
A PROIBIÇÃO DAS ALIANÇAS PARTIDÁRIAS NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS EM 2020: OS IMPACTOS NO ÍNDICE DE FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA NO PLEITO PARA A CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL

Renan Rodrigues Pessoa¹

RESUMO: Esta pesquisa examina o fim das coligações nas eleições proporcionais de 2020 e seus impactos na Câmara Municipal de Natal. O objetivo do presente estudo é analisar de que forma a medida proibitiva impactou no índice de fragmentação partidária do Legislativo Municipal Natalense. O método de abordagem escolhido para conduzir a pesquisa apresentada neste artigo é o hipotético-dedutivo, cujas técnicas escolhidas foram a pesquisa bibliográfica e a análise de dados estatísticos. Constatou-se que a proibição das alianças nas eleições proporcionais para a Câmara Municipal de Natal em 2020 influenciou fortemente na diminuição da fragmentação partidária do Parlamento Municipal Natalense. Conclui que o fim das coligações proporcionais coloca um novo dilema posto as Casas Legislativas Brasileiras: o ponto de equilíbrio entre a governabilidade e a representatividade dos grupos minoritários

PALAVRAS-CHAVE: Alianças Partidárias; Eleições Municipais de 2020; Fragmentação Partidária; Câmara Municipal de Natal.

1 INTRODUÇÃO

A minirreforma eleitoral de 2017, que culminou na edição da Emenda Constitucional n° 97/2017, se constituiu em uma das maiores transformações legislativas ocorridas no sistema proporcional de lista aberta adotado no Brasil, desde a edição do primeiro Código Eleitoral em 1932.

Aprovada pelo Congresso Nacional em 2017, a Emenda Constitucional n° 97 alterou o art. 17, § 1° da Constituição Federal, instituiu o fim das coligações partidárias em pleitos proporcionais e em seu art. 2° aplicou essa proibição a partir das eleições municipais de 2020, passando a incidir para tal pleito essas modificações.

Ora, a permissão destas coligações nos pleitos proporcionais era uma importante ferramenta no complexo sistema proporcional de lista aberta no Brasil. Até as eleições de 2018, os partidos podiam se coligar nas eleições para a Câmara de Vereadores, Assembleias Legislativas e a Câmara Federal. Nesse sentido, durante a eleição eram considerados como se fosse uma agremiação, responsabilizando-se nas questões jurídico-legais e tendo seus votos considerados como um só na distribuição de cadeiras.

Em termos político-eleitorais, este sistema de alianças permitido pela legislação eleitoral permitia a maximização de chances das pequenas legendas em ultrapassar o quociente eleitoral e eleger seus parlamentares, ao mesmo tempo em que proporcionava para os grandes partidos a garantia de tais agremiações no seu polo de aliança nas eleições majoritárias. Todavia, sua instituição gerava gravíssimas distorções e logicamente, foi alvo de inúmeras propostas de modificação no processo de discussão da chamada “reforma política”.

Dentre os argumentos que as propostas de reforma política apontavam a necessidade da extinção das coligações diante da alta fragmentação partidária consequente da formação destas alianças. Como resultado tal situação limitava a possibilidade para que o gestor público pudesse construir uma coalizão capaz de efetivar políticas públicas. Para o eleitor, as coligações seriam um mecanismo confuso, visto que o cidadão ao votar, não sabia se o voto que ele depositava na legenda que estava aliada a outra iria para a agremiação e os nomes da sua predileção política.

1. Graduando de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Membro do Grupo de Pesquisa em Direito Eleitoral (GPDE).

Não surpreende que dentre as medidas propostas para a reforma do sistema eleitoral e partidário no Brasil nos últimos anos, tenha como um dos pontos principais, o fim das coligações nas eleições proporcionais. Assim, uma das justificativas da Emenda Constitucional nº 97/2017, é a de que a medida contribuiria para a diminuição do suposto problema do alto índice de fragmentação partidária nas Casas Legislativas e traria mais transparência nas relações entre o representante e representado.

Registre-se que esta medida fez parte da minirreforma eleitoral de 2017 que tinha dentre seus objetivos, diminuir o número de partidos políticos e restringir ainda mais as regras de acesso ao Fundo Partidário e ao direito de antena. Da mesma forma, optou-se por colocar o fim das alianças partidárias para as eleições de 2020, de modo a permitir com que partidos e candidatos pudessem se adaptar à nova regra.

Assim, passado o pleito municipal de 2020, tal medida tem gerado controvérsias, visto que há dúvidas se a vedação das alianças partidárias nos pleitos legislativos é capaz de reduzir a problemática da fragmentação partidária nas Casas Legislativas por todo o Brasil.

Nesse sentido, o objetivo geral do presente estudo é examinar os impactos do fim das coligações nas eleições proporcionais de 2020 no índice de fragmentação partidária na Câmara Municipal de Natal.

Dentre as problemáticas abordadas neste estudo cabe destacar o principal questionamento do presente estudo: o fim das coligações nas eleições proporcionais trouxe a diminuição do índice de fragmentação partidária na Câmara Municipal de Natal?

