

A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 97/2017 NO DIVÃ

The Constitutional Amendment n. 97/2017 on Review

 **Leonardo Bruno Pereira de Moraes**

Resumo: O estudo a seguir busca identificar o contexto de aprovação da Emenda Constitucional nº 97/2017, analisando a dinâmica imposta pelas escolhas do constituinte originário, quais sejam: o sistema eleitoral de representação proporcional com lista aberta, os distritos eleitorais de alta magnitude e o regime presidencial, que resultaram no presidencialismo de coalização. Sob esse aspecto, compreende-se a recente Emenda Constitucional nº 97/2017 como uma tentativa de aprimoramento do sistema vigente, sem alterações significativas no modo de escolha do Parlamento. Superada a análise contextual, passa-se à concepção da alteração constitucional, indicando dois elementos essenciais: a implementação da cláusula de desempenho e o fim das coligações partidárias nas eleições proporcionais. Diante dessas modificações, faz-se uma análise de suas consequências nas eleições gerais de 2018, quando teve início a aplicação da cláusula de desempenho, assim como nas eleições municipais de 2020, no momento em que entrou em vigor o fim das coligações. Verifica-se, ao final, que a Emenda Constitucional nº 97/2017 tem atendido às expectativas geradas, com uma tendência de redução do número de partidos existentes e uma reestruturação, ainda tímida, das agremiações partidárias, com possibilidades futuras de melhora do sistema de partidos.

Palavras-chave: Sistemas eleitorais. Sistema de partidos. Emenda constitucional. Reforma política. Eleições.

Abstract: The following study seeks to identify the context for the approval of Constitutional Amendment n. 97/2017, analysing the dynamics imposed by the choices of the original constituent, namely: the electoral system of proportional representation with open list, the electoral districts of high magnitude and the presidential regime, which resulted in the coalition presidentialism. In this regard, the recent Constitutional Amendment n. 97/17 is understood as an attempt to improve the current system, without significant changes in the electoral system. On this subject, the constitutional amendment is conceived, indicating two essential elements: the implementation of the performance clause and the end of party coalitions in proportional elections. In view of these changes, an analysis of their consequences is made in the 2018 general elections, when the performance clause began to be applied, as well as in the municipal elections of 2020, when the end of the coalitions came into force. In the end, it appears that the Constitutional Amendment n. 97/17 has met the expectations generated, with a tendency to reduce the number of existing parties and a slight restructure of the party system.

Keywords: Electoral system. Party system. Constitutional amendment. Political reform. Elections.

Artigo recebido em 3 maio 2021 e aprovado em 8 jul. 2021

Editor responsável: Luiz Magno Pinto Bastos Junior

DOI: <https://doi.org/10.53323/resenhaeleitoral.v25i1.137>



1 Introdução

O presente artigo tem como objetivo analisar a Emenda Constitucional nº 97/2017 ao término das eleições municipais de 2020, com o intuito de avaliar o seu funcionamento diante dos objetivos almejados com a sua elaboração. Para isso, a primeira parte do trabalho versará sobre o contexto da Emenda Constitucional nº 97/2017, quando serão abordados temas como os impactos do sistema eleitoral no sistema de partido; o cenário político-partidário brasileiro, com especial ênfase na fragmentação partidária; e o presidencialismo de coalizção.

Em um segundo momento, serão analisados os efeitos da Emenda Constitucional no pleito de 2018, quando restou aplicada pela primeira vez a cláusula de desempenho. Nesse sentido, o trabalho aborda as incorporações e fusões de partidos políticos, como forma de sobrevivência diante das restrições financeiras decorrentes do não cumprimento da cláusula. Também é feito um paralelo com a cláusula de barreira, declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.351. Sob esse ponto, frisa-se que a Emenda Constitucional vem desempenhando adequadamente o seu papel na redução do número de partidos, sem criar mudanças drásticas e déficits democráticos.

Finalmente, são analisadas as repercussões diretas da Emenda Constitucional nº 97/2017 nas eleições municipais de 2020, quando entrou em vigor o fim das coligações. Nesse aspecto, deve-se ressaltar que a Lei Federal nº 13.488/2017 anulou as perspectivas de influência desta Emenda no quadro partidário, uma vez que extinguiu a barreira do quociente eleitoral, de modo que todas as agremiações passaram a concorrer às vagas em disputa. Com isso, os efeitos do fim das coligações no número de partidos políticos foram comprometidos. De outro lado, essa mudança normativa promoveu uma série de melhorias na dinâmica eleitoral.

