O FIM DAS COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS: UM ESTUDO SOBRE AS PRINCIPAIS MUDANÇAS OCORRIDAS APÓS A PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 97

Laís Meira Souza Bacharela em Direito, Centro Universitário Nobre (UNIFAN) laismeisouza@gmail.com

Paula de Carvalho Santos Ferreira Mestra em Família na Sociedade Contemporânea, Universidade Católica do Salvador (UCSal)

assessoriapaulacarvalho@gmail.com

RESUMO

A Emenda Constitucional 97/2017 é destinada a isentar os legisladores apoiados por partidos que não alcançaram o resultado necessário da lista legalista partidária. Ela também põe um fim às coligações em eleições proporcionais e cria uma barreira para a filiação partidária no legislativo. O primeiro turno de votação foi realizado em uma proposta de emenda à constituição. A emenda teria reduzido o número de partidos políticos representados no parlamento. Também procurou limitar seu acesso a fundos partidários, tempo de rádio e televisão e cobertura da mídia por parte dos mesmos. A restrição das coligações proporcionais é uma estratégia para reduzir a fragmentação partidária no Brasil. As coligações proporcionais dificultam a formação de maiorias legislativo, vindo a beneficiar apenas partidários com ligações maiores dentro desse contexto. Com tudo a Constituição Federal protege a pluralidade política que, por sua vez, garante o multipartidarismo.

Palavras-chave: emenda constitucional; coligações partidárias; mudanças nas coligações.

1 INTRODUÇÃO

Desde os primórdios, a humanidade sempre perseguiu o poder. As pessoas têm se formado como cidadãos reais ao longo do tempo, adquirindo a liberdade de votar, de serem eleitos, de expressar sua opinião e de compartilhar a administração da autoridade à medida que os eventos históricos se desenrolam.

Ao final do século XIX e início do século XX começam a ocorrer uma série de mudanças que rompem com um ideal de Estado liberal, centrado numa visão ultra individualista e começa a pôr em curso uma concepção mais voltada para uma ampla tutela de direitos políticos e sociais. É nesse sentido que irá se falar na consolidação de um Estado Democrático Social de Direito, que influenciará os principais Estados modernos (ARAÚJO, 2007).

A partir disso, teremos a inserção de ampla maioria da sociedade como sujeito de direito. No entanto, a posse desses privilégios não significava uma alocação igual no desenvolvimento da cidadania, ou seja, apenas alguns grupos foram autorizados a participar do edifício político. Aqui no Brasil, por exemplo, isso pode ser percebido mais nitidamente ao se notar que as classes tidas como menores, como mendigos, tropas, sargentos e mulheres, estavam à margem do processo de criação da República do Brasil, com seu 1º presidente transitório -Marechal Deodoro da Fonseca, que chegou a governar por decreto-lei após a concessão de uma nova Constituição definitiva.

Assim, o pluralismo liberal ganhou tempo desde a Constituição Federal de 1988 e essa inclusão e envolvimento no poder político, onde tem sido um imperativo fundamental, seguido pela evolução da liberdade política e venerando tudo o que prega o Estado Democrático de Direito. O pluralismo político é extremamente importante na cultura atual. Trata-se de uma estratégia de concentrar números amplos ou centros de influência com a intenção de resolver disputas minimizando a individualidade das decisões administrativas ou políticas. Isso faz com que haja a participação das pessoas e das mais diversas opiniões, elementos essenciais para a garantia da democracia (ALBANESI, 2009).

A EC 97/2017 é uma emenda constitucional destinada a isentar os legisladores apoiados por partidos que não alcançaram o resultado necessário da lista de legalistas partidários, pondo fim às coligações nas eleições proporcionais e introduzindo uma disposição de barreira na participação legislativa dos partidos (BRASIL, 2017). Os senadores Ricardo Ferraço (PSDB-ES) e Aécio Neves (PSDB-MG) lideraram esse esforço, com Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP) como relator, que imediatamente concordou com os escritores da respectiva EC, entregando um artigo totalmente positivo. (ESTADÃO CONTEÚDO, 2016).

A EC foi esboçada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal e um de seus objetivos foi a fidelidade partidária, alegando que os legisladores que prevaleceram nas eleições de 2018 enfrentariam a perda do mandato se se desfiliassem dos partidos com os quais disputaram a eleição. Eles até se referiam a vícios e suplentes eleitos sob o mesmo sufrágio, para que não pudessem substituir os titulares se não mantivessem suas legendas. Todas as diretrizes da edição primária foram alteradas no texto de substituição. Além disso, a EC foi fundada com o objetivo de acabar com as coalizões partidárias nas eleições legislativas.

Diante do que descreve a literatura e com base no que foi lido, a seguinte questão de estudo foi formatada para a realização do processo de investigação: Quais as principais mudanças eleitorais ocorridas com o fim das coligações partidárias a partir da Emenda Constitucional (EC) n. 97, de 4 de outubro de 2017, nas eleições municipais em 2020?

Mediante a problemática, o objetivo geral do presente artigo se voltou em analisar quais as principais mudanças no processo eleitoral ocorridas com o fim das coligações partidárias; já como objetivos específicos buscou-se descrever o que é a coligação partidárias para um melhor entendimento, identificar e apresentar a evolução da história e seus conceitos, apresentar a EC.97 e apontar o fim das coligações nas eleições e entendendo o que mudou com esse término.

Todavia, a escolha do presente estudo se justifica por ser um tema muito atual, já que a EC 97/2017 ainda não havia sido aplicada. Suas novidades geram uma discussão pertinente sobre as principais modificações realizadas no sistema eleitoral, visto que apenas em 2020, com as eleições municipais, foi possível notar tais mudanças, quando os vereadores já não tinham mais coligações partidárias, não sendo mais permitida a formação de alianças para as vagas no Legislativo. Ou seja, o candidato a vereador só pode participar do pleito em chapa única dentro do partido ao qual se afiliou.