Para analisar a problemática, o método de abordagem escolhido para conduzir a pesquisa apresentada neste artigo é o dedutivo, cujas técnicas escolhidas com o intuito de viabilizar o método foram a pesquisa bibliográfica e o uso de dados estatísticos. Assim, foram utilizados os seguintes instrumentos de consulta: a doutrina eleitoralista pátria; o uso das propostas de reforma política no Congresso Nacional; a Constituição e a legislação eleitoral vigente e o uso das estatísticas dos resultados da eleição de 2020 obtidas pelo TRE-RN e a ferramenta do DivulgaCand fornecida pelo Tribunal Superior Eleitoral para o referido pleito na cidade do Natal-RN.

A escolha da cidade do Natal para fazer tal análise se justifica pelo fato de ser um distrito eleitoral com uma magnitude muito elevada, tornando-se mais fácil o entendimento dos impactos da medida proibitiva nas eleições para vereador em 2020.

Registre-se que esta pesquisa busca de início compreender as razões legislativas que ocasionaram na escolha das eleições de 2020 como uma espécie de laboratório da medida proibitiva. Dentro de tais pressupostos, se analisará os impactos do fim das coligações no índice de fragmentação partidária e suas repercussões no Legislativo Municipal Natalense. Enfim, tem-se o escopo de observar se a nova medida é capaz de corresponder ao principal objetivo do sistema proporcional de lista aberta: a correspondência entre aquilo que é expresso pela sociedade através do voto e o que é representado no Parlamento.

2 A VEDAÇÃO DAS COLIGAÇÕES PROPORCIONAIS E A EC 97/2017 – A PREFERÊNCIA PELAS ELEIÇÕES PARA VEREADOR EM 2020 COMO “LABORATÓRIO” PARA A NOVA REGRA

A EC 97/2017 veio a alterar a redação do art. 17, § 1º da Constituição Federal, ao qual colocou a expressão “vedada a sua celebração nas eleições proporcionais”, impondo uma proibição expressa a realização de alianças partidárias para os pleitos no Legislativo.

Porém, o mesmo dispositivo assegurou a autonomia dos partidos em definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, bem como continuou dando ampla liberdade para a realização da coligação nas eleições majoritárias, isto é, para presidente, governador e prefeito.

Mas há um ponto relevante que deve ser frisado na análise do novo dispositivo: o seu art. 2º colocou esta proibição a partir das eleições de 2020. Nesse sentido, há que se fazer uma análise sobre o debate legislativo diante da regra de transição. Ao mesmo tempo, faz-se necessário examinar princípios consti-

tucionais eleitorais, especialmente o referente a anterioridade eleitoral, para detectar a compatibilidade da citada regra de transição com o ordenamento jurídico-constitucional brasileiro.

Quanto ao debate legislativo, cabe frisar que de início a PEC 36/2016 de autoria dos senadores Aécio Neves (PSDB-MG) e Ricardo Ferraço (PSDB-ES), previa a permissão das coligações proporcionais até as eleições municipais de 2020, colocando-a regra proibitiva apenas para as eleições de 2022. Porém, ao longo do debate no Senado, optou-se por antecipar que a vedação começasse a vigorar a partir do pleito de 2020 (FERREIRA, 2016, p. 05).

Na discussão da Câmara dos Deputados, ficou mais evidente a justificativa em optar-se pela manutenção do texto em específico no que se refere a PEC 282/2016. Se no início, frações dos deputados já queriam antecipar os efeitos da vedação das coligações já para 2018, do exame do relatório do deputado federal Betinho Gomes e da deputada federal Shéridan (PSDB-RR), escolheu-se a opção de manter a regra aprovada pelo Senado Federal visto a necessidade dos partidos em se adaptarem ao novo regramento em 2020 (GOMES, 2016, p. 05).

No Plenário da Câmara, observaram-se pelas notas taquigráficas da sessão do dia 20 de setembro de 2017, que aprovou o fim da coligação na eleição proporcional, diversas divergências acerca da adoção da regra para o pleito de 2020. O deputado federal Cassildo Maldaner (MDB-SC) questionou sobre a possibilidade de não se antecipar a medida já para as eleições de 2018 e a consequência da citada medida para os vereadores de todo o país. Para o parlamentar:

Sr. Presidente, se é bom para os Vereadores o fim da coligação, em 2020, por que não é bom também para os Deputados? Se é bom para os Vereadores também tem que ser bom para os Deputados. Então, pelo fim da coligação em 2018. Temos que votar e legislar para nós, e não só para os Vereadores. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 49).

Opinou também para que a vedação da coligação começasse a vigorar no pleito municipal de 2020 e não em 2018, o deputado Cléber Verde (PRB-MA), que destacou a necessidade das siglas se prepararem para o novo contexto:

“Em 2020, sim, os nossos partidos, dialogando com a sociedade, dialogando com as lideranças políticas, vão construir o seu quadro partidário, técnico, de lideranças políticas que vão estar aptas a disputar as eleições e, com certeza, com condições de levar às Câmaras Municipais representantes legítimos dos partidos” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 97).

Por fim, o texto com a aprovação da vedação das coligações proporcionais na Câmara dos Deputados para 2020 foi mantido por 348 votos a 87 contrários. No Senado Federal, o texto foi mantido na íntegra e aprovado por unanimidade de seus membros.

