a complexidade do sistema sob a ótica do eleitor. Não bastasse a competição entre candidatos do mesmo partido inerente à lista aberta, nada impede que dois partidos se aliem em âmbito regional, o eleitor vote em candidato filiado ao primeiro, mas o correligionário do segundo conquiste a vaga. Deve-se lembrar que, ao fim e ao cabo, a coligação é uma aliança eleitoral, sem necessidade de se transformar em coalizão parlamentar.

⁵ Deve-se notar, todavia, que a literatura não é uniforme quanto ao prejuízo de haver mais partidos no Legislativo à governabilidade, como apontam Figueiredo e Limongi (2007): “Os maiores riscos à sobrevivência da ordem legal, nos governos presidencialistas, tendem a se concentrar nos casos em que três partidos controlam mais ou menos o mesmo número de cadeiras. A razão é simples: a força com que contam lhes permite alimentar a esperança de virem a governar sozinhos. Assim, nestes casos, coalizões podem se tornar inviáveis, levando à radicalização e à derrocada da democracia. Mas pequenos partidos não podem alimentar esperanças de virem a governar sozinhos e podem, então, facilmente ser atraídos para a área de influência do governo. **Quanto maior o número de pequenos partidos nesta situação, mais baixo o custo de formar uma coalizão. O governo sempre terá alternativas caso um pequeno partido faça exigências muito altas para apoiá-lo.** Logo, reformas políticas para reduzir o número de partidos com representação na Câmara dos Deputados são desnecessárias.” [grifamos]. No mesmo sentido pode-se mencionar, por exemplo, Cheibub e Przeworski (2002).

⁶ Os outros são Suíça e Finlândia.

Mais ainda, considerando-se que as alianças se formam nos Estados e no DF, as coligações em eleições proporcionais criam situações inusitadas no caso da Câmara dos Deputados: no exemplo dado, nada impede que as duas agremiações aliadas regionalmente – a do voto do eleitor e a do candidato que obteve melhor posição na lista – defendam pautas completamente distintas no plano federal.

Outro aspecto, menos difundido, mas relacionado ao anterior, é o da suplência. Embora a vaga do parlamentar pertença a seu partido (art. 22-A da Lei nº 9.096, de 1995), em caso de afastamento ou perda do mandato do titular, não necessariamente se preserva o tamanho da respectiva bancada, uma vez que o sucessor pode ser filiado a outro partido da coligação.

Além da vedação às coligações, a EC nº 97, de 2017, também restringiu o acesso ao Fundo Partidário e ao tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a partidos que, alternativamente, atingissem um dos seguintes patamares de representatividade⁷ nas eleições para a Câmara dos Deputados (realizadas em 2018):

- a) mínimo de 1,5% dos votos válidos distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou
- b) tiverem eleito pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Ante a nova regra, quatorze partidos não atingiram o desempenho mínimo em 2018, deixando de receber, a partir de fevereiro de 2019, os recursos do Fundo Partidário⁸: Rede, Patriota, PHS, PSDC/DC, PC do B, PCB, PCO, PMB, PMN, PPL, PRP, PRTB, PSTU e PTC (BRASIL, 2019). Desses, três foram incorporados a outros: o PHS foi incorporado pelo Podemos, PPL ao PC do B, e PRP ao Patriota.

⁷ A EC prevê que os requisitos em questão serão incrementados a cada eleição subsequente. Os parâmetros mencionados regeram as eleições de 2018 e estruturaram o quadro partidário para as de 2020.

⁸ A cláusula de desempenho não afeta o recebimento de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), distribuído segundo as regras do art. 16-D da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

Destarte, nove legendas concorreram em 2020 com as restrições⁹ da cláusula de desempenho: Rede, PSDC/DC, PCB, PCO, PMB, PMN, PRTB, PSTU e PTC.

A repercussão da PEC na fragmentação partidária resultante do primeiro pleito sem coligações desde a redemocratização¹⁰ foi, evidentemente, objeto de análises. Antes da disputa, Borges, Silva e Ferreira (2020) projetaram que não haveria impacto relevante do fim das coligações na redução do número de partidos de duas câmaras por eles examinadas – a de Belo Horizonte e a de São Paulo. Posteriormente, logo após o resultado do pleito de 2020, a imprensa veiculou a queda da média do número de partidos, em relação a 2016, nas câmaras de vereadores de municípios pequenos e médios, e estabilidade nas grandes cidades (VASCONCELLOS, 2020). Mais recentemente, o estudo de Melo, Pessoa Júnior e Soares (2021), ao comparar os pleitos de 2016 e 2020, concluiu que se reduziu o número efetivo de partidos (NEP) médio por Estado¹¹, com impacto negativo maior sobre a *performance* das legendas que não atingiram a cláusula de barreira em 2018 – o que poderia estar relacionado, também, à menor fragmentação.

Não se pode ignorar, contudo, eventual impacto do novo regramento sobre os arranjos eleitorais para as prefeituras, indissociáveis daqueles para as respectivas câmaras municipais. Afinal, as estratégias eleitorais para os cargos do Executivo normalmente estão ligadas à formação de coligações proporcionais (MIRANDA, 2013)¹². Tal conexão, resumidamente, ocorre porque, sendo estas últimas um subconjunto daquelas (art. 6º, *caput*, da Lei nº 9.504, de 1997) consolidou-se a prática de grandes alianças para os cargos executivos, de maneira que os partidos que lançam candidato próprio nos governos estaduais impulsionam pequenas legendas a ele coligadas que, por sua vez, se retiram da disputa ao Executivo (LIMONGI; VASSELAI, 2016; BORGES, 2019).

⁹ Ainda assim, cumpre notar que o número substancial de 33 partidos competiram no pleito de 2020, em comparação aos 35 de 2016.

¹⁰ Entre idas e vindas, as coligações foram permitidas a partir das eleições de 1986 (MIRANDA, 2013, p. 69).

¹¹ O estudo compara as médias de NEP agregadas por Estado e esse indicador de fragmentação nas capitais.

¹² A revisão de literatura de Miranda (2013) demonstra a exploração do tema nos Estados e no DF, bem como as relações entre alianças para a disputa presidencial e as desses entes.

Diante desse panorama, entendemos que ainda há bastante terreno a ser explorado sobre os resultados das eleições municipais de 2020, em busca de respostas para outras indagações, dentre as quais: considerando-se que qualquer média que abranja municípios pequenos brasileiros irá abarcar, necessariamente, milhares de localidades, qual um possível critério com maior granularidade? O porte do município, necessariamente, implica maior ou menor redução na fragmentação partidária entre os dois pleitos analisados? Por fim, a impossibilidade de formação de alianças legislativas introduzida pela EC nº 97, de 2017, favoreceria a multiplicação de candidaturas às prefeituras com o fito de oferecer “palanques” aos candidatos ao Legislativo?

Com efeito, o presente estudo se justifica não apenas para investigar mudanças na arena eleitoral e legislativa das municipalidades, mas também para subsidiar perspectivas para as próximas eleições gerais de 2022 e eventual debate legislativo sobre ajustes no regramento vigente.

Destarte, este trabalho se propõe investigar a validade das seguintes hipóteses:

Hipótese 1: em municípios menores a fragmentação partidária decaiu mais acentuadamente do que nos maiores. Ou seja, existe correlação negativa entre o tamanho do eleitorado – ou o tamanho da câmara – e a variação da fragmentação partidária entre 2016 e 2020.

Hipótese 2: há correlação entre a fragmentação partidária em 2016 e seu aumento ou queda em 2020. Ou seja, legislativos mais fragmentados sofreram menor redução do número efetivo de partidos entre os dois pleitos.

Hipótese 3: à medida que foram apresentados, em 2020, mais candidatos a prefeito em um município do que em 2016, a fragmentação partidária caiu menos. Ou seja, existe correlação entre a redução da fragmentação partidária e a diminuição – ou aumento – do número de candidatos concorrentes ao Executivo municipal.

Antes de prosseguirmos à análise dos dados, contudo, seguem algumas observações sobre a metodologia adotada para a investigação em comento.

1 METODOLOGIA

O trabalho, para sua abordagem quantitativa, analisa dados do *Repositório de Dados Eleitorais* do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Essa base de dados possui informações sobre candidatos e eleitos em 5.564 municípios nas eleições de 2016, e 5.480 nas de 2020. Dentre eles, **5.338** mantiveram o número de vagas para as câmaras municipais entre os dois pleitos analisados, permitindo a comparação pretendida por este trabalho.

Para a correlação entre variáveis adotou-se, em primeiro lugar, o coeficiente de correlação de Pearson. Esse coeficiente mede uma relação linear entre duas variáveis. Em outras palavras, ele indica a medida em que o aumento ou diminuição em uma variável X gera impacto em outra variável Y , da seguinte forma:

$$\rho = \frac{\sum_{i=0}^n (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum_{i=0}^n (x_i - \bar{x})^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=0}^n (y_i - \bar{y})^2}}$$

Onde $x_1, x_2 \dots x_n$ e $y_1, y_2 \dots y_n$ são os valores medidos de cada uma delas, ao passo que \bar{x} e \bar{y} são as respectivas médias.