Registra-se, sobretudo: o crescimento do número de candidatos como consequência da necessidade de aumento dos votos do partido, dissociado das coligações; a desvinculação dos dirigentes partidários com os candidatos principais, alterando-se a dinâmica intrapartidária; a possibilidade do ressurgimento do voto de legenda, como instrumento de fortalecimento dos partidos políticos enquanto instituições com identidade própria. Os movimentos ainda são, de certa forma, embrionários, mas a Emenda Constitucional nº 97/2017 se apresenta como uma luz no final do túnel, oxigenando a representação proporcional de lista aberta.

2 Contexto da Emenda Constitucional nº 97/2017

Inicialmente, destaca-se que a Emenda Constitucional nº 97/2017 (EC 97/17), objeto do presente estudo, restou aprovada em meio às discussões sobre a necessidade de reforma política no Brasil, enquanto se debatiam temas como as listas fechadas, o voto distrital, o voto distrital-misto e outras alterações substanciais no sistema eleitoral vigente no país. Diante desse cenário, a EC 97/17 se apresenta como uma tentativa de aprimoramento do sistema eleitoral existente, que consiste na reunião do voto proporcional¹ com lista aberta², sem promover alterações significativas no modo como os representantes do Poder Legislativo são eleitos.

Para compreender melhor as dinâmicas propostas pela EC 97/17 e seus objetivos, deve-se estabelecer claramente os conceitos de: sistema eleitoral e sistema de partidos. Nesse sentido, o professor Carlos Blanco de Moraes (2018, p. 239) conceitua o sistema eleitoral como o “conjunto de normas, procedimentos e técnicas que estruturam de forma coerente o modo como a preferência dos eleitores, expressa em votos, se transforma na designação de mandatários que irão desempenhar funções públicas como titulares do poder político”. De outro lado, o Professor Catedrático de Direito Constitucional da Universidade de Lisboa disserta que o sistema de partidos seria o “modelo de formatação partidária que deriva da relação entre o número de partidos que obtêm representação parlamentar e as variáveis compostas pelo seu peso representativo, a sua estrutura relacional, a sua durabilidade e o modo como, individualmente ou mediante alianças, podem aceder ao exercício do poder” (BLANCO DE MORAIS, 2018, p. 271). A partir desses conceitos e do contexto da EC 97/17, pode-se verificar com mais clareza os propósitos e consequências da alteração constitucional.

Com especial ênfase às Leis de Duverger, a doutrina tem reconhecido a possibilidade de as escolhas nos sistemas eleitorais interferirem na

¹ Sobre o voto proporcional, o cientista político Jairo Nicolau (2012, p. 44) esclarece que “o sistema de lista tem como propósito garantir que cada partido obtenha, no Legislativo, representação proporcional aos seus votos”, como uma espécie de cota de representação parlamentar.

² A respeito da lista aberta, Jairo Nicolau (2012, p. 65): “no sistema de lista aberta são os eleitores que definem quais candidatos serão eleitos. Cada partido apresenta uma lista de candidatos, e os eleitores votem em um nome. Os votos nos candidatos de cada lista são somados e ser para definir quantas cadeiras cada partido obterá”.

dinâmica do sistema de partidos. Sob essa perspectiva, destacam-se as várias conclusões de Maurice Duverger (1957, p. 234-306), Giovanni Sartori (1976, p. 87-92), Richard Katz (1980, p. 115-124), David Farrell (2011, p. 53-171), Matthew Shugart e Rein Taagepera (2017), e Dieter Nohlen (2007, p. 42-52).

De modo bastante breve, salienta-se que – salvo condicionantes particulares envolvidas no caso concreto de cada país – existe uma tendência das representações proporcionais terem como consequência um maior número efetivo de partidos políticos. Além disso, a quantidade de cadeiras em disputa nos distritos também influencia diretamente no número de partidos que obtêm representação no Parlamento. Nesse aspecto, quanto maior a magnitude dos círculos (em número de vagas), maior a probabilidade de crescimento no número de partidos. Por último, os recentes estudos de Shugart e Taagepera (*apud* HERRON; PEKKANE; SHUGART, 2018, p. 41-68) apontam que o tamanho do Parlamento igualmente influencia no número de partidos, independentemente do modelo de representação.

Diante desse contexto, verifica-se que mesmo os menores círculos eleitorais do Brasil, especificamente os estados que têm oito representantes na Câmaras dos Deputados, estariam enquadrados como distritos eleitorais de grande magnitude. Como consequência do modelo de representação proporcional, da magnitude dos distritos e da ausência histórica de cláusulas de barreira, o Brasil tem atualmente 27 partidos com representação no Congresso Nacional. Além disso, o sistema de partidos sofre com intensa fragmentação partidária, que pode ser confirmada ao verificar que as maiores bancadas da Câmara não atingem 11% das cadeiras.