Como observado pelos posicionamentos destacados, houve uma preocupação do legislador em dar condições aos partidos se adaptarem ao novo regramento produzido pela minirreforma eleitoral de 2017, traduzido na EC 97/2017. Uma alteração brusca no sistema eleitoral colocando o fim das coligações proporcionais já para as eleições de 2018 teria impactos no financiamento, na organização dos partidos junto ao pleito e, sobretudo, na formação de chapas para as Casas Legislativas.

Entretanto, há que se dizer que a medida não agradou parcelas dos deputados que chamaram a atenção de a eleição municipal de 2020 servir como uma espécie de experimento e os prefeitos e vereadores alvo da medida do fim da coligação na eleição proporcional suas cobaias. Alerta-se aqui também pelos posicionamentos verificados, a falta de preocupação com os vereadores, que teriam que se adaptar rapidamente ao novo regramento.

Vale ressaltar que mesmo diante dessa preocupação em preparar os partidos para o novo regramento, durante o processo da minirreforma eleitoral de 2019, apresentou-se o Projeto de Emenda à Constituição

nº 66/2019 do senador Ângelo Coronel (PSD-BA). A proposição queria revogar a modificação constitucional que proibia a realização das coligações proporcionais nas eleições de 2020, transferindo-as para as eleições de circunscrição estadual em 2022 (CORONEL, 2019, p. 01).

Na justificativa, o senador destacou que com a aproximação da eleição de 2020, os partidos ainda não estariam preparados para tal mudança, sendo gravemente afetados nas suas representações locais. Ainda nesse ponto, ele destacou que o novo regramento fortaleceria os grandes partidos, a formação de alianças e a concentração de poder (CORONEL, 2020, p. 03).

Embora não tenha prosperado na Comissão de Constituição de Justiça, a proposta do senador indica uma oposição à ideia de que transferir a vedação das coligações nas eleições proporcionais para 2020 seria uma forma dos partidos se prepararem para um novo contexto e sim, uma medida adversa à eleição de vereadores de partidos menores e que favorece a concentração do poder nas mãos de poucos grupos políticos.

No tocante ao exame dos princípios constitucionais-eleitorais, faz-se necessário analisar o princípio da anterioridade na matéria eleitoral. De início, o art. 16 da Constituição Federal estabelece que “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando a eleição que ocorra até um ano da data da sua vigência”.

Ademais, para proteger os direitos políticos fundamentais, não é possível admitir recortes a direitos fundamentais por leis que imponham novas consequências juridicamente jurídicas a situações ocorridas anteriormente a entrada em vigor da lei. Caso se permitisse tal feito, cairia um dos pilares do Estado de Direito: a exigência de que a lei seja geral e abstrata (SALGADO, 2013, p. 126).

Assim, o mandamento constitucional procurou evitar que as normas eleitorais fossem alteradas ao bel prazer do legislador, prejudicando o equilíbrio da disputa. Por representar garantia individual do cidadão-eleitor, em que este deve ter segurança e certezas jurídicas contra alterações abruptas no processo eleitoral, o art. 16 também se insere como cláusula pétrea de acordo com entendimento do STF (SILVA, 2020, p.60).

Igualmente, a mesma Corte se posicionou, em prol da segurança jurídica de que a imediata aplicação das decisões do Tribunal Superior Eleitoral que acabem por alterar o sentido da sua jurisprudência ou de seus precedentes, só podem produzir seus efeitos a partir dos pleitos futuros² (GOMES, 2020, p. 348).

Ora, a breve reflexão do princípio constitucional-eleitoral em questão demonstra que a vedação das coligações proporcionais para as eleições de 2020 para além de atender ao requisito da anterioridade do art. 16 da Constituição, deu segurança jurídica aos partidos, candidatos e atores do sistema político ao criar uma regra de transição que não causasse surpresa quanto aos impactos de uma medida tão importante no sistema proporcional por lista aberta. Vê-se aqui a preocupação do legislador reformador em resguardar a segurança jurídica e a confiança no processo eleitoral.

Diante do que foi exposto até aqui, observou-se a partir da análise do debate no Congresso Nacional e do exame dos princípios constitucionais eleitorais, que a EC 97/2017 ao instituir que a vedação das alianças partidárias nas eleições proporcionais só produzisse efeitos nas eleições de 2020, constituiu-se como uma forma astuciosa do legislador em utilizar o pleito municipal como um “laboratório inaugural” para a introdução de medidas legislativas que afetem de forma direta o comportamento dos partidos e dos candidatos”.

Dessa forma, o próximo tópico tem como objetivo examinar os impactos que o fim das coligações proporcionais trouxe na eleição para a Câmara Municipal de Vereadores de Natal em 2020, em especial, as consequências da medida proibitiva referente à fragmentação partidária na Casa Legislativa.

2. “as decisões do Tribunal Superior Eleitoral que, no curso do pleito eleitoral ou logo após o seu encerramento, impliquem mudança de jurisprudência, não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto e somente terão eficácia sobre outros casos no pleito eleitoral posterior”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência. RE nº 637.485/RJ. Rel. Min. Gilmar Mendes. Data de Julgamento: 01/08/2012, DJe de 20/05/2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&-docID=3823598>. Acesso em 11 jul. 2021.