Além disso, a pertinência também se encontra, pois, a partir de uma breve pesquisa sobre o assunto, não foram encontrados muitos materiais acerca do tema, já que ainda é muito atual e por isso gera curiosidade tanto para o estudo, quanto para a leitura.

Não menos importante, as motivações que levaram a escolha do tema se deram devido a afinidade com a matéria de direito eleitoral, somada a curiosidade em

saber mais sobre como os partidos e o sistema eleitoral em si reagiram a tais modificações trazidas pela EC nº 97.

Este é um aspecto político que compreende uma combinação de conceitos e um sistema de montagem para os indivíduos. O direito de associação, a inclusão nas deliberações de poder e o consentimento social são suas características definidoras. É um privilégio que se enquadra na categoria de Dignidade Humana e envolve a inclusão das chamadas minorias.

Assim, a metodologia utilizada passou por três triagens, sendo que a primeira se baseou em realizar buscas pelas palavras-chave, vindo a filtrar por títulos todos os trabalhos localizados no qual a temática e/ou título se relacionava com o tema proposto no trabalho. Na segunda filtragem a análise foi realizada em cima do material escolhido na primeira etapa, no qual foram lidos os resumos, introdução e considerações finais para verificar se as obras encontradas e escolhidas na primeira filtragem possuíam informações necessárias para a elaboração do artigo, e na terceira e última filtragem se deu pela leitura completa dos trabalhos selecionados na segunda seleção, para que assim fosse realizado a seleção de inclusão e exclusão das obras que fariam parte da construção do presente artigo.

2 COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS

Carreirão (2006) inicia sua análise das coligações partidárias em Santa Catarina de 1986 a 2004, colocando em questão o posicionamento ideológico dos partidos, considerando uma despesa significativa na medição dos custos e recompensas eleitorais, o que pode desencorajar o envolvimento em coligações politicamente incompatíveis.

O posicionamento estratégico do partido tem um efeito sobre a percepção popular e forma um quadro partidário com o eleitor, seja por sua plataforma, discursos de seus funcionários, ou pelas ações de seus titulares de mandato público. O padrão ideológico de aliança "permitida" ao partido pode ser limitado pelo retrato do partido. Fazer coligações que não são previstas pelo partido pode ter consequências políticas e eleitorais no futuro (CARREIRÃO, 2006).

Após analisar os resultados, o autor conclui que, embora a quantidade de coligações politicamente incompatíveis tenha sido comparativamente baixa ao longo do tempo, o padrão estava crescendo e essa forma de coligações teve taxas de sucesso eleitoral mais altas do que coligações consistentes ou candidaturas isoladas. Como resultado, as despesas eleitorais propostas na hipótese de seu trabalho não pareciam existir.

Além da ideologia, o impacto da coligação federal sobre as coligações locais foi reconhecido. Alguns estudiosos argumentam que a eleição presidencial constrói outras disputas eleitorais em nosso país (MELO; CÂMARA, 2012), ou seja, os partidos parecem criar parcerias em seus estados e municípios com partidos da mesma coligação nacional, tornando as eleições presidenciais um dos principais influenciadores na formação das coligações. Entretanto, pesquisas recentes indicam que as eleições presidenciais não estruturam outras disputas eleitorais em nosso país. Estes padrões tendem a estar relacionados a algumas das peculiaridades do ambiente político brasileiro, tais como seu alto nível de polarização, rivalidade e conduta partidária e eleitoral. As partes subsequentes refletiriam sobre os traços que têm um efeito significativo nas eleições para as prefeituras (eleições municipais majoritárias).

A primeira é a alta heterogeneidade da estrutura partidária, usando a câmara baixa como exemplo, nosso sistema partidário é o mais fraturado do mundo, com um

vasto número de grupos e uma grande quantidade de rivalidade eleitoral em contraste com outras nações. Essa polarização está aumentando, destacando a volatilidade de nossos partidos políticos e da estrutura eleitoral, bem como a intensidade da rivalidade partidária (CARREIRO; NASCIMENTO, 2010). O Tribunal Superior Eleitoral (TSE, [2021]) tem 33 partidos inscritos, sendo que 26 deles tinham representação na Câmara dos Deputados.

Isso tem um efeito direto nas coligações, a ponto de que no Brasil (ao contrário de outros países que incentivam alianças eleitorais), a criação de coligações é um recurso popular e os partidos políticos raramente participam das eleições por conta própria. A banalização das coligações nas eleições, juntamente com uma estrutura partidária profundamente dividida e competitiva, tem um efeito direto nas eleições, nas esferas de influência e no grau de consistência ideológica e nas coligações estabelecidas pelos partidos no governo em vários níveis da federação, entre outros itens (MACHADO, 2007).

Um dos aspectos mais marcantes da existência política brasileira é o uso comum das coligações partidárias nas disputas eleitorais, que esteve presente durante a experiência democrática de 1945-1964 e foi reavivada após a redemocratização de 1985. As coligações são vistas como "processos de parceria democrática" que melhoram a tolerância entre interesses divergentes, de acordo com um ponto de vista otimista. Meu ponto de vista, mais importante e talvez mais comum, é que elas aumentam a confusão dos eleitores em uma estrutura partidária cada vez mais confusa.

Vários autores argumentam que a alta frequência de coligações nas eleições brasileiras se deve ao fato de que o nosso sistema eleitoral incentiva a formação de coligações: os partidos que querem formar coligações colhem uma série de benefícios, o mais importante dos quais é o aumento de suas chances de vitória, uma vez que o lançamento de candidaturas isoladas não tem efeito eleitoral.