Tabela 1 – 10 maiores bancadas da Câmara dos Deputados (2018)

Partido	Deputados Eleitos em 2018	Percentual de Representação
PT	56	10,9%
PSL	52	10,1%
PP	37	7,2%
MDB	34	6,6%
PSD	34	6,6%
PL	33	6,4%
PSB	32	6,2%
PRB	30	5,8%
PSDB	29	5,6%
DEM	29	5,6%

A Tabela 1 comprova a necessidade inerente de grandes alianças para a formação de maiorias governamentais. Tendo como plano de fundo o multipartidarismo exacerbado, o modelo de representação proporcional e o sistema de governo presidencialista, em crítica já trazida por Robert Dahl³, apresenta-se o denominado presidencialismo de coalização.

Nas palavras de Sérgio Antônio Ferreira Victor (2015, p. 139), “no Brasil, onde o fracionamento do sistema partidário é muito exacerbado, o presidencialismo de coalizão desenvolveu-se como mecanismo que tenta compensar esses efeitos fragmentadores com o intuito de construir a governabilidade”. Todavia, o sistema continua a apresentar inúmeros problemas, de modo a impedir a governabilidade sem a troca de favores entre Executivo e Legislativo.

Os debates sobre a reforma política no Brasil envolvem constantemente a possibilidade de troca de sistema eleitoral ou sistema de governo, como forma de melhorar a dinâmica tanto do sistema de partidos, quanto do sistema político de modo geral. Questiona-se uma fragilidade dos partidos políticos no Brasil, com a necessidade de seu fortalecimento, ao mesmo tempo em que o alto número de partidos é duramente criticado, inclusive por defensores da representação proporcional. Isso porque, como apontado anteriormente, o nível de fragmentação partidária impele ao Executivo a formação de alianças demasiadamente amplas. Nesse cenário, os acordos de governo ultrapassam a fronteira de partidos da mesma família política do Presidente para alcançar agremiações centristas e eventualmente partidos de visão política oposta. Para tentar reverter esse quadro, a maior parte das propostas de reformas políticas indica uma redução do número de partidos, mediante *alterações sistêmicas* ou *alterações artificiais*.

As *alterações sistêmicas* são aquelas realizadas por meio da consagrada influência dos sistemas eleitorais no sistema de partidos. Destaca-se, por exemplo, a adoção do sistema misto ou do sistema distrital, consoante as Leis de Duverger, sob a ideia de que a alteração para um modelo de representação majoritária ensejaria naturalmente a redução do número de

³ Sobre as possibilidades constitucionais de escolha de sistemas de governo e sistemas eleitorais, Robert Dahl (2001, p. 157) escreve diretamente: “alguns estudiosos afirmam que a combinação latino-americana de presidencialismo e representação proporcional contribuiu para as quebras da democracia, tão frequentes entre repúblicas das Américas Central e do Sul. Embora seja difícil separar os efeitos da forma constitucional das condições adversas que eram causas subjacentes da polarização e da crise política, talvez fosse mais sensato que os países democráticos evitassem a opção latino-americana”.

partidos. Outra proposta de alteração sistêmica consistiria na redução da magnitude dos distritos, com a diminuição do número de vagas em disputa, dividindo os estados em mais de um distrito. Por fim, a redução do número total de membros da Câmara dos Deputados igualmente poderia ser considerada uma alteração sistêmica, com eventual impacto no sistema de partidos.

De outro lado, pode-se chamar *alteração artificial* aquela promovida incisivamente no próprio sistema de partidos, ainda que relacionada ao sistema eleitoral. Nesse sentido, tem-se a cláusula de barreira e a cláusula de desempenho, em seus variados formatos. Essas cláusulas têm como objetivo controlar o número de partidos mediante metas mínimas de desempenho, o que poderia impedir o seu funcionamento ou o recebimento de verbas públicas.

Considerando o contexto mencionado, a EC 97/17 introduziu duas mudanças essenciais no sistema político brasileiro. Em primeiro lugar, proibiu a coligação nas eleições proporcionais a partir de 2020. Como será argumentado, essa alteração dialoga mais com o problema acerca da necessidade de fortalecimento dos partidos políticos do que propriamente com a adequação do número de partidos representados no Parlamento. Em segundo lugar, implementou, de modo gradual, uma alteração direta no sistema, mediante uma cláusula de desempenho. Desta forma, busca-se reduzir o número de partidos por meio da restrição de acesso ao fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão, caso não atingido o desempenho mínimo.