3 OS IMPACTOS DO FIM DAS COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS NAS ELEIÇÕES PARA A CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL EM 2020

As eleições de 2020, como são notórias, foram marcadas pela pandemia da COVID-19, que sobrecarregou o sistema de saúde, federal, estadual e municipal. O pleito eleitoral não ficou imune a grave problemática, terminando por ser adiado graças a aprovação da Emenda Constitucional nº 107/2020 que marcou as eleições para 15 de novembro (primeiro turno) e 29 de novembro (segundo turno).

Ademais, as eleições de 2020 foram as primeiras em que vigoravam a proibição instituída pela EC 97/2017, ou seja, a vedação celebração das coligações nas eleições proporcionais. Sem dúvidas, o novo dispositivo ao ser instituído para este pleito, se constituiu como uma espécie de experimento, especialmente na cidade do Natal, ao provocar diversos impactos no quadro partidário, nas bancadas de vereadores no Legislativo Municipal Natalense e, sobretudo, no resultado da eleição proporcional de 2020 para vereador na capital potiguar.

Por isso, neste tópico serão examinadas as consequências do fim das coligações nas eleições proporcionais no índice de fragmentação partidária da Câmara Municipal de Natal.

3.1 As consequências no índice de fragmentação partidária no Parlamento Municipal Natalense

Um dos aspectos que mais motivaram a defesa do fim das coligações nas eleições proporcionais seria que a medida poderia reduzir o alto índice de fragmentação partidária nos Legislativos brasileiros, dando maior capacidade de governabilidade e margem de negociação ao gestor público no sentido de aprovar e executar as políticas públicas junto ao Parlamento.

O instituto da coligação facilitava o acesso às instâncias governativas a candidatos com poucos votos e que se beneficiavam da eleição de seus colegas de chapa. Consequentemente, partidos pequenos tem mais chances de obterem representações nas Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas ou mesmo na Câmara de Vereadores, causando um grande número de siglas com assento em tais casas legislativas (SILVA, 2020, p. 149).

Embora o sistema de representação proporcional de lista aberta seja necessário a amplitude partidária e ideológica para o regime democrático, a excessiva fragmentação partidária fomenta a paralisia decisória e a imposição de obstáculos para a execução de políticas públicas de modo minimamente eficiente (SILVA, 2020, p. 156).

No caso dos municípios brasileiros, esta situação se agrava diante do fato de que muitas legendas são criadas ou são comandadas no sentido de dar vazão a projetos individuais de lideranças políticas que não tem espaço em seus partidos de origem. Logo, observa-se a existência de diversas agremiações que não possuem nenhuma inserção social ou coletiva e servem na prática como espaço para projetos pessoais de políticos para conquistar cargos e verbas nos executivos, bem como, oferecer espaço para as siglas maiores (SILVA, 2020, p. 157).

Ademais, para os defensores da medida, o fim da coligação significaria o término do superdimensionamento artificial de siglas menores, ainda mais diante de situações em que partidos menores elegiam mais nomes para o Legislativo. Nesse ponto, o fim das coligações proporcionais poderia significar a redução do número de siglas com representação nas Câmaras Municipais, uma vez que impede que as siglas com poucos votos se beneficiem do apoio eleitoral obtido pelos outros partidos da aliança (SILVA, 2020, p. 155).

Dessa forma, com o fim das coligações embora ainda houvesse uma transferência de votos entre as candidaturas individuais intrapartidária, não haveria mais a distribuição de votos para partidos diferentes. Logo, o fim da possibilidade de listas conjugadas nos pleitos proporcionais acarretaria em tese uma diminuição do número de siglas partidárias nas casas legislativas (SILVA, 2020, p. 158).

Partindo dessa hipótese, ou seja, de que o fim da coligação nas eleições proporcionais provocaria uma diminuição da representação de partidos nas Câmaras Municipais, procurou-se verificar se tal efeito ocorreu no pleito de 2020 para vereador em Natal, com a aplicação da medida proibitiva das alianças.

Para tanto, comparou-se as composições partidárias originadas das eleições de 2016, quando não havia sido aplicada a regra e nas eleições de 2020, já com a instituição da vedação das alianças nos pleitos proporcionais.

Analisando a tabela 01, houve uma diminuição da representação partidária na Câmara de Vereadores de Natal de 19 legendas para 16, totalizando uma redução de 15,8% entre o pleito de 2016 e o de 2020, com a adoção da vedação das coligações proporcionais. Logo, pode-se perceber que as eleições de 2020, houve uma redução da fragmentação partidária no Legislativo Municipal Natalense.

Tabela 03 – Composição da Câmara Municipal de Vereadores de Natal – 2016-2020			
Partidos	Número de Vereadores		
Ano	2016	2020	%
PDT	4	5	+25%
SDD	3	2	-33,3%
PMB	3	0	-100%
MDB	2	1	-50%
PT	2	2	0%
PEN/PATRIOTA	2	0	-100%
PSOL	1	1	0%
PODEMOS	1	0	-100%
PHS	1	0	-100%
PSD	1	2	+100%
PSDB	1	3	+200%
DC	1	0	-100%
PL	1	2	+100%
REPUBLICANOS	1	1	0%
AVANTE	1	1	0%
PSB	1	2	+100%
PROS	1	1	0%
PTB	1	3	+200%
PSL	1	0	-100%
PC do B	0	1	+100%
PV	0	1	+100%
PCB	0	0	0%
PCO	0	0	0%
PSTU	0	0	0%
CIDADANIA	0	0	0%
PROGRESSISTAS	0	1	+100%
PMN	0	0	0%
UP	Não existia	0	0%
PRTB	0	0	0%
REDE	0	0	0%
NOVO	0	0	0%
PSC	0	0	0%
DEM	0	0	0%
PTC	0	0	0%

PARTIDOS SEM REPRESENTAÇÃO	19	16	-15,8%
-----------------------------------	-----------	-----------	---------------

FONTE: O autor, com as informações do TRE-RN (2021).