De acordo com Nicolau (1996), os líderes de grupo determinam se devem ou não aderir a coligações, avaliando as vitórias e derrotas políticas que devem enfrentar. Assim, os elementos-chave que entram neste estudo são o tamanho do distrito eleitoral, o tamanho do partido, o Tempo Livre de Eleições, a quantidade de candidatos que o partido irá concorrer, e a capacidade de chantagem do partido. Como pode ser demonstrado, a criação de coligações eleitorais para candidaturas às prefeituras aumenta os benefícios eleitorais: o candidato indicado ganha mais seguidores, mais tempo de propaganda eleitoral e mais capacidade de chantagem, mas a ideologia e a aliança não estão incluídas neste estudo, ou seja, a adesão à coligações federal ou à ideologia partidária não é vista como uma relíquia pelos representantes.

A falta de interesse dos líderes partidários em unir coligações com partidos de filosofias ou coligações comuns pode estar relacionada à conduta eleitoral, o que parece não importar se a coligações tem consistência ideológica ou outras coligações. De acordo com um estudo realizado por Carreirão e Nascimento (2010), analisando as coligações para cargos de governador, senador, deputado federal e estadual ao longo de um período de vinte anos (1986-2006), as coligações de partidos tanto da situação como da oposição, em sua composição, elegeram mais do que aqueles com apenas partidos da situação ou apenas partidos da oposição, sendo, inclusive, que as candidaturas isoladas apresentaram as piores coligações *per capita*.

A popularidade das coligações contraditórias também pode ser vista no domínio ideológico, onde a adesão à agenda ou coligações formadas em níveis inferiores do sindicato não é vista como essencial pelos eleitores. Como resultado, a estrutura

política brasileira como um todo promove a criação de coligações e parece não haver razão, por parte de grupos, eleitorado ou leis, para que essas coligações sejam motivadas pela política ou pela conformidade com a composição partidária das coligações federais.

No caso das eleições locais para prefeito, Mizuca (2007) observa duas variáveis agravantes adicionais que são especiais para este tipo de eleição e que, na sua visão, minam a oportunidade para a criação de coligações consistentes. A primeira é atribuída à realidade de que os partidos e lideranças são movidos por preocupações particulares focalizadas nas circunstâncias locais, dm que as demandas locais têm prioridade sobre a filiação às coligações federal ou partidos politicamente relacionados. A segunda consideração é que a disputa municipal é majoritária por natureza, com apenas um turno de votação em certas situações, culminando em uma disputa na qual "o vencedor recebe tudo" e os perdedores nada, levantando rivalidade e exigindo pragmatismo por parte dos partidos que competem pela prefeitura.

Dadas essas circunstâncias, estudar coligações em eleições majoritárias locais implica examinar o universo dos partidos em um momento no qual as razões para as mais diversas atividades parecem estar presentes, ou seja, quando os partidos parecem ser "mais livres" para se comportar sobre vários tópicos. Uma dificuldade relevante é localizar uma lógica que descreva as ações dos partidos no município. O paradigma eleitoral de uma única volta, a estrutura multipartidária e o ambiente estrutural tendem a promover o caos (MIZUCA, 2007).

As principais peculiaridades da estrutura brasileira que afetam especificamente as eleições para as prefeituras podem, portanto, ser identificadas: há muita fragmentação e rivalidade no setor; recompensas políticas para a criação de alianças, dependendo do sucesso eleitoral; a falta de leis que promovam a criação de coligações consistentes; protagonismo das peculiaridades geográficas do município na disputa eleitoral; realização de um referendo majoritário de um único turno.

Com base nas características discutidas pela literatura, pode-se inferir que aderir a uma agenda ou a uma coligação federal não são requisitos essenciais para ganhar o controle, mas sim elementos opcionais com pouco efeito eleitoral. Nesse sentido, os partidos são capazes de comprometer sua ideologia e filiação através de uma adesão às coligações federal de forma significativa para obter controle, desde que a estrutura como um todo dê poucos incentivos para que os partidos adiram a coligações consistentes? Nas partes que se seguem, tentaremos fazer algumas reflexões a respeito dessa indagação.

3 PARTIDOS POLÍTICOS: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E ALGUNS CONCEITOS

Os partidos políticos, em geral, com um formato e objetivo comparável aos de hoje, se desenvolveram concomitantemente e como resultado da democracia representativa, mais precisamente, com a criação do Parlamento. Antes eram classificados como simples organizações ou agrupamentos de indivíduos com interesses semelhantes (nem sempre).

Os regimes autoritários e absolutistas deixaram gradualmente de existir, enquanto o desenvolvimento conceitual dos direitos básicos individuais ganhava impulso. Assim, a crença em um governo divinamente ordenado, hereditário e eterno começou a diminuir. Então, a monarquia absoluta começou a diminuir (SILVA, 2006).

Tudo isso, junto com o surgimento de uma nova classe comercial - a burguesia - desejosa de um envolvimento político mais amplo, mas ainda assim vencida durante

o Iluminismo, resultou no nascimento do liberalismo e, com ele, na inevitável abertura à participação política (MORAES, 2019).

Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) afirmam que os partidos surgem em países que primeiro adotaram a forma de governo representativo. Não porque os partidos nascem com o governo representativo, mas porque os processos civis e sociais que resultaram nesta forma de governo, que previa a gestão do poder por "representantes do povo", teriam resultados no surgimento de um partido. Em palavras gerais, pode ser o resultado de escolhas políticas feitas por membros de vários grupos e estratos da sociedade.

Assim, o desenvolvimento do liberalismo facilitou o estabelecimento e a reforma do Parlamento. Segundo o professor Fernandez (2008), as visões ideológicas ao longo do tempo melhoraram as estruturas dos partidos políticos, apresentando recomendações inequívocas de ação política que beneficiaram a sociedade como um todo.