Assim, a EC 97/17 estabeleceu metas progressivas, em um formato de transição, com o percentual de votos válidos dos partidos iniciando em 1,5% em 2018, aumentando 0,5% a cada dois anos, alcançando o valor final de 3,0% em 2030. De igual modo, é exigido que os partidos obtenham 1% dos votos válidos em ao menos um terço das unidades da Federação, passando para 1,5% em 2026 e 2,0% em 2030. De acordo com estudos realizados pelo DIAP, há chance de redução do número de partidos para cerca de 11 agremiações com a EC 97/17⁴.

Sobre a extinção das coligações, traz-se a análise feita por Alexandre Sanson e Vivian de Almeida Gregori Torres:

⁴ O estudo pode ser acessado em: https://www.diap.org.br/images/stories/reforma_politica_simulacao.pdf.

A transitoriedade convencional das uniões partidárias, por meio das coligações no período que antecede a votação nas urnas sem que haja afinidade político-ideológica ou programática, sobretudo nas eleições proporcionais, com a finalidade precípua de conquistas vantagens no pleito como a superação do quociente eleitoral – umbral e controle quantitativo –, revela uma grave deturpação na realidade brasileira (SANSON; TORRES *apud* LEMBO; CAGGIANO, 2017, p. 44).

As distorções causadas pelas coligações nas eleições proporcionais eram, sem dúvida, um problema a ser superado por qualquer reforma política. Destaca-se, sobretudo, o altíssimo índice de desperdício qualificado de voto no modelo de coligações, pois o voto dado a um candidato não eleito – classicamente chamado de “voto desperdiçado” – poderia resultar na eleição de candidato de outro partido que sequer fazia parte da mesma família política do candidato votado inicialmente.

Sendo assim, a EC 97/17 tinha dois objetivos, conexos, mas distintos: fortalecer os partidos políticos por meio da extinção das coligações nas eleições proporcionais; e reduzir o número de partidos a partir da inclusão de uma cláusula de desempenho. O efeito de redução do número de partidos políticos por meio do fim das coligações seria acessório, uma vez que atingiria somente as agremiações muito pequenas, que não tivessem condições mínimas de alcançar os votos necessários para poucas cadeiras. Ademais, a Lei Federal nº 13.488/2017, em movimento antagônico com as demais reformas, alterou a redação do art. 109, § 2º, do Código Eleitoral para permitir que todos os partidos e coligações concorressem à distribuição das vagas, excluindo a necessidade de o partido atingir o quociente eleitoral. Sem a alteração promovida pela Lei Federal nº 13.488/2017, o fim das coligações poderia ter um impacto maior no número de partidos. Contudo, a expansão do rol de legitimados para a disputa das vagas acabou por anular os efeitos da EC 97/17 nesse particular, restando a cláusula de desempenho. Assim, para analisar a EC 97/17 de forma adequada, deve-se diferenciar os seus objetivos.

3 Emenda Constitucional nº 97/2017 e as eleições gerais de 2018

As eleições gerais de 2018 inauguraram a vigência da EC 97/17 com a implementação da cláusula de desempenho, ainda no modesto patamar de 1,5% dos votos válidos. A respeito desse novo marco regulatório dos partidos políticos, escreveram os juristas Admar Gonzaga Neto e

Marcelo Ramos Peregrino Ferreira (*apud* FERREIRA, 2017, p. 161-181): “a fragmentação partidária, a baixa ideologia das legendas e o fisiologismo crescente levam a crer que a ausência de uma cláusula de desempenho gera um ambiente partidário disperso e sem compromisso”. Muito embora haja a resistência de parte da doutrina em virtude do princípio do pluralismo partidário, acredita-se que a inovação normativa, realizada por meio de Emenda Constitucional e sem restrição do funcionamento dos partidos, atende plenamente ao bom funcionamento do sistema democrático brasileiro.

Registra-se, ainda, o polêmico julgamento realizado pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.351, datada de 07/12/2006, em que a corte declarou a incompatibilidade do art. 13 da Lei dos Partidos Políticos, que previa uma cláusula de barreira, com a Constituição Federal. O dispositivo questionado estabelecia o patamar de 5% dos votos válidos para o funcionamento parlamentar e acessos aos recursos públicos. Diferencia-se da EC 97/17 tanto em seu percentual quanto na gravidade das limitações impostas.