Esse coeficiente varia de -1 a +1, e sua interpretação é relativamente simples. O sinal indica a direção: se é negativo, o aumento em uma variável acarreta diminuição na outra. Já o valor representa a intensidade da correlação: o valor igual a zero significa que as variáveis são independentes, ao passo que o coeficiente igual a 1 ou -1 significa uma correlação perfeita entre as duas. Segundo a literatura, um valor maior que 0,70 pode ser considerado uma correlação forte; entre 0,40 e 0,70, moderada; e abaixo de 0,40, fraca (FIGUEIREDO FILHO; SILVA JÚNIOR, 2009, p. 119). Nos quadros e tabelas onde forem dispostos os coeficientes de correlação, **valores maiores ou iguais a 0,40 serão destacados em negrito.**

Deve-se observar, contudo, que o coeficiente de Pearson é sensível a pontos fora da curva (*outliers*), e isso pode distorcer a análise, de maneira que esses *outliers* podem levar à falsa conclusão de que inexistente correlação onde existe, e vice-versa (FIGUEIREDO FILHO; SILVA JÚNIOR, 2009).

Ante essas constatações, subsidiariamente, foi adotado também o coeficiente de correlação de Spearman. Diferente do coeficiente de Pearson que mede de que modo a *intensidade* na alteração de uma variável influi na modificação do valor da outra, este segundo também é útil para relações não lineares: ele mede, apenas, se o aumento na variável *X* provoca aumento ou diminuição na variável *Y*, sem se preocupar a intensidade como isso ocorre. Acaba sendo, assim, menos sensível a pontos fora da curva.

Em contrapartida, o excesso de valores repetidos diminui a precisão do coeficiente de Spearman, de modo que ele é de pouca utilidade para correlacionar, por exemplo, outras variáveis com o número de vagas na câmara, que se repete, em alguns casos, em centenas de municípios.

Adicionalmente, e também por conta da grande disparidade entre os municípios analisados, ao examinar médias (tais como as de fragmentação partidária, número de candidaturas ao cargo de prefeito etc.) o estudo optou por agrupar as localidades segundo o tamanho do eleitorado, em vez de utilizar o critério regional. A classificação segundo o tamanho do eleitorado permitirá observar o comportamento médio de municipalidades com populações semelhantes e câmaras de vereadores de porte similar, uma vez que o número de cadeiras é associado à população da localidade (art. 29, inc. IV, da Constituição Federal).

Esse critério de agrupamento, por um lado, possui a desvantagem de agregar municípios de regiões ou de configurações políticas bastante distintas entre si; por outro, permite comparar o comportamento da fragmentação partidária segundo o tamanho da localidade, partindo da premissa de que circunscrições eleitorais com mais vagas e maior eleitorado favorecem maior diversidade de legendas.

Por outro lado, qualquer critério de agregação de municipalidades segundo o porte ou tamanho das câmaras enfrenta o obstáculo de que a grande maioria dos municípios brasileiros são pequenos. Dentre as localidades examinadas, 2.994 possuíam menos de dez mil eleitores em 2020, e 4.184 menos que vinte mil votantes. Ou seja, um critério do gênero “municípios com até vinte mil eleitores” seria insuficiente, pois agrupa quase 80% das localidades, misturando realidades díspares.

Para contornar esse obstáculo, os 5.338 municípios examinados foram agregados em **67 grupos**¹³, da seguinte forma:

- a) *59 grupos de municípios até 150 mil eleitores*, onde cada grupo agrega aqueles de população semelhante que, juntos, reúnem cerca de 1% do eleitorado total dos que foram analisados¹⁴. Assim, por exemplo, a primeira faixa de municípios reúne os menores 568 municípios analisados, e a 59^a reúne nove municipalidades com mais de 140 mil e menos de 150 mil eleitores;
- b) *oito grupos dos maiores municípios conforme o tamanho do eleitorado*: i) 150 mil a 200 mil (38 municípios); ii) 200 mil a 300 mil (35 municípios); iii) 300 mil a 500 mil (26 municípios); iv) 500 mil a 1 milhão (11 municípios); v) 1 a 1,5 milhão (4 municípios); vi) 1,5 milhão a 2 milhões (3 municípios); vii) 2 a 8 milhões (1 município); viii) mais que 8 milhões (1 município).

Ainda a respeito da metodologia, cumpre breve digressão sobre o critério do número efetivo de partidos (NEP) para mensurar a fragmentação partidária.

1.1. MÉTRICA DE FRAGMENTAÇÃO ADOTADA: NÚMERO EFETIVO DE PARTIDOS EM VEZ DE QUANTIDADE NOMINAL DE PARTIDOS

Digamos, por exemplo, que duas casas legislativas possuam, cada uma, dez partidos nelas representados. Na primeira delas, há cinco partidos grandes que controlam 90% das cadeiras, e os outros cinco, juntos, ocupam os 10% restantes. Na segunda casa, dez partidos controlam igualmente, cada um, 10% das cadeiras. Em ambas as casas legislativas hipotéticas, o número de legendas é o mesmo, mas sob o ponto de vista da distribuição da representatividade e formação de coalizões, por exemplo, tratam-se de realidades completamente distintas.

Por isso, a simples contagem de partidos nominais presentes em uma casa legislativa carece de precisão para se comparar a real fragmentação partidária.

¹³ Quadro com sumário de cada grupo consta no apêndice.

¹⁴ Os 5.338 municípios analisados reúnem 133.051.538 eleitores em 2020.

Diante disso, o número efetivo de partidos de Laakso e Taagepera (1979) tem sido usado como uma das medidas de fragmentação de casas legislativas desde a década de 1980¹⁵, e pode ser assim compreendido:

O número efetivo de partidos é o número hipotético de partidos de *tamanho igual* que teriam o mesmo *efeito* na fragmentação do sistema que têm os partidos de *tamanho diferente* (LAAKSO; TAAGEPERA, 1979, p. 4)¹⁶.

Ele é calculado do seguinte modo:

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$

Onde p_i é a fração de cadeiras ocupadas por cada partido. Por exemplo, um partido que detém 20% das cadeiras corresponde a um valor de p_i igual a 0,2.

Desse modo, caso um partido detenha muitas cadeiras de determinada casa legislativa e as demais bancadas sejam muito pequenas, N é um pouco maior que 1,0. Por outro lado, se todos os partidos detêm o mesmo número de cadeiras, N é exatamente igual à quantidade de agremiações representadas.

A título de ilustração, a tabela a seguir contém o cálculo de N correspondente ao exemplo hipotético mencionado no início do presente tópico:

Tabela 1 – Exemplo hipotético de diferença entre quantidade nominal de partidos e número efetivo de partidos

Partido	% Cadeiras	
	Câmara 1	Câmara 2
Partido A	18,0 %	10,0 %
Partido B	18,0 %	10,0 %
Partido C	18,0 %	10,0 %
Partido D	18,0 %	10,0 %
Partido E	18,0 %	10,0 %
Partido F	2,0 %	10,0 %
Partido G	2,0 %	10,0 %

¹⁵ Outro indicador comumente adotado é o índice de fracionalização de Rae.

¹⁶ Tradução livre do original: “The effective number of parties is the number of hypothetical equal-size parties that would have the same total effect on fractionalization of the system as have the actual parties of unequal size.”

Partido	% Cadeiras	
	Câmara 1	Câmara 2
Partido H	2,0 %	10,0 %
Partido I	2,0 %	10,0 %
Partido J	2,0 %	10,0 %
Total de cadeiras	100,0 %	100,0 %
Número de partidos	10	10
Número efetivo de partidos	6,1	10,0

Fonte: elaboração própria.

No exemplo dado, o número de partidos é idêntico. No entanto, a fragmentação partidária na Câmara 1 é bem menor: ela se compara, em tese, com a de uma casa legislativa com cerca de seis legendas de igual tamanho. Observe-se que seria possível formar uma coalizão majoritária com três dos maiores partidos da Câmara 1, algo que não ocorreria na Câmara 2 do exemplo.

Usando exemplos concretos, a Tabela 2, por sua vez, mostra a diferença entre as duas medidas de fragmentação – quantidade nominal de partidos e número efetivo de partidos – em cinco capitais brasileiras nas eleições de 2016.

Tabela 2 – Exemplos de número de partidos e número efetivo de partidos (2016)

Município	Qtd. Partidos	NEP (2016)
Campo Grande (MS)	15	9,45
Macapá (AP)	17	15,11
São Paulo (SP)	18	10,04
Curitiba (PR)	19	14,44
Recife (PE)	21	12,36

Fonte: elaboração própria.

Para os fins do nosso estudo, essa métrica parece adequada, por permitir comparar com mais precisão o equilíbrio de forças entre duas casas legislativas distintas, ou de uma mesma câmara ao longo do tempo¹⁷. Caso determinada câmara tenha preservado o mesmo número de partidos antes e depois a EC 97, o

¹⁷ Na análise de dados, foi testada a correlação das variáveis com a quantidade nominal de partidos. Identificou-se, em alguns casos, correlação ligeiramente superior, mas sem diferença significativa com a comparação baseada no NEP.

cálculo do NEP indicará se houve mudança na real fragmentação partidária dentro da casa legislativa.

Feitas essas observações metodológicas, segue a análise dos dados.

2 NOSSO PONTO DE PARTIDA: A FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA NOS MUNICÍPIOS DIMINUIU SIGNIFICATIVAMENTE ENTRE 2016 E 2020

Como já apontado pela literatura, a fragmentação partidária foi reduzida entre os pleitos de 2016 e 2020, revertendo a tendência apontada até então.

Nos municípios analisados, o número efetivo de partidos médio caiu de 5,56 para 4,02, diminuindo em 4.072 localidades. Conforme ilustrado na Figura 1, em mais de 2.400 deles a redução na fragmentação partidária foi superior a 30% (seis barras mais à esquerda no gráfico).