Já que estamos tratando sobre o tema, é necessário citar Alexis de Tocqueville, que reconheceu que dentro do mesmo ambiente liberal que apoiou o desenvolvimento da democracia representativa, o liberalismo produziu distorções sociais e econômicas significativas. Quando o autor examina a democracia americana, ele encontra distorções semelhantes, obrigando-o a examinar noções como liberdade e igualdade (WEFFORT, 2001)

Assim, segundo Francisco Weffort (2001), Tocqueville viu dois pontos críticos de preocupação no processo democrático: o igualitarismo excessivo, que poderia resultar em uma "tirania das massas ou da maioria", na qual pensamentos que diferissem desta suposta "normalidade das massas" (como filosofia, artes e ciências em geral) seriam impedidos de serem expulsos devido à sua pontualidade e natureza crítica.

Contra isso, o autor enfatiza a necessidade de envolvimento político - ou cidadania - a fim de garantir a máxima liberdade e igualdade. Como pré-requisito para o que ele propõe, enfatiza a natureza crítica das instituições estabelecidas para o envolvimento político, supervisão e resistência aos excessos governamentais. Essas instituições são, entre outras coisas, uma declaração de que o nascimento e desenvolvimento dos partidos estão inextricavelmente ligados à questão da participação, ou seja, à expansão progressiva do mandato de participação no processo de tomada de decisões políticas por parte de diversas classes e estratos da sociedade (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998).

De fato, os primeiros partidos políticos surgiram da organização burguesa como ferramentas para expandir a participação nessa classe e manter o poder para aqueles que já estão no poder. Em termos de formação, após esse período histórico é viável separar as origens dos partidos de seus quadros por razões metodológicas. Assim, o crescimento e a organização da burguesia culminaram na formação de um partido conhecido como o Partido dos Notáveis. Este partido evoluiu de um clube inglês de alta sociedade no qual prevaleceu a aplicação de acordos de cavalheiros, muitas vezes incluindo grupos de interesse semelhante à sua classe (CANCIAN, [2020]).

De acordo com Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), os partidos políticos, no seu início, se baseavam em organizações locais patrocinadas por candidatos parlamentares, agrupamentos de indivíduos proeminentes que faziam campanha pela expansão do sufrágio, ou, às vezes, grupos de interesse. Esses círculos reuniam um grupo menor de indivíduos, operavam quase exclusivamente durante as épocas eleitorais e eram liderados por personalidades locais, aristocratas ou burgueses da alta sociedade, que selecionavam candidatos e financiavam atividades políticas.

Em contraste com o movimento trabalhista e o pano de fundo das lutas pelos direitos sociais, trabalhadores e socialistas, que haviam sido largamente marginalizados pela intensificação do liberalismo, começaram a organizar e criar o que ficou conhecido como "Partidos de Massa"

Devido à falta de financiadores do partido e da campanha, como resultado da própria condição social do proletariado, a remuneração e a organização foram concebidas para encorajar pessoas com funções específicas a se dedicarem exclusivamente a cargos partidários como profissão, enquanto os eleitos estariam vinculados ao mandato. Assim, os membros trabalhadores que não podem dedicar seu tempo ao partido e aqueles em cargos eleitos, ou seja, seus representantes no parlamento, estariam livres para agir em questões partidárias. Como resultado, a organização manteve seu poder político.

Como resultado desta exigência organizacional e da falta de dedicação exclusiva de seus membros devido a suas outras obrigações profissionais, os partidos de massa foram mais organizados do que os "notáveis", e serviram como embrião para os partidos políticos que existem hoje, particularmente no Brasil.

No entanto, os partidos políticos que foram formados para verificar a autoridade ditatorial do Estado autoritário evoluíram para "déspotas" propriamente ditos. Quando um partido atinge o domínio, ele toma o controle total e transfere todos os deveres do Estado para seus amigos e parentes. Esta é a realidade da "Democracia da Maioria" (WELFORT, 2001).

Assim, o respeito às minorias é fundamental para limitar este poder a um mínimo. O sistema jurídico deve salvaguardar e promover um maior envolvimento e representatividade dessas minorias, garantindo a pluralidade de partidos políticos com igual possibilidade de representação.

Como resultado, os benefícios de um sistema partidário que é reforçado por sua função social são tremendos. A inclusão política serve a todas as classes e, no caso da política multipartidária no Brasil, a todas as ideologias. Kelsen (1998) caracterizou os partidos políticos como tendo um aspecto nobre, enfatizando que a pessoa isolada tinha pouca influência sobre a formação de organizações legislativas e executivas. A associação é a maior abordagem para aumentar o envolvimento, o público e o impacto. Para ser eficaz, uma associação deve ser convergente, o que significa que deve ser compartilhada por todos. Kelsen terminou dizendo que em uma democracia, particularmente em uma parlamentar (próximo assunto), o partido político é um veículo necessário para formar a vontade pública (KELSEN, 1998).

Quando uma pessoa vota em um partido, ela está - em princípio - selecionando a melhor proposta política a ser apoiada pelo representante eleito. Finalmente, independentemente da amplitude das tarefas políticas, sociais e democráticas dos partidos, uma deve ser primordial e única para todos: fortalecer o sistema político, estabilizá-lo e, portanto, garantir sua própria continuidade (LEISTER; CHIAPPIN, 2013).

Nessa linha, Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) afirmaram com peculiar sabedoria que, analisando a evolução dos partidos, vimos como eles têm sido um instrumento importante, se não o principal, para imergir grupos sociais cada vez maiores no sistema político e, mais importante, como, através dos partidos, tais grupos têm sido capazes de expressar, mais ou menos completamente, seus próprios desejos.