Mesmo com um percentual de apenas 1,5%, a EC 97/17 parece ter iniciado um processo de adequação da viabilidade de alguns partidos políticos. Isso porque, como consequência direta da alteração constitucional, verificou-se a incorporação do Partido Republicano Progressista (PRP) ao Patriota (PATRIOTA), do Partido Pátria Livre (PPL) ao Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e do Partido Humanista da Solidariedade (PHS) ao Podemos (PODE). Recentemente, novas composições têm sido repercutidas na mídia, como a possível fusão entre o PCdoB e o Partido Socialista Brasileiro, antes ou depois das eleições gerais de 2022⁵.

Como mencionado, o fenômeno deve se repetir nas próximas eleições, à medida que o percentual da cláusula de desempenho for aumentando. Muito embora seja de difícil previsão quantos partidos sobreviverão ao final do processo instaurado pela EC 97/17, o crescimento de forma gradual da referida cláusula permite que os partidos planejem as incorporações e fusões com agremiações da mesma família política, sem prejuízo ao regime democrático. Enquanto um percentual de 5% dos votos válidos causaria drásticas mudanças no sistema partidário, com a redução repentina do número de partidos, o crescimento gradual da cláusula permite ajustes e incrementos nos programas partidários, como adequação à nova realidade.

⁵ Nesse sentido: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/07/13/flavio-dino-ve-possivel-fusao-entre-pcdob-e-psb-apos-eleicoes-de-2020.htm>.

4 Emenda Constitucional nº 97/2017 e as eleições municipais de 2020

As eleições municipais de 2020, por sua vez, marcaram o fim das coligações nos pleitos proporcionais, de modo a responsabilizar cada partido pela obtenção dos votos necessários para alcançar as cadeiras no Parlamento. Como previsto, a EC 97/17 não modificou, de uma forma significativa, o número de partidos representados nas Câmaras de Vereadores. Muito embora o fenômeno possa ser observado na grande maioria dos municípios brasileiros, traz-se o exemplo das capitais das regiões sul e sudeste, que servirão de testes às hipóteses formuladas.

Tabela 2 – Partidos representados na Câmara de Vereadores

Cidade	Partidos em 2016	Partidos em 2020
Belo Horizonte/MG	16	23
Vitória/ES	10	13
Rio de Janeiro/RJ	19	22
São Paulo/SP	18	17
Curitiba/PR	20	20
Florianópolis/SC	14	11
Porto Alegre/RS	16	18

Os dados indicam uma variação baixa em relação ao número de partidos representados nas Câmaras de Vereadores das capitais dos estados das regiões sul e sudeste. Ainda que não sejam determinantes, sinalizam a tendência de não influência relevante do fim das coligações no que se refere à redução do número de partidos políticos. De outro lado, percebe-se os efeitos da EC 97/17 em outros aspectos do cenário eleitoral, como o aumento do número de candidatos dos partidos tradicionais e uma reviravolta no esquecido voto de legenda.

4.1 O crescimento no número de candidatos

Muitos dos partidos tradicionais operavam da seguinte forma: (i) montavam-se diversas coligações com alto potencial eleitoral; (ii) os partidos indicavam poucos candidatos realmente viáveis, para evitar um efeito dissipador dos votos dos concorrentes do mesmo partido; (iii) os demais espaços da coligação eram preenchidos com candidatos pouco viáveis. Desta forma, os candidatos viáveis de cada partido da coligação competiam

internamente pelas vagas a serem obtidas no Parlamento. Esse cenário proporcionava uma grande competição intracoligação e um desinteresse na promoção de mais candidaturas pelo partido coligado, porque a tendência era concentrar os votos do partido nos candidatos que tinham chances de lutar pelas primeiras posições dentro da coligação, em disputa com os candidatos viáveis dos outros partidos.

Com o fim das coligações nas eleições proporcionais e a entrada em vigor da EC 97/17, a conjuntura política sofreu uma drástica alteração. Os partidos passaram a competir como um bloco contra as demais agremiações. Deste modo, os dirigentes partidários não compartilham do mesmo interesse na concentração de votos, sendo mais importante o número de votos totais destinados à legenda, independentemente dos candidatos que vierem a obtê-los. Se antes era primordial ter candidatos com ampla votação para competir com os melhores candidatos das outras agremiações, a preocupação dos dirigentes passou a ser a totalidade da chapa.

Sob essa perspectiva, muito partidos que costumeiramente realizavam coligações e não necessitavam de se preocupar com a quantidade total de votos alcançada pela legenda, tiveram que promover alterações significativas. Conforme se extrai do Apêndice, com os números de candidatos de cada partido nos municípios de Curitiba/PR, Florianópolis/SC e Porto Alegre/RS, algumas agremiações tradicionais mudaram drasticamente de estratégia. Assim, destaca-se, por exemplo, o movimento do DEM e do PCdoB de Curitiba, que passaram de seis candidatos para 48 e 29, respectivamente. De igual modo, o PL e o PT em Florianópolis, que passaram de 13 candidatos para 34 e 23, respectivamente. O número de candidatos, de modo geral, subiu em todo o território nacional, como uma resposta à necessidade de mais votos partidários.