Esse dado conflui com a maior concentração de votos para Vereador em legendas que ultrapassaram a cláusula de barreira da EC nº 97, em detrimento daquelas que não atingiram o desempenho mínimo: ao passo que as primeiras tiveram, somadas, aumento de 12,57% em sua votação em todo o país, estas últimas sofreram queda eleitoral¹⁸ de 41,31%, com maior intensidade em municípios menores:

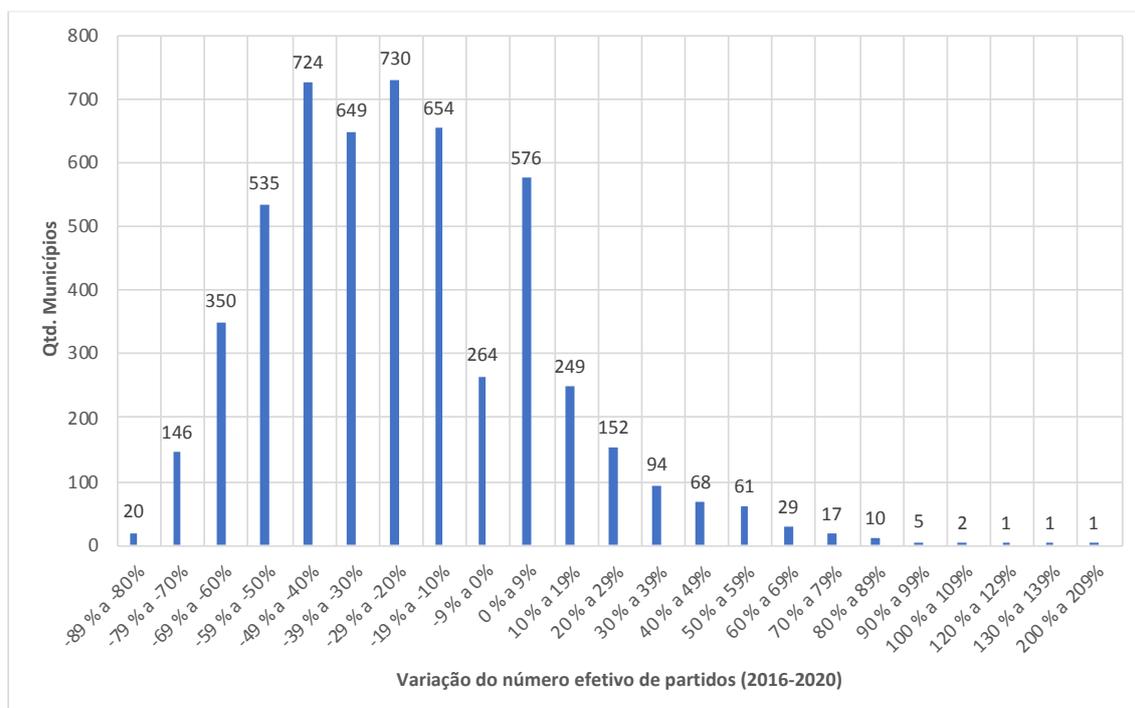
Não é possível observar consistência na variação entre as eleições no grupo de partidos não atingidos pela cláusula de barreira, como a variação positiva de 6,85% nos municípios entre 500.001 e 1.000.000 e a variação negativa de -4,55% nos municípios acima de 1 milhão de habitantes.

Já entre aqueles que foram atingidos se verifica claro padrão de alteração com a redução do desempenho eleitoral em todas as faixas populacionais. Nos municípios menores, de até 20 mil habitantes, a redução foi mais expressiva do que nos maiores, confirmando a primeira hipótese quanto ao impacto do distrito eleitoral. Outra explicação plausível para tal diferença pode ser atribuída ao fato dos partidos atingidos pela cláusula de desempenho possuírem maior estrutura orgânica nos municípios com maior densidade populacional (MELO; PESSOA JÚNIOR; SOARES, 2021, p. 245-246).

¹⁸ Isso se refletiu, segundo os autores, em aumento do número de cadeiras obtidas pelos partidos do primeiro grupo de 4,16%, e queda de 59,5% dos que não atingiram a cláusula de desempenho.

Conquanto a redução tenha sido a regra, cumpre assinalar que em diversos municípios a fragmentação partidária aumentou significativamente. Em 289 câmaras municipais o número efetivo de partidos aumentou 30% ou mais.

Figura 1 – Quantidade de municípios segundo a variação da fragmentação partidária (2016 a 2020)



Fonte: elaboração própria.

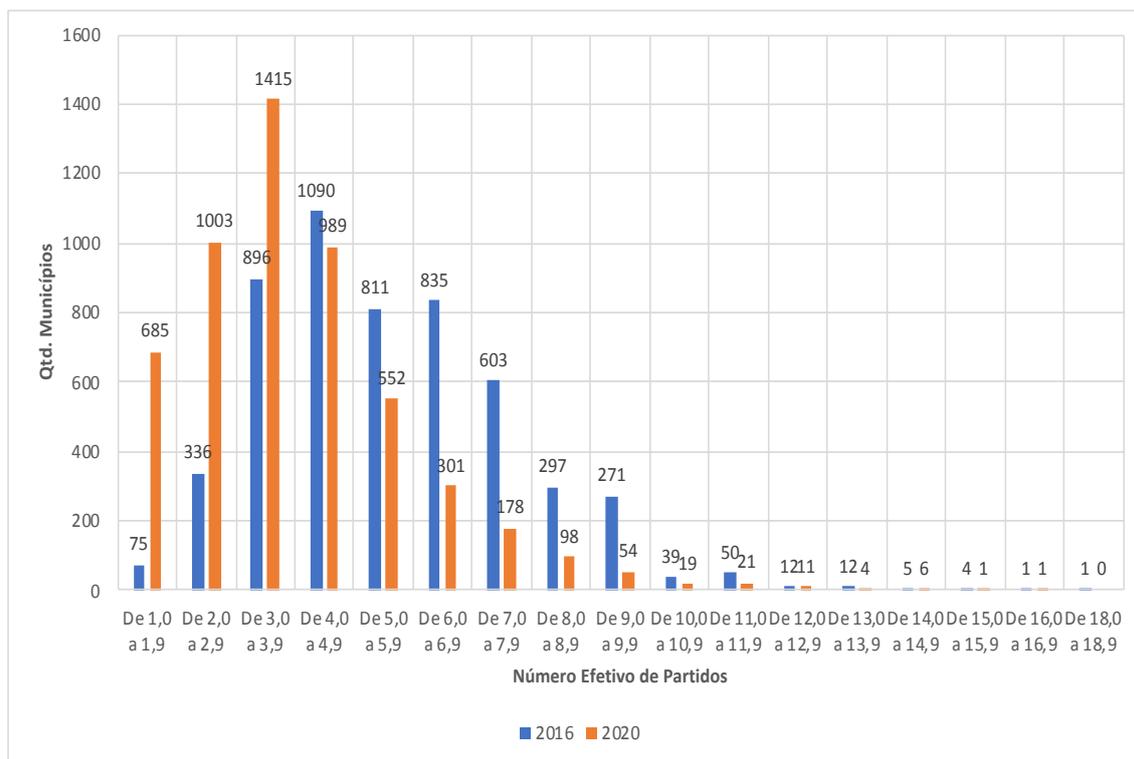
Nesse contexto, número significativo de câmaras municipais passou a contar com NEP inferior a 2,0 – de 75 em 2016, elas passaram a ser 685 em 2020, o que é ilustrado na Figura 2. Dentre esses municípios¹⁹, cumpre notar que em 2020 cerca de cinquenta contam com NEP inferior a 1,50, dentre os quais catorze elegeram apenas um partido para as respectivas câmaras.

Em todo caso, isso significa que diversas câmaras de vereadores, mesmo que contem com mais de duas legendas nela representadas, não se comportam, efetivamente, como tal.

Particularmente nas hipóteses de NEP igual ou próximo a 1,0, é preocupante eventual dificuldade de o Legislativo local exercer sua função fiscalizatória e possuir uma efetiva oposição, por ausência de minorias qualificadas, no caso em que for controlado majoritariamente pelo partido do respectivo Prefeito.

¹⁹ Supõe-se que esse fenômeno ocorra, predominantemente, em municípios pequenos, com menor número de vagas e de partidos concorrentes – o que será investigado mais adiante.