Os dois papéis universalmente reconhecidos pelos partidos são comunicar o que a sociologia e os manuais de política chamam de "questionamento político" da sociedade e envolver as pessoas no processo de fazer escolhas políticas através dos

partidos. A função de divulgação do questionamento político abrange todas as ações partidárias destinadas a garantir que as demandas sociais específicas sejam consideradas no nível de tomada de decisão. Por outro lado, atos como organização eleitoral, nomeação de pessoal político e competição eleitoral constituem o momento de participação política; através destes atos, o partido se estabelece como sujeito de ação política e é delegado para agir no sistema a fim de ganhar poder e governar.

É evidente que o caráter constitutivo dos partidos os torna alvos de interesses econômicos ou outros que buscam o poder. A abordagem dos partidos resulta diretamente da interseção de dois fatores: esta vontade individual e a monopolização do processo eleitoral pelos partidos. Assim, essa confluência de valores deturpa o verdadeiro significado dos partidos no processo político em geral, no desenvolvimento das questões sócio-políticas e no incentivo ao envolvimento político de massa.

Entretanto, deve ser enfatizado que existem organizações de pressão, ou lobistas, em todas as esferas de envolvimento social que distorcem o sentido democrático das decisões do Estado público. Os partidos políticos são um desses grupos em que a figura desses lobistas exercem pressão em nível interno. Assim, se tornaram alvos de grupos menores devido a seu significado político ou como um caminho rápido para o poder. O que irá diferenciar um partido de outro é como eles irão exercer seu papel político.

4 EMENDA CONSTITUCIONAL N. 97

As eleições são o processo pelo qual o povo escolhe seus representantes. Entretanto, nos escritórios do Chefe do Executivo e nas vagas na Legislatura, essa decisão é tomada de várias maneiras. É tratada desta forma porque os Sistemas Eleitorais fornecem as leis que regem as eleições, de acordo com Ramayana (2012), que afirma que os Sistemas Eleitorais são um conjunto de métodos legais que procuram organizar a representação popular com base em círculos eleitorais (divisões territoriais entre estados, municípios, distritos, bairros, etc.). Os sistemas são uma ferramenta através da qual a justiça controla a política, não simplesmente ditando como ela deve ser feita.

Há dois tipos de sistemas eleitorais em uso no Brasil no momento: majoritário e proporcional. O primeiro leva em consideração a quantidade de votos legítimos recebidos pelos candidatos, e é utilizado nas eleições para cargos executivos como prefeitos, governadores e presidentes, bem como senadores no Legislativo. É dividido em dois tipos: simples, que se acomoda a qualquer maioria de votos e é frequentemente empregado em cidades com menos de 200 mil eleitores e absoluto, que requer uma maioria absoluta de votos. Adotado para eleições em cidades com uma população de mais de 200 mil pessoas. A exigência é que 50% mais uma das cédulas legítimas deve ser votada. Em cidades com mais de 200 mil eleitores, entretanto, é necessário um segundo turno e o método de subdivisão absoluta é empregado. Como resultado, a eleição é dividida em dois turnos. A Constituição Federal estabelece este sistema de dois turnos, também conhecido como "Maioria Absoluta, de acordo com o Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (TRE, [2021]).

Sob uma luz diferente, o método proporcional é usado para eleger a maioria dos assentos parlamentares (vereadores, deputados estaduais e deputados federais). O quociente eleitoral e o quociente partidário são ambos levados em conta neste método para determinar os assentos. O quociente eleitoral é definido como o número de votos válidos dividido pelo número de assentos a serem preenchidos em cada círculo eleitoral, ignorando a proporção se igual ou inferior à metade, equivalente a

um ser maior, de acordo com o Artigo 106 do Código Eleitoral Brasileiro (BRASIL, 1965).

Para esclarecer o quociente do partido, que é o número de mandatos obtidos por cada partido como resultado da divisão entre o número de votos obtidos pelo partido e o Quociente Eleitoral destacado no citado Código no Artigo 107, esse quociente é determinado para cada partido ou coligações dividindo o número de votos válidos dados sob o mesmo pelo quociente eleitoral (BRASIL, 1965).

Como resultado, se o objetivo do quociente eleitoral do partido não for alcançado, esse não elegerá nenhum político, mesmo que seus candidatos recebam mais votos do que os candidatos de outros partidos. Dado que cada regra contém uma exceção, há o risco de que o Sistema Maioritário seja implementado imediatamente se nenhum partido atingir o quociente. Como resultado, se nenhum partido ou coligações atingir o quociente eleitoral, os candidatos mais populares serão considerados eleitos até que todos os assentos sejam preenchidos, de acordo com o Artigo 111 do Código Eleitoral (BRASIL, 1965).

A Emenda Constitucional 97/2017, que foi oficialmente adotada pelo Congresso Nacional, altera principalmente o Artigo 17 da Constituição para eliminar gradualmente o sistema de representação proporcional nas eleições a partir de 2020. O artigo 1º, parágrafo 1 garantiu aos partidos políticos a autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras que regem a seleção, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios, bem como sua organização e funcionamento. Também os autoriza a adotar critérios para selecionar e governar suas coligações em eleições majoritárias, porém proibiu sua celebração em eleições proporcionais sem vínculo obrigatório, em seu artigo 2º discorrendo que: "a vedação à celebração de coligações nas eleições proporcionais, prevista no § 1º do art. 17 da Constituição Federal, aplicar-se-á a partir das eleições de 2020." (BRASIL, 2017).

O estabelecimento de uma cláusula de Barreira ao funcionamento do Parlamento, ou seja, as disposições que regem o acesso dos partidos aos recursos do fundo do partido, o livre acesso ao rádio e televisão, o funcionamento da estrutura da casa legislativa e seus requisitos serão regidos pelo artigo 1º, parágrafo 3:

Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádioe à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: I - Obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

II - Tiverem elegido pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. (BRASIL, 2017).