4.2 Competição intrapartidária versus interpartidária

Um dos elementos criticáveis do sistema proporcional de lista aberta é a competição de natureza intrapartidária. Isso porque todos os candidatos concorrem diretamente contra os seus companheiros de chapa, criando justamente a disputa interna (NICOLAU, 2012, p. 66). Como resultado, as campanhas acabam sendo mais direcionadas para as pessoas e não para os partidos políticos.

Ainda que a EC 97/17 não tenha resolvido o problema, por não ter alterado o sistema de lista aberta, pode-se dizer que reduziu uma das

grandes anomalias do regime vigente. Isto, pois, os candidatos do mesmo partido passaram a ser mutuamente interessados no desempenho da agremiação nas eleições. Em tempos prévios à EC 97/17, até os dirigentes partidários tinham um interesse oculto no bom desempenho dos seus candidatos viáveis em detrimentos daqueles que aceitaram participar da disputa, mas não tinham chances reais de serem eleitos.

A partir da EC 97/17, o interesse oculto não encontra mais respaldo matemático, porque a grande preocupação dos dirigentes passa a ser a obtenção do maior número de votos possíveis, sendo irrelevante o efeito de concentração dos votos nos “melhores” candidatos. Um ponto a ser abordado em outra oportunidade, que extrapolaria a presente análise, seria o percentual de concentração dos votos nos principais candidatos do partido antes e depois da EC 97/17. Uma conclusão lógico-matemática indicaria a redução na concentração de votos.

4.3 A nova realidade do voto de legenda

Finalmente, a EC 97/17 surge como uma luz no fim do túnel para o fortalecimento dos partidos políticos. Durante as décadas de permissão das coligações partidárias, o chamado voto de legenda havia perdido completamente a sua utilidade. Isso acontecia porque o voto dado no partido era direcionado para a coligação, sem qualquer garantia de contribuição para a eleição de um candidato daquele partido, uma vez que o voto era dissipado dentro da coligação.

Destacava Jairo Nicolau, antes da EC 97/17, que “no caso do Brasil, a combinação das coligações com a opção do voto de legenda gera um efeito particular. Ao votar na legenda, o eleitor, quando seu partido de preferência está coligado, não tem seu voto creditado especificamente para que esse partido eleja um de seus candidatos. Esse voto é contabilizado para definir o total de cadeiras da coligação” (NICOLAU, 2012, p. 61). O cenário sofreu alteração com a EC 97/17, pois o voto de legenda passou a ser contabilizado exclusivamente para o partido político.

Com o fim das coligações nas eleições proporcionais, o voto de legenda passa a fazer sentido novamente, servindo de importante instrumento para o fortalecimento partidário. Daqui em diante, os partidos podem realizar campanha em nome próprio, pois o voto na legenda não será mais um *desperdício qualificado do voto*. Diz-se que o voto desperdiçado é aquele que não é direcionado ao candidato eleito. Entretanto, o fenômeno anterior

à vigência da EC 97/17 devia ser classificado como *desperdício qualificado*, pois além de não eleger o candidato, ainda havia uma alta probabilidade de contribuir para a eleição de um candidato de outra agremiação, que poderia ser, inclusive, de uma família política diversa do candidato que fora votado.

5 Considerações finais

Este estudo buscou demonstrar o contexto e os objetivos da Emenda Constitucional nº 97/2017, especialmente os seus efeitos nas eleições gerais de 2018 e nas eleições municipais de 2020. Como resultado, constatou-se que a EC 97/17 incluiu duas mudanças significativas nos sistemas eleitoral e de partidos. Em primeiro lugar, determinou a inclusão de uma cláusula de desempenho, em percentual inicial de 1,5% e progressivo até 3,0% em 2030. Nesse ponto, o objetivo central da EC 97/17 era reduzir paulatinamente o número de partidos no Brasil. Com as movimentações políticas, incorporações e fusões, ocorridas após as eleições de 2018, parece que a cláusula de desempenho tem potencial para atingir as metas almejadas.

Em segundo lugar, a EC 97/17 resultou no fim das coligações nas eleições proporcionais a partir de 2020. Muito embora fosse imaginável que essa mudança também influenciaria no número de partidos políticos, a alteração normativa promovida pela Lei Federal nº 13.488/2017, que extinguiu a barreira do quociente eleitoral e autorizou a distribuição das cadeiras entre todas as agremiações participantes, anulou eventuais efeitos da EC 97/17 nesse aspecto.