Figura 2 – Quantidade de municípios segundo a fragmentação partidária (2016 e 2020)²⁰

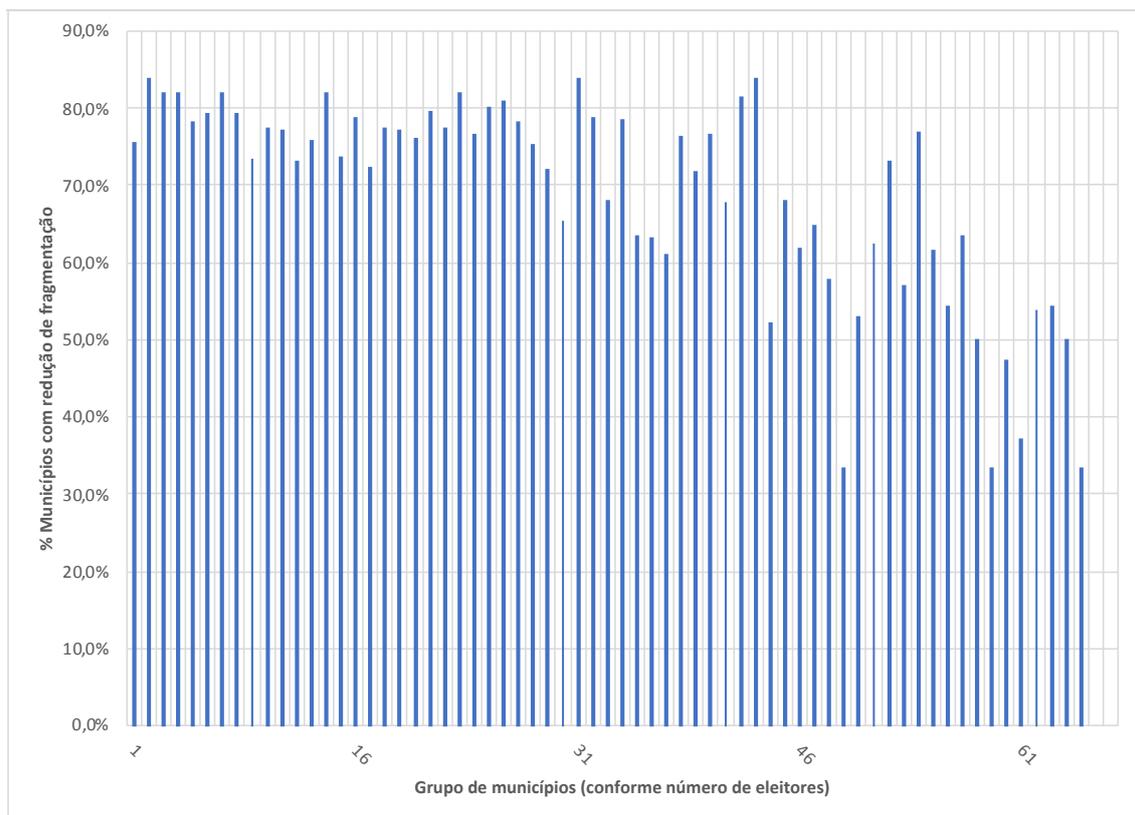


Fonte: elaboração própria.

Se, por um lado, a grande incidência de câmaras com menos de dois ou três partidos *efetivos* leva a crer em uma redução sensível nos municípios de menor porte, o fato é que em boa parcela das localidades médias e grandes também houve redução da fragmentação partidária (cuja intensidade será examinada em tópico próprio). Ao se segmentar a proporção de municípios com redução de fragmentação partidária segundo o eleitorado (Figura 3), observa-se redução de fragmentação em praticamente todos os grupos de municípios, com maior incidência, contudo, naqueles que agregam as menores localidades.

²⁰ O gráfico mostra os valores arredondados de NEP. Ou seja, a primeira barra à esquerda contém o quantitativo de municípios com NEP entre 1,0 e 1,9.

Figura 3 – Proporção de municípios com redução de fragmentação partidária, por grupo (2016 a 2020)



Fonte: elaboração própria.

Diante desses dados, emergem duas questões a serem investigadas nos tópicos seguintes. A primeira, considerando-se que houve uma verdadeira explosão de legislativos municipais com pequeno número efetivo de partidos (Figura 2), e maior incidência de redução de fragmentação entre os municípios pequenos (Figura 3): a intensidade da redução da fragmentação está associada ao tamanho da câmara? Já a segunda, levando-se em consideração a influência da disputa para o Poder Executivo sobre estratégias eleitorais para o Legislativo: haveria correlação entre variação do número de candidatos a Prefeito e a queda (ou aumento) da fragmentação partidária?

3 H1: A FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA REDUZIU MAIS NOS MUNICÍPIOS MENORES?

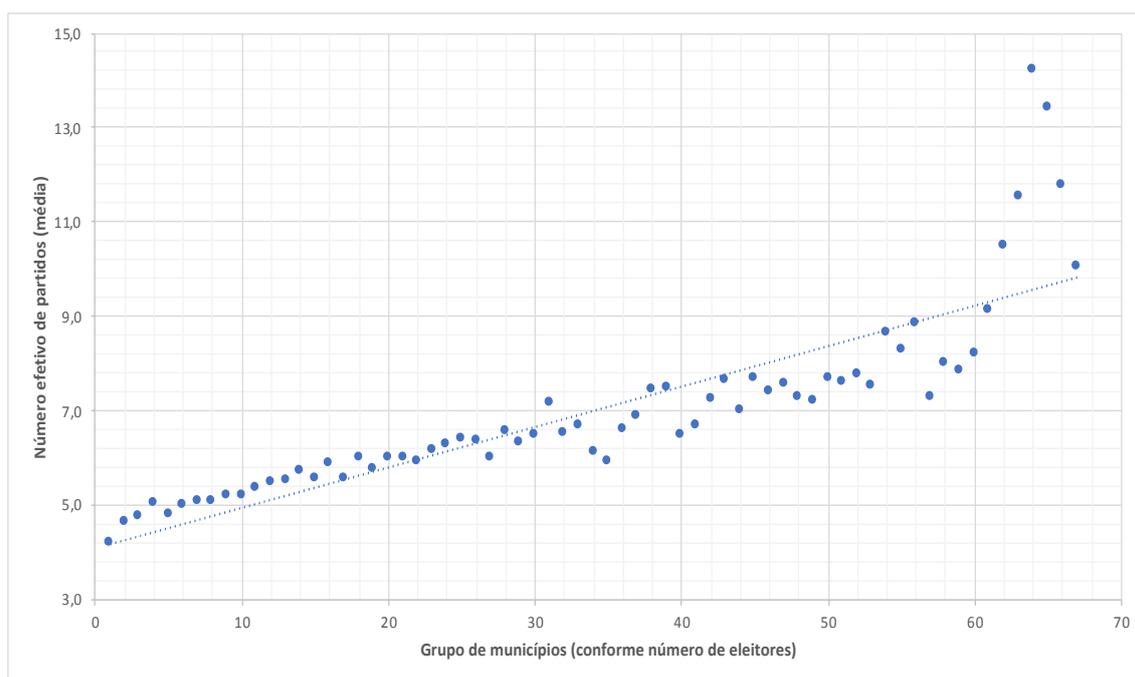
Há alguns indícios de maior redução do número efetivo de partidos – em termos proporcionais – quanto menor o município. Em primeiro lugar, nessas localidades a votação dos partidos pequenos foi mais afetada, como visto

anteriormente. Além disso, é de se esperar que, em áreas densamente povoadas, legendas menores podem estabelecer redutos eleitorais, ao mesmo tempo em que há mais vagas na respectiva câmara.

No sentido dessa segunda afirmação, nota-se que o NEP resultante da eleição varia conforme o número de cadeiras da câmara municipal²¹, bem como o número de eleitores²² da circunscrição. A Figura 4 mostra como o número efetivo de partidos, na média, variou em 2016 conforme o tamanho da localidade, salvo pontos fora da curva nos grupos de municípios 62 a 66.

Diante desses dados e do que foi exposto anteriormente, será que a menor variedade de legendas viáveis no município foi acentuada com o fim das coligações?

Figura 4 – Fragmentação partidária média em cada grupo de municípios (2016)²³



Fonte: elaboração própria.

²¹ A correlação linear entre a quantidade de vagas e NEP é 0,52 em 2016 e 0,62 em 2020, o que se pode considerar moderada.

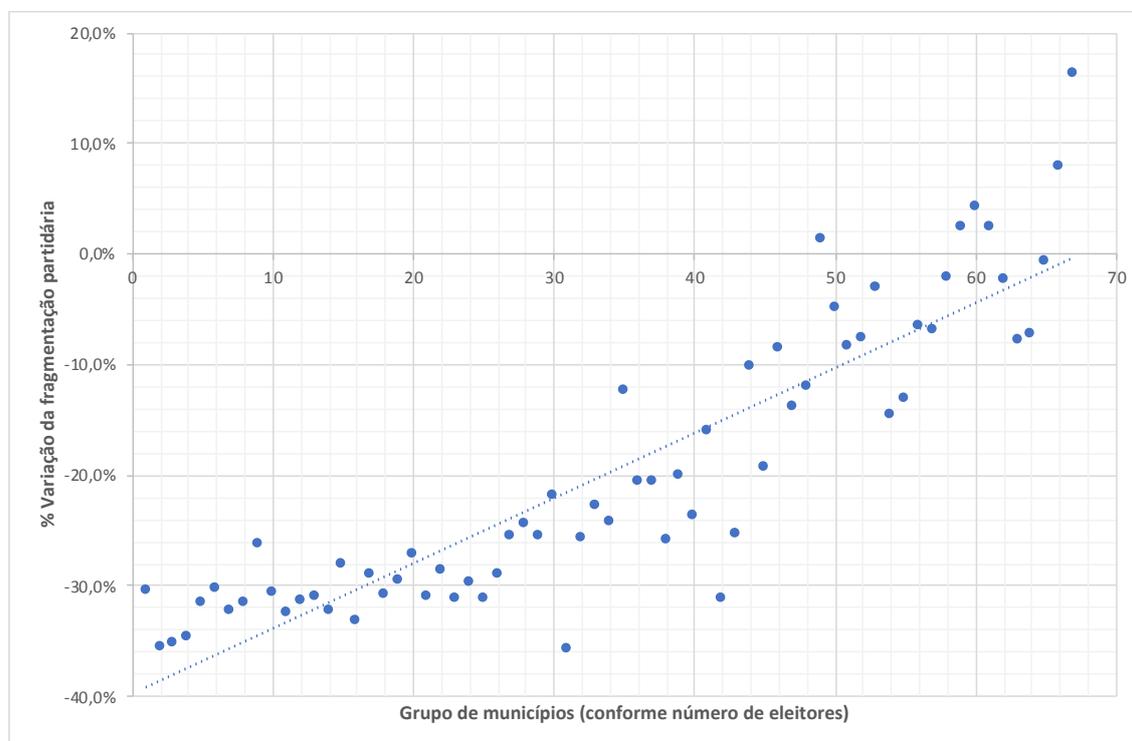
²² O coeficiente de correlação não linear entre eleitores e NEP é 0,46 em 2016 e 0,52 em 2020.