De acordo como o que se apresenta no artigo 3º, o funcionamento parlamentar deve proporcionar o direito, nos termos de utilizar parte do tempo de transmissão gratuita de televisão e rádio, maior envolvimento na distribuição do dinheiro do partido e de sua estrutura.

O disposto no § 3º do art. 17 da Constituição Federal quanto ao acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão aplicar-se-á a partir das eleições de 2030. Parágrafo único. Terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que:

I - Na legislatura seguinte às eleições de 2018:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) 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 elegido pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;
- II-na legislatura seguinte às eleições de 2022:
- a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) 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 elegido pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terco das unidades da Federação;
- III -na legislatura seguinte às eleições de 2026:
- a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou
- b) tiverem elegido pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. (BRASIL, 2017).

O desempenho eleitoral estabelecerá uma diferença entre os partidos em termos de seu funcionamento parlamentar. Acabar com o sistema proporcional é pôr um fim às coligações.

A eliminação das coligações como primeiro passo para a reforma política, embora ficando aquém do que a sociedade deseja, oferece uma disputa eleitoral mais justa e igualitária entre os candidatos, uma vez que o conceito de "partidos alugadores" está diminuído. Isso aconteceu na maioria das eleições brasileiras, com candidatos com mais votos sendo excluídos enquanto outros com menos votos ganham um assento na eleição disputada.

Isso acontece como consequência de coligações formadas sob o sistema proporcional, como resultado da adição de muitos partidos menores a vários grandes partidos, a fim de alcançar o quociente eleitoral e, portanto, parecer vazio para outros candidatos de ardósia.

Para ser claro, se houver uma cidade "X" com 39.000 votos legítimos e 13 vagas de vereadores, o quociente da cidade será de 3.000 votos para garantir uma vaga. Como resultado, quem atingir o quociente ganhará uma vaga, independentemente do total de votos do partido ou das coligações. Como resultado, aqueles que ficarem aquém do quociente eleitoral estarão sujeitos a uma contagem de votos compartilhada com base em critérios estabelecidos, dependendo das coligações e do número de partidos das coligações, ou mesmo se o partido não formar uma coligação, reservando-se o direito de preencher uma vaga eletiva com a soma de seus votos e os de seus concorrentes.

Sem dúvida, esse é um conflito injusto e o eleitor frequentemente acaba votando na coligação em vez do representante. Pode-se argumentar que o sistema proporcional é um mecanismo de alocação de votos a determinados partidos e não a candidatos individuais. O eleitor seleciona o partido que incorpora os valores, opiniões e iniciativas que deseja ter representado na Legislatura, mas também ajuda a eleger alguém de um partido diferente com seu voto (KRAUSE; MIGUEL, 2014).

A eliminação das coligações proporcionais, que está sendo considerada atualmente, proporcionaria mais segurança para o exercício democrático e eficiência econômica para os cofres públicos, dado o número de partidos políticos no Brasil, muitos dos quais compartilham visões e objetivos semelhantes. Assim, a diminuição do número de partidos nem sempre implica em uma diminuição da representatividade.

5 O FIM DAS COLIGAÇÕES NAS ELEIÇÕES

Após a conclusão das eleições de 2020, os partidos políticos já estão preparando suas estratégias eleitorais para as eleições de 2022, dando especial atenção ao fato de que as próximas eleições gerais serão as primeiras em que será proibido formar coligações proporcionais.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 97/2017, que criou a possibilidade de coligações proporcional, e os números das eleições de 2018, obtidos no site do Tribunal Regional Eleitoral de Maranho, mostram que são necessários 180 mil votos para que um partido eleja um deputado federal e 77 mil votos para que um partido eleja um deputado estadual, regra que é incompatível com o princípio da representação proporcional.

Se nenhuma reforma legislativa for feita antes das eleições de 2022, as coligações proporcionais continuarão a ser proibidas para as eleições daquele ano. Neste cenário, os partidos terão que concorrer a assentos na Câmara dos Deputados e na Assembleia Legislativa separadamente, elevando o nível de competitividade entre os candidatos a assentos nas legislaturas Federal e Estadual. Levando em consideração esta situação, prevê-se que haverá um movimento significativo entre os partidos políticos durante a próxima janela partidária.

Além disso, com a eliminação das alianças proporcionais, os partidos políticos serão forçados a repensar suas táticas a fim de criar lousas e recrutar novos membros. Deve-se considerar alterações na situação atual, aproveitando a discussão sobre formatos eleitorais alternativos para levantar a possibilidade de uma reforma eleitoral mais ampla. Neste artigo, chamo a atenção para o sistema distrital por três razões muito simples: a) ele foi adotado pelas duas maiores democracias consolidadas do mundo, a saber, o Reino Unido e os Estados Unidos; b) ele está mais próximo da verdade eleitoral; e c) ele fortalece a democracia porque quem ganhar terá mais votos em seu distrito.

A reforma eleitoral de 2017, que eliminou as coligações proporcionais, adicionou ainda mais complexidade a já difícil situação enfrentada pelos candidatos e organizações políticas. A nova regra pode significar que nem mesmo os "vencedores" dentro de cada partido político serão capazes de garantir um assento na Câmara dos Deputados ou na legislatura estadual em 2022.

Basta saber que menos de 10% dos representantes federais eleitos em 2018 atingiram ou ultrapassaram o quociente eleitoral, ou seja, obtiveram um assento na Câmara dos Deputados somente com base em seus próprios votos, em vez de depender do número total de votos recebidos por seu partido. Isso dá uma indicação do impacto da ausência de coligações proporcionais nas próximas eleições. Apenas dois dos 18 representantes federais eleitos no Maranhão, por exemplo, conseguiram garantir seus assentos na Câmara dos Deputados, lançando seus próprios votos.