Todavia, naquilo que se refere ao fortalecimento dos partidos políticos no Brasil, o fim das coligações parece caminhar bem no seu propósito. A EC 97/17 teve como consequência um maior número de candidatos nas eleições municipais de 2020, alterando a estratégia de partidos que concentravam a sua votação em candidatos-chaves, deixando à margem do processo aqueles que não tinham chance de competir com os concorrentes dos partidos coligados. Assim, com a EC 97/17, o foco dos dirigentes partidários – responsáveis pelo direcionamento dos recursos de campanha – deve passar a ser a totalidade da chapa e o aumento coletivo de votação. Não faz mais sentido, no plano lógico-matemático, favorecer determinados candidatos em detrimento de outros do mesmo partido, pois todos contribuem para que o partido obtenha as cadeiras no Parlamento. De igual modo, resuscitou-se o voto de legenda, como importante elemento a ser explorado pelos partidos políticos no processo de fortalecimento das agremiações.

Diante de todo o exposto, conclui-se que a EC 97/17 vem exercendo seu papel central no aprimoramento do sistema proporcional de lista aberta, sendo um notável avanço na busca por uma maior estabilidade institucional, conciliada aos princípios democráticos.

Referências

BLANCO DE MORAIS, Carlos. **O sistema político**. Lisboa: Almedina, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal; Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 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.

BRASIL. Lei Federal nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 jul. 1965.

BRASIL. Lei Federal nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 set. 1995.

BRASIL. Lei Federal nº 13.488, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 out. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 1351** DF. Relator: Min. Marco Aurélio, Data de julgamento: 07/12/2006, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 30/03/2007 PP-00068 EMENT VOL-002270-01 PP-00019 REPUBLICAÇÃO: DJ 29/06/2007 PP-00031 RTJ VOL-00207-01 PP-00116.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora UnB, 2001.

DUVERGER, Maurice. **Los partidos políticos**. México: FCE, 1957.

- FARRELL, David. **Electoral systems: a comparative introduction**. Londres: Pallgrave, 2011.
- FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; GONZAGA NETO, Admar. A cláusula de desempenho – notas para sua compreensão. In: FERREIRA, Erik Wilson (org.). **Reforma política – Brasil República**. Brasília: Conselho Federal OAB, 2017. p. 161-181.
- FERREIRA VICTOR, Sérgio A. **Presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Saraiva, 2015.
- KATZ, Richard. **A theory of parties and electoral systems**. Baltimore: John Hopkins, 1980.
- NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.
- NOHLEN, Dieter. **Os sistemas eleitorais**. Lisboa: Livros Horizonte, 2007.
- SANSON, Alexandre; TORRES, Vivian de Almeida Gregori. As coligações partidárias na reforma política de 2015: evolução histórico-normativa e propostas de mudanças. In: LEMBO, Cláudio (coord.); CAGGIANO, Mônica Herman Salem (org.). **Reforma política: um mito inacabado**. Barueri: Manole, 2017. p. 44.
- SARTORI, Giovanni. **Parties and party systems**. Colchester: ECPR, 1976.
- SHUGART, Matthew; TAAGEPERA, Rein. **Votes from seats: logical models of electoral systems**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- SHUGART, Matthew; TAAGEPERA, Rein. Electoral system effects on party systems. In: HERRON, Erik; PEKKANEN, Robert; SHUGART, Matthew. **The Oxford handbook of electoral systems**. Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 41-68.

Leonardo Bruno Pereira de Moraes - Doutorando em Direito Constitucional na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal de Santa Catarina. Membro do Grupo de Pesquisa em Constitucionalismo Político - GConst/UFSC. Membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/SC. Membro Consultivo da Comissão de Direito Constitucional da OAB/SC. Sócio do escritório Menezes Niebuhr Sociedade de Advogados. E-mail: leonardo7moraes@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4583-2578>.