²³ Em nome da legibilidade o eixo horizontal apresenta o grupo de municípios. Figura semelhante é obtida quando se dispõe o número médio de vagas das câmaras, mas com uma série de pontos concentrados mais à esquerda.

À primeira vista, comparando-se a variação média do NEP dos municípios de cada um dos grupos entre 2016 e 2020, observa-se que, de forma geral, quanto maior o município, menor a redução da fragmentação (v. Figura 5). Mais ainda, em grupos de municípios que agregam localidades maiores (grupos 49, 59, 60, 61, 66 e 67), houve, na verdade, aumento do número efetivo de partidos nas respectivas câmaras municipais. Destarte, apenas à luz desse parâmetro, poder-se-ia confirmar o que foi veiculado na imprensa a respeito de a fragmentação partidária ter caído mais nos municípios pequenos.

Todavia, as médias, principalmente nos grupos que agregam muitos municípios, enganam. No Grupo 1, por exemplo, que reúne 568 localidades (de 1.001 a 2.987 eleitores), a Câmara de Vereadores de Planalto Alegre (SC), que em 2016 contava com 3 partidos efetivos, saltou para 5,4 em 2020 – um aumento de 80%. Já o NEP do Legislativo de Grupiara (MG) caiu de 7,36 para 1,25, o que representa um decréscimo de 83%.

Figura 5 – Queda/aumento médio percentual de fragmentação partidária em cada grupo de municípios²⁴



Fonte: elaboração própria.

²⁴ Vide nota de rodapé número 23.

Essa variedade na queda ou incremento na fragmentação partidária de municípios de porte similar se torna evidente com o cálculo do coeficiente de correlação linear entre a variação do número efetivo de partidos entre os dois pleitos municipais e o porte do município. Segundo esse coeficiente, inexistente correlação estatística significativa entre essas variáveis²⁵, conforme os dados apresentados na Tabela 3. A mesma conclusão ocorre se forem examinados apenas os 119 municípios com 150 mil eleitores ou mais.

Tabela 3 – Coeficiente de correlação com a variação PERCENTUAL do NEP das câmaras municipais entre 2016 e 2020

Municípios	Correlação com a variação PERCENTUAL do NEP (2016 a 2020)		Correlação não linear
	Todos os Municípios	Apenas ≥ 150 mil eleitores	Todos os Municípios
Qtd. de eleitores	0,08	0,00	0,14
Nr. de vagas	0,13	(-0,16)	0,22

Fonte: elaboração própria.

Tabela 4 – Coeficiente de correlação com a variação ABSOLUTA do NEP das câmaras municipais entre 2016 e 2020

Municípios	Correlação com a variação ABSOLUTA do NEP (2016 a 2020)		Correlação não linear
	Todos os Municípios	Apenas ≥ 150 mil eleitores	Todos os Municípios
Qtd. de eleitores	0,04	(-0,06)	0,03
Nr. de vagas	0,04	(-0,13)	(-0,01)

Fonte: elaboração própria.

Em outras palavras, conquanto, na média, dependendo do recorte adotado, seja possível observar que o tamanho do município influi no grau de redução da fragmentação partidária, **não** se pode afirmar categoricamente que o tamanho da localidade seja determinante para se aferir o nível em que o fim das coligações impactou em dado município.

É possível, evidentemente, que outras variáveis relacionadas a estratégias políticas locais tenham influenciado no aumento / redução do NEP da respectiva

²⁵ Os resultados com o coeficiente não linear adotado também não apontaram correlação significativa.

câmara municipal. O tamanho da circunscrição eleitoral, no entanto, não é a variável determinante.

Diante disso, a **Hipótese 1 não se confirma**.

4 H2: CÂMARAS MAIS FRAGMENTADAS EM 2016 SOFRERAM MENOS O IMPACTO DO FIM DAS COLIGAÇÕES?

Restou comprovado que um mesmo número de vagas comporta câmaras com graus de fragmentação muito diferentes.

Não obstante, os dados apresentados na Figura 2 mostram a explosão do número de municípios menos de três partidos efetivos no período analisado. É de se intuir que sejam localidades que, em 2016, contavam com poucas legendas representadas em suas câmaras.

Assim, o que se deseja investigar no presente tópico é se câmaras com fragmentação similar em 2016 teriam tido uma queda – ou aumento – de intensidade análoga ao número de partidos. Em outros termos, já que o tamanho do eleitorado não explica diretamente a queda na fragmentação, poderia o número efetivo de partidos na localidade, em 2016, ser uma variável relevante?

Preliminarmente, os dados da Tabela 5 apontam para a grande heterogeneidade. A correlação *moderada* entre os valores de NEP das duas eleições (0,53) indica que uma câmara mais fragmentada que outra em 2016 não necessariamente o foi em 2020. Tal heterogeneidade pode ser ilustrada com um exemplo simples, de dois municípios²⁶ do mesmo Estado que possuem eleitorado semelhante, que em 2016 elegeram igualmente três legendas para suas câmaras, e contaram com idêntico número efetivo de partidos (2,31) naquele pleito. Ao passo que em 2020 os cidadãos do primeiro elegeram vereadores de cinco partidos diferentes, conduzindo a um NEP igual 4,26, no segundo foram eleitos legisladores de três agremiações, com NEP de 2,79.

Essa disparidade também é confirmada pela correlação fraca entre o número efetivo de partidos em 2016 e a variação percentual da fragmentação da câmara em 2020. Ou seja, a fragmentação partidária em 2016 não permite inferir, na maioria dos casos, seu percentual de aumento ou queda em 2020.

²⁶ Campinas do Sul (RS) e Tavares (RS).

Tabela 5 – Coeficiente de correlação com o número efetivo de partidos em 2016

	Correlação com o NEP de 2016		Correlação não linear
	Todos os Municípios	Apenas ≥ 150 mil eleitores	Todos os Municípios
NEP (eleições de 2020)	0,53	0,55	0,46
Varição ABSOLUTA do NEP	(-0,55)	(-0,53)	(-0,57)
Varição PERCENTUAL do NEP	(-0,35)	(-0,54)	(-0,38)

Fonte: elaboração própria.

Por outro lado, comparando-se o NEP em 2016 com a variação absoluta do número efetivo de partidos em relação a 2020, obtém-se uma correlação *moderada*. O valor negativo do coeficiente de correlação na Tabela 5, por sua vez, permite concluir que quanto maior a fragmentação partidária de uma câmara em 2016, de forma geral a intensidade da queda – em número efetivo de partidos – é maior²⁷ no pleito de 2020.

Apenas a título de ilustração dessa conclusão, a tabela abaixo mostra a variação média do número efetivo de partidos dos municípios agrupados conforme sua fragmentação partidária em 2016. As 75 câmaras que em 2016 possuíam menos que dois partidos efetivos, em média, tiveram incremento de 0,25 nesse indicador. Já as cinquenta casas legislativas municipais que naquele ano tinham entre onze e doze partidos efetivos diminuíram, em média, 4,29 partidos efetivos.

Tabela 6 – Variação média de fragmentação partidária – municípios agrupados segundo o número efetivo de partidos em 2016

Fragmentação (NEP) em 2016	Qtd. Municípios	Varição absoluta média	Varição % média
Maior ou igual a 1,0 e menor que 2,0	75	0,25	15,7%
Maior ou igual a 2,0 e menor que 3,0	336	0,00	0,4%
Maior ou igual a 3,0 e menor que 4,0	896	-0,40	-11,0%

²⁷ A variação, por ser negativa, aumenta de intensidade. Por exemplo, municípios com valor de NEP, em 2016, entre 6 e 7 perderam, em média, 2,06 partidos efetivos em suas câmaras; ao passo que aqueles cuja fragmentação partidária em 2016 foi entre 7 e 8 perderam, em média, 2,84.

Fragmentação (NEP) em 2016	Qtd. Municípios	Variação absoluta média	Variação % média
Maior ou igual a 4,0 e menor que 5,0	1090	-0,89	-19,2%
Maior ou igual a 5,0 e menor que 6,0	811	-1,41	-25,9%
Maior ou igual a 6,0 e menor que 7,0	835	-2,06	-32,9%
Maior ou igual a 7,0 e menor que 8,0	603	-2,84	-38,7%
Maior ou igual a 8,0 e menor que 9,0	297	-2,50	-30,4%
Maior ou igual a 9,0 e menor que 10,0	271	-4,25	-45,9%
Maior ou igual a 10,0 e menor que 11,0	39	-2,06	-19,2%
Maior ou igual a 11,0 e menor que 12,0	50	-4,29	-37,9%
Maior ou igual a 12,0 e menor que 13,0	12	-3,94	-30,8%
Maior ou igual a 13,0 e menor que 14,0	12	-3,74	-27,9%
Maior ou igual a 14,0 e menor que 15,0	5	-3,00	-21,0%
Maior ou igual a 15,0 e menor que 16,0	4	-4,98	-32,7%
Maior ou igual a 16,0 e menor que 17,0	1	-1,56	-9,2%
Maior ou igual a 18,0	1	-1,50	-8,2%
TOTAL	5.338		

Fonte: elaboração própria.