A cláusula de barreira, em vigor desde as eleições gerais de 2018, também terá um impacto sobre os partidos políticos, além da proibição de alianças proporcionais. De acordo com essa regra, a partir das eleições de 2022, os partidos políticos devem obter pelo menos 2% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da federação ou conseguir eleger 11 deputados federais, distribuídos em nove estados, a fim de serem reconhecidos como legítimos.

Devido à imposição da cláusula de barreira e à proibição de coligações partidárias em eleições proporcionais, os candidatos a cargos legislativos estaduais e federais, assim como os partidos políticos, enfrentarão um teste difícil nas eleições de 2022, que determinará quais associações partidárias sobreviverão.

As barreiras estão sendo removidas uma a uma e a cláusula deverá atingir sua capacidade máxima até as eleições gerais de 2030. Como critério para alocação de recursos do orçamento do partido, do fundo eleitoral e do tempo de televisão para os partidos, também determina o envolvimento dos parlamentares nos comitês legislativos.

Como resultado das próximas eleições gerais em 2022, este é o cenário que se desenrolará. Que tenhamos eleições livres e justas, com a verdade eleitoral protegida pela soberania popular, a fim de cumprir as disposições da Constituição Federal, pois o futuro dos candidatos, partidos políticos e democracia depende do eleitor consciente, que tem a oportunidade de exercer sua cidadania plena através do exercício do voto livre e independente.

Os partidos menores, com menos candidatos e votos, têm mais chances de obter representação nas legislaturas brasileiras graças à votação de coligações para vereadores e deputados federais e estaduais. É claro que uma coligação não garante que o partido obterá mais assentos, uma vez que isso depende de uma série de variáveis. O cálculo é complicado e tem o potencial de contra-ataque. Os partidos menores, por outro lado, frequentemente obtêm mais representação parlamentar desta forma.

Os partidos maiores, por outro lado, podem perder assentos na legislatura como resultado de alianças proporcionais. Os fundamentos para a formação de coligações têm a ver com a existência básica das alianças. Por exemplo, um grande partido político quer garantir que o cargo de prefeito seja conquistado. Como resultado, ele procura parceiros com os quais possa criar coligações a fim de obter benefícios como o aumento do tempo de televisão e agentes eleitorais trabalhando em seu nome, entre outras coisas. Aceitar uma coligação proporcional com parceiros – e, portanto, perder alguns assentos legislativos – pode ser mais essencial para este partido do que rejeitar esta exigência e colocar tudo em jogo, aumentando as chances de perda nas eleições executivas.

Os partidos não poderão mais formar coligações em eleições proporcionais, como resultado da Emenda Constitucional nº 97 de 2017. Isso não implica que o sistema proporcional será abolido, ao contrário, os partidos se candidatarão em suas próprias fatias, sem coligações. Dito de outra forma, eles dependerão apenas de seus próprios votos. Os pequenos partidos, que raramente conseguem votos substanciais por conta própria, sofrem com isso.

Quem é que mais ganha com essa medida? Os partidos maiores têm mais membros, candidatos e, na maioria dos casos, votos. Os partidos maiores têm melhores resultados do que os partidos menores, porque têm mais líderes políticos e retórica política mais conhecida.

Partidos como o PT, PMDB e PSDB ganhariam um grande número de deputados federais sem alianças proporcionais, de acordo com uma pesquisa da IG a partir de 2014. Os partidos de médio porte como o PR, PRB e DEM também seriam impactados. PRP, PEN, PTC, e PMN, todos partidos menores, perderiam representantes.

Como resultado, podemos ver que o fim das coligações proporcionais é outro método para diminuir o número de partidos efetivos na nação — existem agora 33 registrados no TSE. As partes menores terão uma barreira adicional à sobrevivência no sistema se as coligações proporcionais não forem formadas. Eles seriam deixados à margem da política nacional se não tiverem representação parlamentar, com pouca ou nenhuma voz nas principais arenas políticas institucionais do país. Isso seria um

incentivo para que pequenas legendas se unissem a legendas maiores, mais ideologicamente e programaticamente compatíveis.

6 CONCLUSÃO

A abolição das coligações proporcionais é uma estratégia para reduzir a fragmentação partidária no Brasil. Uma das razões pelas quais a fragmentação partidária é prejudicial é porque torna mais difícil a formação de maiorias legislativas. Como resultado, o governo é forçado a se engajar com outros agrupamentos partidários, aumentando as despesas do estabelecimento de coligações. Em troca de assistência, o Executivo deve prover empregos de alto nível em ministérios, empresas públicas e outras organizações significativas (nomeações políticas, que podem prejudicar o desempenho da administração pública). Isso também permite um cenário para a corrupção.

Além de ser numeroso, é bastante incomum que as legendas menores careçam de coerência ideológica e programática. Estas são as chamadas "legendas para alugar", cujo único objetivo é colher as vantagens reservadas aos partidos políticos (acesso ao fundo do partido, tempo de televisão, etc.). Sem alianças proporcionais, estes partidos teriam menos espaço para serem relevantes, reduzindo sua força de negociação em comparação com os partidos maiores.

A coligações proporcionais distorcem as preferências dos eleitores. Devido às coligações, um voto para um candidato do partido *A* pode resultar na vitória de um candidato do partido *B*, que frequentemente tem pouca conexão ideológica com o candidato do partido *A*. Como resultado, eliminar coligações significa refletir mais precisamente o voto do povo.