APÊNDICE

NÚMERO DE CANDIDATOS POR PARTIDO POLÍTICO

Curitiba/PR (Dados obtidos no site do Tribunal Superior Eleitoral)

SIGLA	PARTIDO	ELEIÇÕES 2016	ELEIÇÕES 2020
MDB	Movimento Democrático Brasileiro	29	53
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro	41	34
PDT	Partido Democrático Trabalhista	47	47
PT	Partido dos Trabalhadores	23	28
DEM	Democratas	6	48
PCdoB	Partido Comunista do Brasil	6	29
PSB	Partido Socialista Brasileiro	25	24
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	33	23
PTC	Partido Trabalhista Cristão	40	50
PSC	Partido Social Cristão	53	23
PMN	Partido da Mobilização Nacional	25	57
CIDADANIA	Cidadania	50	30
PV	Partido Verde	57	57
AVANTE	Avante	20	39
PP	Progressistas	26	56
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores	1	-
PCB	Partido Comunista Brasileiro	-	-
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	55	47
DC	Democracia Cristã	54	52
PCO	Partido da Causa Operária	1	3
PODE	Podemos	57	42
PSL	Partido Social Liberal	51	57
REPUBLI- CANOS	Republicanos	12	52
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade	28	19
PL	Partido Liberal	29	24
PSD	Partido Social Democrático	54	54
PATRIOTA	Patriota	44	39
PROS	Partido Republicano da Ordem Social	57	56

SIGLA	PARTIDO	ELEIÇÕES 2016	ELEIÇÕES 2020
SOLIDARIE- DADE	Solidariedade	54	47
NOVO	Partido Novo	19	31
REDE	Rede Sustentabilidade	28	9
PMB	Partido da Mulher Brasileira	3	57
UP	Unidade Popular	-	-

Florianópolis/SC (Dados obtidos no site do Tribunal Superior Eleitoral)

SIGLA	PARTIDO	ELEIÇÕES 2016	ELEIÇÕES 2020
MDB	Movimento Democrático Brasileiro	35	17
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro	16	-
PDT	Partido Democrático Trabalhista	24	19
PT	Partido dos Trabalhadores	13	23
DEM	Democratas	13	34
PCdoB	Partido Comunista do Brasil	9	29
PSB	Partido Socialista Brasileiro	24	8
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	33	32
PTC	Partido Trabalhista Cristão	6	-
PSC	Partido Social Cristão	18	35
PMN	Partido da Mobilização Nacional	-	-
CIDADANIA	Cidadania	17	17
PV	Partido Verde	10	8
AVANTE	Avante	-	1
PP	Progressistas	25	20
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores	1	1
PCB	Partido Comunista Brasileiro	-	3
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	5	13
DC	Democracia Cristã	-	-
PCO	Partido da Causa Operária	-	-
PODE	Podemos	2	35
PSL	Partido Social Liberal	1	31
REPUBLI- CANOS	Republicanos	8	35
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade	22	24

SIGLA	PARTIDO	ELEIÇÕES 2016	ELEIÇÕES 2020
PL	Partido Liberal	13	34
PSD	Partido Social Democrático	12	20
PATRIOTA	Patriota	35	30
PROS	Partido Republicano da Ordem Social	3	-
SOLIDARIEDADE	Solidariedade	3	24
NOVO	Partido Novo	-	12
REDE	Rede Sustentabilidade	3	-
PMB	Partido da Mulher Brasileira	-	-
UP	Unidade Popular	-	2

Porto Alegre/RS (Dados obtidos no site do Tribunal Superior Eleitoral)

SIGLA	PARTIDO	ELEIÇÕES 2016	ELEIÇÕES 2020
MDB	Movimento Democrático Brasileiro	24	54
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro	50	50
PDT	Partido Democrático Trabalhista	21	54
PT	Partido dos Trabalhadores	41	47
DEM	Democratas	19	22
PCdoB	Partido Comunista do Brasil	23	37
PSB	Partido Socialista Brasileiro	43	41
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	12	54
PTC	Partido Trabalhista Cristão	1	-
PSC	Partido Social Cristão	19	30
PMN	Partido da Mobilização Nacional	16	-
CIDADANIA	Cidadania	29	41
PV	Partido Verde	33	17
AVANTE	Avante	9	16
PP	Progressistas	41	54
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores	6	2
PCB	Partido Comunista Brasileiro	1	5
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	3	28
DC	Democracia Cristã	4	-
PCO	Partido da Causa Operária	1	-

SIGLA	PARTIDO	ELEIÇÕES 2016	ELEIÇÕES 2020
PODE	Podemos	8	4
PSL	Partido Social Liberal	3	53
REPUBLI- CANOS	Republicanos	10	51
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade	47	32
PL	Partido Liberal	7	24
PSD	Partido Social Democrático	16	37
PATRIOTA	Patriota	54	26
PROS	Partido Republicano da Ordem Social	6	11
SOLIDARIE- DADE	Solidariedade	19	53
NOVO	Partido Novo	16	14
REDE	Rede Sustentabilidade	13	-
PMB	Partido da Mulher Brasileira	-	-
UP	Unidade Popular	-	5