Ademais, fazendo um exame mais preciso da composição da casa legislativa municipal, constate-se o crescimento das grandes legendas, a exemplo do PSDB (+200%), PSD (+100%), PL (+100%) e Progressistas (+100%). Também se beneficiaram legendas médias, como os casos do PDT (+25%), PSB (+100%) e o PTB (+100%).

Do mesmo modo, verificou-se o decréscimo das bancadas de partidos menores e que nas eleições de 2018, não alcançaram o mínimo de votos necessário para cumprir a cláusula de barreira³, como os casos do PMB (-100%), Patriota (-100%), PHS⁴ (-100%) e DC (-100%). Exceção à regra foi o caso do PC do B, que mesmo não ultrapassando a cláusula de desempenho e possuindo pouca estrutura, ganhou mais uma cadeira na Câmara de Vereadores de Natal, com a eleição de Júlia Arruda (PC do B⁵).

Mas para além de analisar a comparação entre os dois pleitos, há que se expor que entre o período de 2017 e 2020 houve uma grande migração partidária dos vereadores da Câmara Municipal de Natal totalizando 20 dos 29 nomes da legislatura de 2017-2021 (68,9%), como se pode ver na tabela 02 abaixo:

Tabela 02 – Transferência de Partido dos Vereadores de Natal entre 2016 e 2020		
VEREADOR	2016	2020
Raniere Barbosa	PDT	AVANTE
Júlia Arruda	PDT	PC do B
Kleber Fernandes	PDT	PSDB
Chagas Catarino	PDT	PSDB
Paulinho Freire	SDD	PDT
Dinarte Torres	PMB	PDT
Robson Carvalho	PMB	PDT
Preto Aquino	PATRI	PSD
Nina Souza	PATRI	PDT
Maurício Rangel	PSOL	PV
Eriko Jácome	PODEMOS	MDB
Sueldo Medeiros	PHS	PROS
Ney Lopes	PSD	PDT
Ana Paula	DC	PL
Luiz Almir	PR	PSDB
César de Adão Eridan	PR	PDT
Dickson Júnior	PSDB	PDT
Cícero Martins	PTB	PP
Dagô	DEM	PSDB
Felipe Alves	MDB	PDT

FONTE: O autor, com as informações da Câmara Municipal de Natal (2021)

3. De acordo com o Tribunal Superior Eleitoral, 14 das 35 legendas não alcançaram o mínimo de votos necessário para cumprir a cláusula de desempenho nas eleições de 2018 e as legendas foram as seguintes: Rede, Patriota, PHS, DC, PCdoB, PCB, PCO, PMB, PMN, PPL, PRP, PRTB, PSTU, PTC. Tais legendas perderam o direito ao Fundo Partidário e ao tempo gratuito de rádio e TV no período de 2019 a 2023. CÂMARA DOS DEPUTADOS. 14 partidos não alcançam cláusula de desempenho e perderão recursos. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/545946-14-partidos-nao-alcancam-clausula-de-desempenho-e-perderao-recursos/>. Acesso em 11 mar. 2021.

4. Diante da não ultrapassagem da cláusula de desempenho, o Partido Humanista da Solidariedade se incorporou ao PODEMOS a partir de autorização do Tribunal Superior Eleitoral via processo n° 060201384, cujo relator foi o ministro Edson Fachin.

5. A vereadora Júlia Arruda foi reeleita vereadora pelo PC do B com 2817 votos (0,78% dos votos válidos).

A partir da tabela exposta, podem-se entender os impactos das novas regras que vedaram a coligação na proporcional. O PDT, ganhou 5 novas vagas, passando para 9 vereadores. Já o PSDB passou de 1 para 5 vereadores na Casa Legislativa. Ambos os partidos ocuparam a Prefeitura de Natal no período de 2016 a 2020. Por outro lado, frise-se, a perda de representação partidária de partidos pequenos, a exemplo do PMB, PHS e PATRI, graças à migração partidária.

Dos dados analisados, constata-se que o fim da coligação na proporcional provocou um jogo de sobrevivência política dos atores do processo eleitoral, em que os vereadores passam a procurar uma legenda com mais condições de ultrapassar o quociente eleitoral, visto que as correntes de menor porte não têm condições estruturais de ultrapassar tal barreira mínima de votos para garantir a sua reeleição.

Observem-se também as regras do Fundo Partidário, que destinam mais recursos para as siglas de maior porte, o que facilitou também a justificativa da transferência destes parlamentares. Assim, levou-se em conta nesta migração partidária, legendas com grande estrutura, capilaridade eleitoral, recursos financeiros e nomes mais fortes na composição de uma chapa para vereador.