Em suma, feita a ressalva de que não se trata de uma forte correlação entre as variáveis em comento, pode-se afirmar que **a Hipótese 2 não é válida**: câmaras mais fragmentadas em 2016 sofreram, de forma geral, *mais* o impacto do fim das coligações na sua fragmentação partidária em termos *absolutos*; não necessariamente em termos percentuais.

5 H3: O REGISTRO DE MAIS CANDIDATOS AO EXECUTIVO FEZ DIFERENÇA NA QUEDA OU NO AUMENTO DA FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA?

Antes da EC nº 97, o apoio do candidato a Prefeito ao pleiteante a Vereador de partido diverso, mas coligado ao seu para o Legislativo, seria uma estratégia eleitoral benéfica, indiretamente, para sua própria legenda na busca de vagas na Câmara.

Em outros casos, conquanto haja restrições à participação de candidatos de partidos não coligados na propaganda eleitoral gratuita (art. 53-A, *caput* e § 1º; e art. 54, *caput*, da Lei das Eleições), o apoio mútuo de candidatos de partidos diferentes ao Legislativo e ao Executivo em comícios ou outros eventos de campanha é uma prática consolidada, contra a qual inexistente vedação legal.

Uma vez proibidas as coligações, no entanto, uma estratégia eleitoral válida é a de um pequeno partido lançar candidatura própria ao Executivo para, no primeiro turno, viabilizar campanhas de seus candidatos às eleições proporcionais.

De fato, houve mais candidatos ao cargo de Prefeito em 2020 que em 2016. A média de candidaturas a Prefeito nos municípios analisados – incluindo as indeferidas pela Justiça Eleitoral – subiu de 3,06 para 3,44 no período, com aumento distribuído em municípios dos mais diferentes portes (Figura 6). Esse incremento, inclusive, foi maior nos partidos pequenos, que não atingiram a cláusula de desempenho em 2018, e, portanto, disputaram com recursos limitados²⁸: ao passo que as demais legendas aumentaram o número de candidatos²⁹ ao Executivo municipal em 14,7%, essas agremiações apresentaram 25,1% a mais de candidatos a Prefeito em todo o País³⁰.

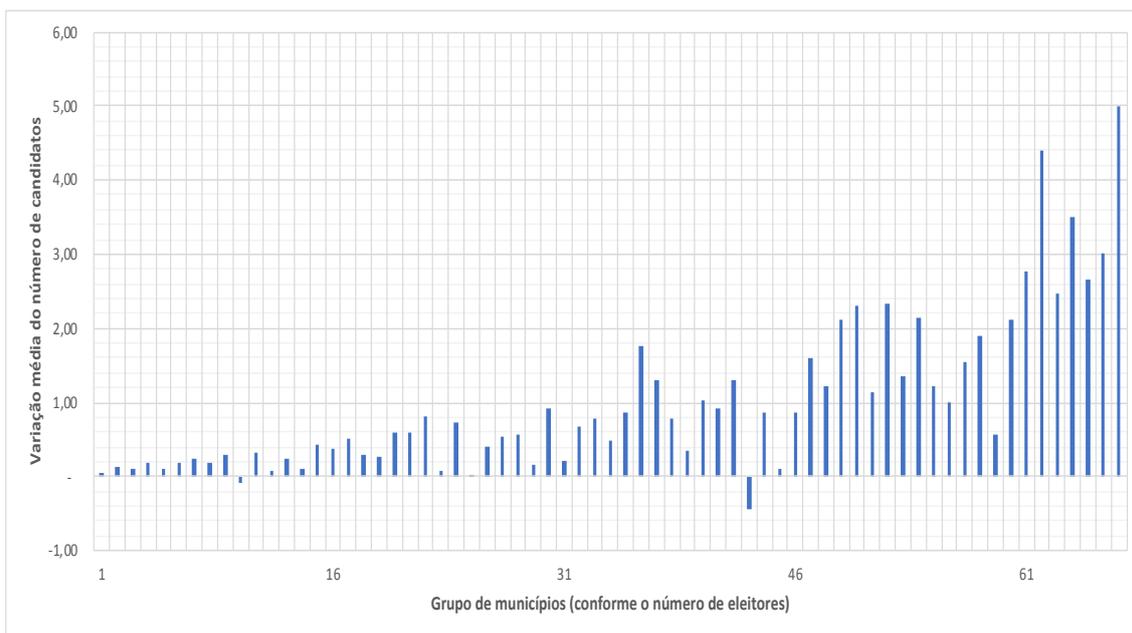
O presente tópico pretende investigar, portanto, se a maior ou menor variação na fragmentação partidária em dado município está relacionada às candidaturas ao cargo de Prefeito em 2020.

²⁸ Rede, PSDC/DC, PCB, PCO, PMB, PMN, PRTB, PSTU e PTC.

²⁹ 15.168 candidatos em 2016 e 17.399 em 2020 nos municípios examinados.

³⁰ Aumento de 766 candidatos em 2016 para 958 em 2020.

Figura 6 – Variação média do número de candidatos a Prefeito, por município, em cada grupo



Fonte: elaboração própria.

Cumprir notar que foram testados, em análise preliminar dos dados, coeficientes de correlação com o número de partidos distintos que apresentaram candidatos a Prefeito e Vice-Prefeito em cada município. Não foram identificadas distinções significativas com os números apresentados no presente tópico.

Feita essa observação, algumas premissas que orientaram a análise dos dados foram confirmadas pelas correlações da Tabela 7. Em primeiro lugar, municípios maiores possuem, via de regra, mais candidatos a prefeito do que menores, o que significa que a variação percentual do número de candidaturas a prefeito tende a ser menor conforme o tamanho. Em segundo lugar, o número de candidaturas está relacionado à fragmentação da câmara municipal – a qual, por sua vez, é maior onde há mais vagas.

Tabela 7 – Coeficiente de correlação com o número de candidatos a Prefeito em 2020

	Correlação com o número de candidatos a Prefeito em 2020		Correlação não linear
	Todos os Municípios	Apenas ≥ 150 mil eleitores	Todos os Municípios
Qtd. Eleitores	0,36	0,29	0,54
Qtd. de vagas na câmara	0,64	0,32	0,47
Varição ABSOLUTA do NEP (de 2016 a 2020)	0,51	0,43	0,12
Varição PERCENTUAL do NEP (de 2016 a 2020)	0,26	0,35	0,23
NEP 2020	0,66	0,60	0,54
Qtd. candidatos a Prefeito (2016)	0,55	0,31	0,42

Fonte: elaboração própria.

O que se conclui dos dados da Tabela 8 é que o aumento do número de candidatos a Prefeito³¹ possui correlação estatística apenas fraca com eventual aumento ou diminuição da fragmentação partidária no município. Nas maiores localidades, a partir de 150 mil eleitores, essa correlação é um pouco mais acentuada, mas igualmente débil.

Destarte, não é possível afirmar, categoricamente, que o incremento de candidaturas ao Executivo contribuiu para o município apresentar maior ou menor queda no número efetivo de partidos. Portanto, a Hipótese 3 não foi confirmada.

Tabela 8 – Coeficiente de correlação com a variação ABSOLUTA do número de candidatos a Prefeito (2016 a 2020)

	Correlação com a variação percentual do número de candidatos a Prefeito entre 2016 e 2020		Correlação não linear
	Todos os Municípios	Apenas ≥ 150 mil eleitores	Todos os Municípios
Qtd. de vagas na câmara	0,24	0,04	0,18
NEP (eleições de 2020)	0,28	0,39	0,23
Varição ABSOLUTA do NEP (de 2016 a 2020)	0,13	0,25	0,12
Varição PERCENTUAL do NEP (de 2016 a 2020)	0,16	0,30	0,15

Fonte: elaboração própria.

³¹ Os números de correlação com a variação *percentual* de candidaturas ao Executivo são ainda menores, motivo pelo qual não foram apresentados.

6 ATÉ ONDE É POSSÍVEL TRAÇAR PERSPECTIVAS PARA 2022?

Evidentemente, mesmo se não houver grandes mudanças institucionais no sistema eleitoral antes de 2022, haverá considerável margem de erro em qualquer prognose quanto ao quadro partidário resultante das disputas nos Estados e no Distrito Federal (DF) em 2022, tanto para a Câmara dos Deputados quanto para os legislativos regionais.