A proibição de coligações proporcionais é outro método para minar a pluralidade política e partidária do país. A Constituição Federal protege a pluralidade política, o que, por sua vez, garante o multipartidarismo. A eliminação das coligações provavelmente reduziria, ao invés de aumentar, a pluralidade política.

Os que buscam debates para melhoria não são os únicos que sofrem como resultado de alianças proporcionais. Muitos partidos políticos menores são sérios, ideologicamente coerentes e procuram contribuir para grandes discussões nacionais. Estas legendas menores, por outro lado, simbolizam bandeiras e ideias minoritárias que dificilmente serão abraçadas pela maioria. Isso não quer dizer que os pontos de vista destes partidos não sejam importantes. Afinal, a democracia é mais do que simplesmente o desejo da maioria: ela também deve oferecer uma voz à minoria.

Os candidatos a deputado ou conselho municipal de partidos menores têm mais probabilidade de serem derrotados, mesmo que votem bem. Esta tendência surge como resultado do sistema proporcional, que distribui assentos com base no voto agregado dos partidos ou coligações, em vez de votos individuais. Apesar do forte desempenho individual, os votos dos partidos menores podem não ser suficientes para garantir assentos na legislatura. Em outras palavras, o sistema se torna cada vez mais injusto para as minorias.

REFERÊNCIAS

ALBANESI, Fabrício Carregosa. O que se entende por pluralismo político? **Jusbrasil**, [Brasil], 2009. Disponível em: https://lfq.jusbrasil.com.br/noticias/1999411/o-que-se-entende-por-pluralismo-

politico-fabricio-carregosa-albanesi. Acesso em: 9 jun. 2021.

ARAÚJO, José Carlos Evangelista de. **O estado democrático social de direito em face do princípio da igualdade e as ações afirmativas**. 2007. Dissertação (Mestrado em Direto do Estado), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/PUC_SP-1_881fe84ea9fc0bb0e6c07d9b34edb035. Acesso em: 9 jun. 2021.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 97, de 4 de outubro de 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 2017. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm. Acesso em: 30 jun. 2021.

BRASIL. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 jul. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 9 jun. 2021.

CANCIAN, Renato. Partidos políticos: evolução – das origens aos partidos de massa. **Educação UOL**, [São Paulo], [2020]. Disponível em: https://educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/partidos-politicos---evolucao-das-origens-aos-partidos-de-massa.htm. Acesso em: 9 jun. 2021.

CARREIRÃO, Yan de Souza. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. **Opinião Pública**, Campinas, v. 12, n. 1, p. 136-163, abr./maio 2006. Disponível em:

https://www.scielo.br/j/op/a/StsbFvNyjSsbh9WSBP7ynqx/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 9 jun. 2021.

CARREIRÃO, Yan de Souza; NASCIMENTO, Fernanda Paula do. As coligações nas eleições para os cargos de governador, senador, deputado federal e deputado estadual no Brasil (1986/2006). **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, n. 4, p. 75-104, 6 out. 2010. Disponível em:

https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3213. Acesso em: 9 jun. 2021.

ESTADÃO CONTEÚDO. CCJ do Senado aprova cláusula de desempenho e fim das coligações. [Brasil], 13 set. 2016. Disponível em:

https://www.istoedinheiro.com.br/ccj-do-senado-aprova-clausula-de-desempenho-e-fim-das-coligacoes/. Acesso em: 30 jun. 2021.

FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. **Fidelidade partidária no Brasil**: análise sob a óptica da política jurídica. Florianópolis: Conceito, 2008.

KELSEN, Hans. Teoria geral do Direito e do Estado. São Paulo: M. Fontes, 1998.

KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (org.). **Coligações partidárias na nova democracia brasileira**: perfis e tendências. Rio de Janeiro; São Paulo: UNESP, 2010.

LEISTER, Ana Carolina; CHIAPPIN, José R. N. Teoria da democracia de Sartori: uma defesa da democracia representativa. **Revista Política Hoje**, [Recife], v. 22, n. 2, p. 65-86, 2013. Disponível em:

https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicahoje/article/view/3764/3068. Acesso em: 9 jun. 2021.

MACHADO, Carlos Augusto Mello. **Identidades diluídas**: consistência partidária das coligações para prefeito no Brasil (2000 e 2004). 2007. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2729/1/2007_CarlosAugustoMelloMachado .PDF. Acesso em: 9 jun. 2021.

MELO, Carlos Ranulfo; CÂMARA, Rafael. Estrutura da competição pela presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p. 71-117, 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/HZPmcR6DnM7vJYmQJFX4cFn/?lang=pt. Acesso em: 9 jun. 2021.

MIZUCA, Humberto Dantas de. **Coligações em eleições majoritárias municipais**: a lógica do alinhamento dos partidos políticos brasileiros nas disputas de 2000 e 2004. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: https://www.politize.com.br/burguesia/. Acesso em: 7 jun. 2021.

MORAES, Isabela. Burguesia: quem é e qual sua origem? **Politize!** [Brasil], 26 jun. 2019. Disponível em: https://www.politize.com.br/burguesia/. Acesso em: 7 jun. 2021.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e democracia**: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994). Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RAMAYANA, Marcos. **Resumo de Direito Eleitoral**. Niterói: Impetus, 2012.

SILVA, Oscar Joseph de Plácido. **Vocabulário jurídico**. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL (TRE). **Eleições majoritárias e proporcionais**. Santa Catarina, [2021]. Disponível em: https://apps.tre-sc.jus.br/site/eleicoes/eleicoes-majoritarias-e-proporcionais/index.html. Acesso em: 6 jun. 2021.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Partidos políticos**. Brasília, DF, [2021]. Disponível em: https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos. Acesso em: 30 jun. 2021.

WEFFORT, Francisco Correa (org.). **Os clássicos da política**: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, o federalista. São Paulo: Ática, 2001.