Do exposto, a proibição das coligações proporcionais a partir das eleições de 2020 provocou a redução do índice de fragmentação partidária na Câmara de Vereadores de Natal, quando se faz a comparação com os índices das eleições de 2016. Da mesma forma, constatou-se o crescimento da bancada de partidos considerados grandes e médios e a redução ou extinção de bancadas de partidos menores que não ultrapassaram a cláusula de desempenho nas eleições de 2018.

3.2 Uma análise crítica dos resultados da eleição de 2020 para vereador em Natal

As eleições de 2020 para vereador em Natal simbolizaram os impactos do fim das coligações nas eleições proporcionais na composição da Câmara Municipal de Natal. Ressalte-se que com a adoção da medida proibitiva deslindou na diminuição de 19 para 16 legendas com representação na Casa Legislativa Municipal, uma redução de 15,8% em comparação ao pleito de 2016. Isso demonstra a força da medida e seus prováveis efeitos na relação entre o Legislativo e o Executivo Municipal.

Válido ressaltar que isso acompanha uma tendência nacional de diminuição do número de partidos na composição dos Legislativos Municipais, diante do fim da coligação na eleição proporcional. De acordo com o levantamento feito pelo portal de notícias G1, com base no resultado das eleições nos 5564 municípios brasileiros, em 73% deles, houve uma redução do número de partidos com representação na Câmara Municipal⁶ (G1, 2020).

No caso das capitais, em 11 delas, incluindo Natal, houve uma queda de um a 5 partidos com representação. Em quatro delas manteve-se o número de legendas no Legislativo municipal e enquanto em outras 10, houve um crescimento do número de partidos com representação (G1, 2020).

Com base nos dados levantados, há que se fazer reflexões entre a fragmentação partidária e a governabilidade em uma Casa Legislativa. O processo de fragmentação partidária tem tornado cada vez mais complicado o peso da negociação entre Executivo e Legislativo, pois para aprovar uma determinada me-

6. O levantamento apresentado pelo G1 observou-se para além da diminuição da fragmentação partidária nos Municípios: “O total de cidades que tinham até três partidos subiu de 262 para 1.565. Houve crescimento também, mas um pouco menor (17%), no total de cidades que tinham entre 4 e 6 partidos”. Da mesma forma: “No geral, Câmaras com até seis partidos, que até 2016 representavam 50% dos municípios, agora são 82% do total. Em contrapartida, caiu a quantidade de municípios com mais de seis legendas nos Legislativos locais. Em 2016, essas cidades representavam 50% do total; agora, são apenas 18%”. Para demais informações ver: <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.ghml>.

didada numa Casa Legislativa, este processo envolve uma difícil dinâmica entre os membros da coalizão e o chefe do Executivo, muitas vezes baseada na ameaça e na retaliação mútua⁷.

Sendo assim, uma diminuição da representação partidária na Câmara de Natal significaria em tese, mais facilidade em governar, face a negociação com menor número de atores de veto. Todavia, cabe salientar essa premissa se embasaria no fato de que os vereadores teoricamente seriam fiéis as orientações de seus partidos.

Todavia, os dados analisados na presente pesquisa não permitem no momento, ilações sobre a dinâmica das relações entre Executivo e Legislativo, mas apontam a perspectiva sobre como o fim das alianças nas eleições para o Legislativo pode ser capaz de fortalecer o sistema partidário e reforçar o peso de uma melhor governabilidade no Município.

Vale salientar que os impactos reais dessas mudanças só podem ser realmente mensurados com a observação acerca da efetivação da agenda governamental. Dessa forma, apenas com base nos dados sobre o processo decisório, é possível verificar se o fim das coligações nas eleições proporcionais no plano local possibilitou de verdade as condições para uma maior governabilidade.

Nesse ponto, é vital que a agenda de pesquisa se debruce sobre o comportamento parlamentar, ou seja, se o vereador tem votado em conformidade com a orientação de seu partido ou em conformidade com a sua conduta particular na condução dos seus objetivos pessoais.

É preciso também que se faça um debate bastante recorrente sobre o que é preferível em um regime democrático: a melhoria da governabilidade ou o resguardo da representação das minorias. Em geral, há um foco excessivo na ampliação dos mecanismos de gestão do Poder Executivo em contraposição ao reforço ao chamado déficit de representatividade nas instâncias de Governo. Ou seja, se há um fortalecimento da chamada governabilidade, menor é a possibilidade para que os diferentes grupos políticos minoritários que não compõem a aliança daquele que está no poder tenha suas demandas atendidas (SILVA, 2020, p. 156).

Tomando como pressuposto o fato de que as casas legislativas são os principais lugares de tomada de decisões políticas que terminam por se transformar em regras políticas, a escolha do princípio fundamental do sistema eleitoral é essencial para promover ou afastar a incorporação dos pensamentos das minorias (SALGADO, 2018, p. 57).