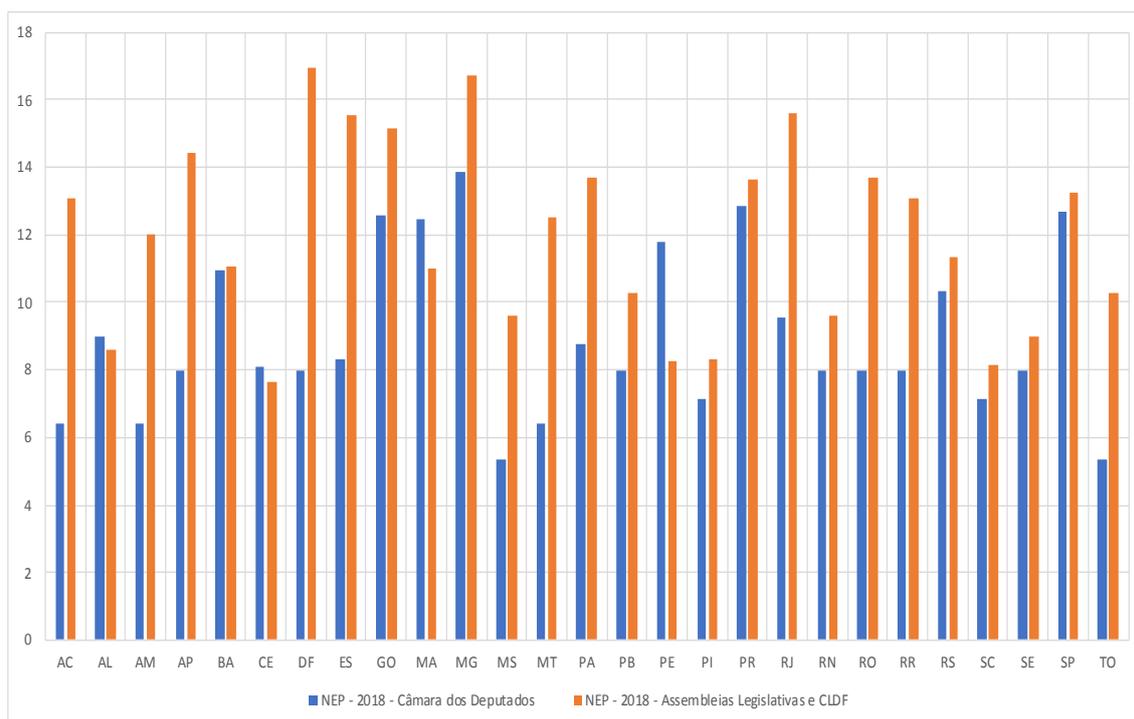
Nesse sentido, deve-se levar em consideração que o sistema proporcional para a eleição da Câmara dos Deputados opera em nível estadual. Isso significa que a redução da fragmentação partidária em uma ou outra circunscrição – Estado ou DF – não necessariamente significará mudança expressiva das bancadas daquela Casa.

Ademais, há diferenças óbvias nas características das circunscrições eleitorais em pleitos municipais e gerais. Mesmo um Estado menos populoso é dotado de maior complexidade de redutos eleitorais – tais como capital e interior, por exemplo – do que um município densamente povoado. É de se esperar, portanto, maior fragmentação partidária em âmbito estadual.

Não obstante, apesar de a análise dos dados de 2020 não permitir especulações mais ambiciosas, espera-se que ela, ao menos, contribua no desenho de limites a essas inferências.

Feitas essas ressalvas, é de se esperar, como ocorreu em 2020, redução no número efetivo de partidos em bancadas estaduais e do DF na Câmara dos Deputados, bem como nas Assembleias Legislativas e na Câmara Legislativa do DF, uma vez que não haverá coligações partidárias. Caso seja reproduzida a lógica das eleições proporcionais de 2020, pode-se esperar que ocorra em proporção inversa à atual fragmentação partidária. Quanto a isso, a Figura 7 traz o número efetivo de partidos em cada UF, de onde se pode notar que nos legislativos locais a fragmentação é maior, até mesmo pelo número de cadeiras superior.

Figura 7 – Número efetivo de partidos, por Estado e DF, na Câmara dos Deputados e nos Legislativos das unidades da Federação (2014 e 2018)



Fonte: elaboração própria.

A esse respeito, deve-se notar que nas eleições gerais de 2018 já não havia mais a barreira à distribuição de vagas pelas maiores médias, algo que ainda havia em 2016. Ou seja, em 2020 houve uma inovação institucional rumo à redução da fragmentação partidária (o fim das coligações pela EC nº 97, de 2017), atenuada por outra, qual seja, a permissão para que pequenos partidos concorressem às sobras na eleição proporcional pelo cálculo das maiores médias (art. 109, § 2º, do Código Eleitoral, com redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017). Ocorre que essa atenuação já estava em vigor em 2018, de molde que a tendência é de que a redução no número de partidos nas Assembleias e na Câmara dos Deputados seja mais significativa entre 2018 e 2022 do que foi nas Câmaras Municipais entre 2016 e 2020.

Também se for seguido o mesmo padrão observado no período de 2016 a 2020, é possível que sejam lançados mais candidatos a Governador. Se 2014 e 2018 a média dos Estados e do DF manteve-se praticamente estável, com diferenças significativas em algumas unidades da Federação, a tendência é que haja sua elevação em 2022.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo-se em vista que a EC nº 97, de 2017, foi a mudança institucional de maior relevo com vistas à diminuição da fragmentação partidária no Poder Legislativo brasileiro, as análises publicadas desde os resultados do pleito de 2020 demonstram a eficácia da alteração constitucional: não apenas a quantidade *nominal* de legendas representadas nas câmaras municipais diminuiu, como também o número *efetivo* de partidos, de forma geral, caiu, tanto no conjunto de todas as municipalidades brasileiras, como em agrupamentos de municípios conforme seu tamanho.

Adotou-se, todavia, como medida de fragmentação o *número efetivo de partidos*, na expectativa de se comparar com mais precisão o equilíbrio de forças entre duas casas legislativas distintas, ou de uma mesma câmara ao longo do tempo: caso determinada câmara tenha preservado o mesmo número de partidos antes e depois da EC nº 97, o cálculo do NEP indicaria se houve mudança na real fragmentação partidária dentro da casa legislativa.

Nesse passo, catorze municípios elegeram candidatos de uma única legenda, de um total de cerca de cinquenta com NEP próximo de 1,0 – o que indica que, na prática, não há dois partidos deliberando na Casa. Por isso, os dados de 2020 nesses pequenos municípios preocupam quanto à possível incapacidade de o Legislativo local exercer sua função fiscalizatória, ante a existência de uma minoria qualificada.

Com efeito, esse “monopólio” em determinadas localidades convida a uma investigação mais aprofundada sobre suas causas e seus desdobramentos.

Entretanto, a análise dos resultados de 2020, em cada uma das 5.338 localidades selecionadas, não autoriza a afirmação generalizante de que municípios menores, necessariamente, perceberam maior queda – em termos percentuais ou absolutos – desse indicador.

Por outro lado, a fragmentação partidária existente em 2016 em cada uma das câmaras de vereadores examinadas está relacionada, ao menos moderadamente, à redução ou aumento do respectivo NEP em 2020. Segundo o coeficiente de correlação obtido, câmaras mais fragmentadas em 2016 tiveram queda de *maior número* de partidos efetivos – não necessariamente em termos

percentuais. Isso, por sua vez, motiva investigações futuras sobre as características locais que podem influir no fato de dois municípios de porte similar e câmaras de mesmo tamanho terem graus de fragmentação bastante diferentes.

No tocante à terceira hipótese de pesquisa, o aumento ou diminuição do número de candidaturas ao Poder Executivo – que o estudo identificou ser mais acentuado entre legendas que não atingiram a cláusula de desempenho da EC nº 97, de 2017 – não se relaciona ao menor ou maior aumento da fragmentação partidária local. Ou seja, não se pode afirmar, categoricamente, que a presença de mais candidatos às prefeituras influenciou na obtenção de cadeiras por mais partidos políticos em determinada localidade.

Deve-se notar que o uso do NEP como variável para correlação linear – ou não linear – não se mostrou melhor do que a adoção da quantidade nominal de partidos. Em testes de cálculo de correlação de outras variáveis com essas duas – NEP e quantidade de partidos –, identificou-se pouca diferença nos valores dos coeficientes de Pearson e de Spearman.

Quanto às perspectivas sobre o quadro partidário da Câmara dos Deputados, dos legislativos estaduais e do DF, se não houver grandes mudanças institucionais no sistema eleitoral em 2022, é de se esperar aumento no número de candidatos ao cargo de Governador e redução da fragmentação partidária nas bancadas estaduais – possivelmente em maior grau nas que atualmente possuem mais partidos efetivos.

Além disso, essa queda de fragmentação em 2022 tende a ser sensível, considerando-se que o fim das coligações proporcionais no ano de 2020 entrou em vigor na esfera municipal juntamente com a nova regra de distribuição de sobras também a partidos que não atingiram o quociente eleitoral, o que pode ter contrabalançado, mesmo que em pequena medida, os efeitos do fim daquelas alianças entre legendas. Nas eleições gerais de 2018, contudo, o novo regramento de distribuição de sobras já vigorava, de maneira que poderá ser melhor notado o impacto do fim das coligações partidárias nas eleições proporcionais.

REFERÊNCIAS

BORGES, Gabriel A. M.; SILVA, Adriana C.; FERREIRA, Raphael R. *Fim das Coligações para Vereadores... E agora?* Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas / CONLEG / Senado, Setembro 2020 (Texto para Discussão nº 285).

BRASIL. Poder Judiciário. Tribunal Superior Eleitoral. *Repositório de dados eleitorais*. [S.I.]. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1>>. Acesso em: 17 mai.2021.

_____. Portaria TSE nº 48, de 25 de janeiro de 2019. *Diário da Justiça Eletrônico (DJE,)* n. 20, 29/1/2019.

BORGES, André. Razões da Fragmentação: Coligações e Estratégias Partidárias na Presença de Eleições Majoritárias e Proporcionais Simultâneas. *Dados*, vol. 62, n. 3, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/001152582019179>>. Acesso em: 23 mai.2021.

CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 187-218, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 mai.2021.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando de M. P. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: RANULFO, Carlos (org.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson B.; SILVA JUNIOR, José A. Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson (r). *Revista Política Hoje*, v. 18, n. 1, p. 115-146, 2009.

LAAKSO Marku; TAAGEPERA Rein. “Effective” Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*. 1979;12(1):3-27. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/001041407901200101>>. Acesso em: 17 mai.2021.

LIMONGI, Fernando de M. P.; VASSELAI, F. *Coordenando candidaturas: coligações e fragmentação partidária nas eleições gerais brasileiras*. 10^o Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Belo Horizonte: [s.n.], 2016.

MELO, Clóvis A. V. de, PESSOA JÚNIOR, José R. C.; SOARES, Kelly C. C. (2021). Interseção entre Sistema Eleitoral e Sistema Partidário: Eleições Municipais de 2020. *Conhecer: Debate Entre O Público E O Privado*, 11(26), 227–264. Disponível em: <<https://doi.org/10.32335/2238-0426.2021.11.26.4704>>. Acesso em: 22 mai.2021.

MELO, Clóvis A. V de., SOARES, Kelly. Coligações partidárias em eleições proporcionais municipais: Fragmentação e sucesso de candidatos com baixa densidade eleitoral. *Análise Social*, 220, 51, p. 684-719, 2016.

MIRANDA, Geralda L. Coligações eleitorais: tendências e racionalidades nas eleições federais e majoritárias estaduais (1990-2010). *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 47, p. 69-90, set. 2013.

NETO, Otávio A. O Presidencialismo de Coalizão Revisitado: Novos Dilemas, Velhos Problemas. In: TAVARES, José A. G. (org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003, p. 83-98.

NICOLAU, Jairo M. *Sistemas eleitorais*. 6 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

PEIXOTO, Vitor de Moraes; GOULART, Nelson Luis Motta. Evolução da competição eleitoral municipal no Brasil (1996 a 2012). *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 82-106, jul./dez. 2014. Disponível em <<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3088>>. Acesso em: 3 mai.2021.

REBELLO, Maurício M. A dificuldade em responsabilizar: o impacto da fragmentação partidária sobre a clareza de responsabilidade. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 23, n. 54, p. 69-90, jun., 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782015000200069&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 mai.2021.

VASCONCELLOS, Fábio. Fim das coligações reduz número de partidos nas Câmaras em 73% das cidades. *G1*, 25 de novembro de 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/11/25/fim-das-coligacoes-reduz-numero-de-partidos-nas-camaras-em-73percent-das-cidades.ghtml>>. Acesso em: 3 mai.2021

Apêndice – Critério de agrupamento de municípios

	Critério	Média de vagas	Qtd. Munic.	Menor	Maior	Média de eleitores	Eleitorado total do grupo
1	1º percentil do eleitorado	9,0	568	1.001	2.987	2.339	1.328.492
2	2º percentil do eleitorado	9,0	392	2.990	3.776	3.388	1.328.237
3	3º percentil do eleitorado	9,0	326	3.776	4.387	4.072	1.327.446
4	4º percentil do eleitorado	9,0	280	4.387	5.080	4.735	1.325.765
5	5º percentil do eleitorado	9,0	248	5.081	5.682	5.349	1.326.640
6	6º percentil do eleitorado	9,0	223	5.684	6.273	5.962	1.329.629
7	7º percentil do eleitorado	9,0	201	6.273	6.912	6.587	1.323.896
8	8º percentil do eleitorado	9,0	184	6.923	7.516	7.212	1.327.011
9	9º percentil do eleitorado	9,0	169	7.533	8.241	7.861	1.328.518
10	10º percentil do eleitorado	9,0	155	8.255	8.865	8.540	1.323.648
11	11º percentil do eleitorado	9,0	145	8.870	9.469	9.158	1.327.888
12	12º percentil do eleitorado	9,1	135	9.473	10.244	9.831	1.327.210
13	13º percentil do eleitorado	9,2	125	10.246	10.906	10.576	1.322.056
14	14º percentil do eleitorado	9,4	117	10.914	11.621	11.294	1.321.354
15	15º percentil do eleitorado	9,7	110	11.630	12.361	11.991	1.319.050
16	16º percentil do eleitorado	10,2	104	12.362	13.133	12.778	1.328.907
17	17º percentil do eleitorado	10,6	98	13.137	13.906	13.521	1.325.025
18	18º percentil do eleitorado	10,5	93	13.911	14.572	14.253	1.325.506
19	19º percentil do eleitorado	10,7	88	14.584	15.427	15.039	1.323.448
20	20º percentil do eleitorado	10,6	84	15.431	16.178	15.788	1.326.202
21	21º percentil do eleitorado	10,7	79	16.193	17.003	16.641	1.314.657
22	22º percentil do eleitorado	10,8	76	17.003	17.858	17.399	1.322.312
23	23º percentil do eleitorado	10,8	72	17.871	18.692	18.282	1.316.281
24	24º percentil do eleitorado	10,6	69	18.705	19.482	19.088	1.317.077
25	25º percentil do eleitorado	10,7	66	19.482	20.397	19.881	1.312.148
26	26º percentil do eleitorado	11,0	63	20.406	21.460	20.880	1.315.464

	Critério	Média de vagas	Qtd. Munic.	Menor	Maior	Média de eleitores	Eleitorado total do grupo
27	27º percentil do eleitorado	11,2	60	21.474	22.377	21.899	1.313.911
28	28º percentil do eleitorado	11,6	57	22.381	23.639	22.982	1.309.990
29	29º percentil do eleitorado	11,7	54	23.655	24.655	24.200	1.306.791
30	30º percentil do eleitorado	11,9	52	24.660	25.613	25.098	1.305.117
31	31º percentil do eleitorado	12,3	50	25.641	27.378	26.463	1.323.146
32	32º percentil do eleitorado	12,0	47	27.397	29.265	28.260	1.328.213
33	33º percentil do eleitorado	12,5	44	29.305	30.412	29.822	1.312.183
34	34º percentil do eleitorado	12,1	42	30.438	31.597	30.994	1.301.763
35	35º percentil do eleitorado	12,1	41	31.604	33.493	32.321	1.325.141
36	36º percentil do eleitorado	12,5	38	33.544	35.412	34.347	1.305.177
37	37º percentil do eleitorado	12,3	36	35.524	37.998	36.746	1.322.859
38	38º percentil do eleitorado	13,3	34	38.064	40.450	39.127	1.330.305
39	39º percentil do eleitorado	13,9	32	40.521	42.706	41.404	1.324.926
40	40º percentil do eleitorado	13,3	30	42.730	44.814	43.818	1.314.530
41	41º percentil do eleitorado	13,8	28	44.953	47.201	46.127	1.291.559
42	42º percentil do eleitorado	13,7	27	47.246	49.829	48.575	1.311.515
43	43º percentil do eleitorado	14,4	25	49.895	53.138	51.736	1.293.402
44	44º percentil do eleitorado	13,6	23	53.424	56.531	55.389	1.273.945
45	45º percentil do eleitorado	14,6	22	56.712	59.352	58.005	1.276.111
46	46º percentil do eleitorado	13,5	21	59.705	63.302	61.282	1.286.929
47	47º percentil do eleitorado	14,2	20	63.487	66.872	64.842	1.296.845
48	48º percentil do eleitorado	14,3	19	66.918	70.238	68.428	1.300.128
49	49º percentil do eleitorado	14,1	18	70.282	73.444	71.707	1.290.731
50	50º percentil do eleitorado	14,4	17	73.621	79.429	76.803	1.305.652
51	51º percentil do eleitorado	14,4	16	79.682	84.751	82.143	1.314.280
52	52º percentil do eleitorado	15,3	15	85.893	89.968	87.713	1.315.698
53	53º percentil do eleitorado	15,9	14	90.447	94.174	92.075	1.289.053
54	54º percentil do eleitorado	16,7	13	94.212	98.692	96.537	1.254.983

	Critério	Média de vagas	Qtd. Munic.	Menor	Maior	Média de eleitores	Eleitorado total do grupo
55	55º percentil do eleitorado	15,3	13	98.733	103.934	101.889	1.324.558
56	56º percentil do eleitorado	16,5	11	105.288	114.773	110.326	1.213.584
57	57º percentil do eleitorado	14,6	11	117.152	126.392	120.847	1.329.317
58	58º percentil do eleitorado	16,9	10	126.585	133.606	130.510	1.305.103
59	59º percentil do eleitorado	19,0	9	140.438	149.701	145.082	1.305.738
60	150 mil a 200 mil eleitores	18,2	38	151.220	197.064	170.048	6.461.808
61	200 mil a 300 mil eleitores	19,2	35	204.282	292.718	245.505	8.592.686
62	300 mil a 500 mil eleitores	21,9	26	306.518	486.550	370.179	9.624.647
63	500 mil a 1 milhão de eleitores	26,9	11	522.269	843.433	623.222	6.855.440
64	1 a 1,5 milhão de eleitores	37,0	4	1.009.731	1.349.888	1.149.917	4.599.669
65	1,5 milhão a 2 milhões de eleitores	42,3	3	1.821.382	1.943.184	1.887.221	5.661.664
66	2 a 8 milhões de eleitores	51,0	1	4.851.887	4.851.887	4.851.887	4.851.887
67	Mais que 8 milhões de eleitores	55,0	1	8.986.687	8.986.687	8.986.687	8.986.687
	TOTAL		5.338				133.051.538

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

SENADO
FEDERAL



ISSN 1983-0645