Ora, o modelo de representação proporcional escolhido pelo Brasil atua como um mecanismo de defesa contra a chamada “ditadura da maioria” e como uma espécie de reforço importante de princípios constitucionais eleitorais a exemplo do pluralismo político e da máxima representação das minorias nas instituições políticas (SALGADO, 2018, p. 61). ”

Isso significa dizer que mesmo que a adoção das políticas públicas seja definida pela vontade da maioria, se há uma negação sistemática dos direitos das minorias, seja em seu aspecto social, político ou econômico, é fundamental a criação de mecanismos legais de proteção a essas populações que estão em situações de vulnerabilidade. Não é por acaso que o sistema proporcional é o mais recomendável para a representação das minorias nas instâncias de governo e para assegurar seus direitos políticos (SILVA, 2018, p. 156-157).

Dessa forma, medidas proibitivas como a vedação da coligação nas eleições proporcionais embora venham a tentar reduzir a alta fragmentação partidária no Parlamento e melhorar a governabilidade, vem a fortalecer o poder dos grandes partidos e afeta fortemente a questão da representação das minorias nesses espaços de poder.

7. Em contraposição a esse posicionamento, em pesquisa realizada por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi ao analisar o comportamento dos partidos pequenos na legislatura entre 1989 e 1994 e observou o seguinte dado: “A multiplicação de partidos, ao contrário do que afirma Lamounier (1994b), revelou-se um problema mais nominal do que real. Pequenos partidos não têm poder de veto ou chantagem. Os dados mostram o amplo controle exercido pelas duas maiores siglas sobre o processo parlamentar”. Ambos os pesquisadores também observaram que: “A capacidade de os pequenos e micropartidos influenciarem os resultados é quase nula”. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

A instituição dessa regra se enquadra completamente no princípio da necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas, destacado por Eneida Desiree Salgado (2010, p. 232), ao colocar como um dos elementos fundamentais deste princípio a necessidade de um sistema proporcional e da necessária distribuição das sobras, garantindo assim a representatividade dos segmentos minoritários.

Entretanto, a instituição de dispositivos que combinam o fim das alianças nos pleitos proporcionais, bem como uma cláusula de barreira que obstaculiza o direito de antena e a recursos do Fundo Partidário, introduz disparidades na competição política, acabando por ferir os princípios da isonomia e da soberania popular resguardada pelo voto.

Os defensores dessas medidas advogam que estas são fundamentais para reduzir as chamadas “legendas de aluguel”, ou seja, agremiações que não possuem nenhuma inserção social e política e que funcionam apenas como espaços de viabilização das candidaturas individuais e para moeda de troca para as composições em pleitos majoritários (FERNANDES NETO, CUNHA, 2019, p. 211).

Porém, é preciso salientar que essas alterações do sistema eleitoral acabam por também limitar agrupamentos coletivos minoritários que possuem demandas legítimas. Esses partidos programáticos procuram representar interesses sociais e populares bem definidos, buscando organizar a pressão social sobre o Estado, mesmo que sua base social seja diminuta (MIGUEL, ASSIS, 2016, p. 31).

Dessa forma, a adoção de mecanismos limitadores da representação das minorias, embora tenham a justificativa bem intencionada de melhorar a governabilidade, ao se coloca-la como o principal objetivo do desenho democrático, ignora por completo que não é apenas a transformação de votos em cadeiras que determina a qualidade de uma democracia (SALGADO, 2018, p. 60).

Mais ainda, é importante dizer que o princípio proporcional não tem como escopo fundamental a garantia da governabilidade. Na realidade, se busca proporcionar uma composição das casas legislativas que reflita a composição da sociedade, para que esta instância possa espelhar todas as diferentes ideologias e as diferentes visões do mundo, garantindo a todos voz e poder de veto para a construção do ordenamento jurídico (SALGADO, 2018, p. 61).

A extinção a médio e longo prazo, de agremiações que embora sejam diminutas em sua estrutura eleitoral, mas que possuem uma base ideológica e programática bem definida reduz a qualidade do debate político das Casas Legislativas e silencia vozes que precisam ser escutadas pelo Parlamento (MIGUEL, ASSIS, 2016, p. 43).

Assim, o fim das coligações proporcionais embora tenha como objetivo a diminuição do índice de fragmentação partidária no Parlamento e a melhoria das relações entre o Executivo e Legislativo, coloca um novo dilema posto as instituições parlamentares: o ponto de equilíbrio entre a governabilidade e a representatividade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro de uma visão dedutiva, a presente pesquisa pretendeu trazer contribuições científicas, ao examinar as questões atinentes ao fim das coligações nas eleições proporcionais e seus impactos no pleito municipal para a Câmara Municipal de Natal em 2020.

Como foi visto, a aprovação da Emenda Constitucional n° 97/2017 marcou a consolidação de um processo de reforma política que procurou reduzir a fragmentação partidária nas Casas Legislativas e tornar o sistema proporcional mais compreensível para o eleitor.

Igualmente, o processo legislativo indicou que se de um lado havia a intenção de se atingir tais objetivos citados, buscou-se compensar as pequenas agremiações, ao colocar o fim das coligações proporcionais apenas para as eleições de 2020, dando condições das siglas se reorganizarem para este novo contexto, alterando-se positivamente o sistema eleitoral em prol das minorias partidárias.

Depois da análise dos pressupostos jurídicos, históricos e políticos que levaram ao fim da coligação nas eleições proporcionais de 2020, procurou-se responder as problemáticas da pesquisa, que tanto envolviam os impactos da medida no pleito da Câmara Municipal de Natal, especialmente as referentes a fragmentação partidária da citada Casa Legislativa.

Primeiramente, a medida proibitiva reduziu de forma significativa o número de partidos que compõem a Câmara Municipal de Natal. Se antes do fim da coligação, a Casa Legislativa contava com 19 legendas com representação, atualmente é 16, uma redução de 15,8% na comparação entre o pleito de 2016 e 2020. Isso mostra o quanto a medida foi importante para mostrar que ao menos no Município de Natal, o fim das coligações no pleito para vereador teve relevância na diminuição do número de partidos com assento na Casa Legislativa.

Essa redução também aponta que de fato o fim da coligação nas disputas proporcionais refreou a fragmentação partidária no Legislativo Municipal Natalense, uma vez que partidos com pouco apelo eleitoral não conseguiram as vagas em disputa e também possuíam poucas condições estruturais, face a instituição da cláusula de desempenho em 2018.

Todavia, como foi observado no presente estudo, se o fim das alianças partidárias trouxa a diminuição da fragmentação partidária na Câmara de Natal, traz a tona outro debate importante no processo de reforma política no Brasil: o privilégio do valor da governabilidade acima da representação de grupos minoritários nas Casas Legislativas. Ao instituir mecanismos limitadores de representatividade dos pequenos partidos sob o pretexto de facilitar a composição das coalizões, medidas como a vedação das coligações em pleitos proporcionais, acabam por prejudicar grupos políticos que embora tenham uma base social menor em termos eleitorais, tem importante influência na construção das políticas públicas.

A título de resultados, a presente pesquisa conclui que uma reforma política real e verdadeira deve levar em consideração os princípios constitucionais-eleitorais insculpidos na Constituição de 1988. A governabilidade, embora seja um valor importante na construção de qualquer gestão pública, não é um princípio a ser levado em conta neste processo. Nesse sentido, a resolução do dilema governabilidade-representatividade posta pela vedação das coligações proporcionais passa por um debate maduro sobre o desenho constitucional dos sistemas eleitorais e seus impactos na composição das Casas Legislativas.

THE PROHIBITION OF PARTY ALLIANCES IN PROPORTIONAL ELECTIONS IN 2020: THE IMPACTS ON THE INDEX OF PARTY FRAGMENTATION IN THE CALL FOR CHRISTMAS CITY CALL

ABSTRACT: This research examines the end of coalitions in the proportional elections of 2020 and its impacts on the Municipality of Natal. The aim of this study is to analyze how the prohibitive measure impacted the party fragmentation index of the Municipal Legislative of Natal. The approach method chosen to conduct the research presented in this article is the hypothetical-deductive approach, whose chosen techniques were bibliographic research and statistical data analysis. It was found that the prohibition of alliances in the proportional elections for the Municipality of Natal in 2020 strongly influenced the reduction of party fragmentation of the Municipal Parliament of Natal. It concludes that the end of proportional coalitions poses a new dilemma for Brazilian Legislative Houses: the balance point between governability and the representation of minority groups.

KEYWORDS: Party Alliances; 2020 Municipal Elections; Party Fragmentation; City Hall of Natal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de Resultados das Eleições**. Brasília: TSE/SGI, 2020. Disponível em <http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html>. Acesso em 21 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais**. Brasília: TSE/SGI, 2020. Disponível em <http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html>. Acesso em 12 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência**. RE nº 637.485/RJ. Rel. Min. Gilmar Mendes. Data de Julgamento: 01/08/2012, DJe de 20/05/2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3823598>. Acesso em 11 jul. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Sessão Deliberativa Extraordinária nº 280.3.55.O**. Brasília, Câmara dos Deputados, 2017.

CÂMARA MUNICIPAL DO NATAL. **Vereadores**. Disponível em: <https://www.cmnat.rn.gov.br/vereadores>. Acesso em 20 mar. 2021.

FERNANDES NETO, Raimundo Augusto; CUNHA, Jânio Pereira da. A nova cláusula de barreira e a sobrevivência das minorias. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 6, n. 1, p. 189-219, jan./abr. 2019.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

G1. **Fim das coligações reduz número de partidos nas Câmaras em 73% das cidades**. 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 22 mar. 2021.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**, 16ª Ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MIGUEL, Luís Felipe; ASSIS, Pedro Paulo Ferreira Bispo de. Coligações eleitorais e fragmentação das bancadas parlamentares no Brasil: simulações a partir das eleições de 2014. **Rev. Sociologia. Política**. 2016, vol.24, n.60, pp. 29-46. Disponível em: www.scielo.br/pdf/rsocp/v24n60/0104-4478-rsocp-24-60-0029.pdf. Acesso em 11 jul. 2021.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. 2010. 345 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

_____. **Reforma Política**. São Paulo, Editora Contracorrente, 2018.

SILVA, Luiz Eduardo Garcia. A proibição das coligações nas eleições proporcionais: três prováveis efeitos. In: Fundação Konrad Adenauer (Org.), **Eleições municipais e os desafios de 2020** (Cadernos Adenauer XXI, pp. 147-161). Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer, 2020.

Recebido em 12/07/2021

Aprovado em 14/10/2021