



UNIVERSIDADE TIRADENTES – UNIT

CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

**CRISE DE REPRESENTATIVIDADE DO ELEITORADO BRASILEIRO E A
EMENDA CONSTITUCIONAL 97/2017**

Larissa Delzaiane Vieira Gois

Orientador: Prof. Me. José Eduardo de
Santana Macedo

Aracaju

2019

LARISSA DELZAIANE VIEIRA GOIS

**CRISE DE REPRESENTATIVIDADE DO ELEITORADO BRASILEIRO E A
EMENDA CONSTITUCIONAL 97/2017**

Trabalho de Conclusão de
Curso – Artigo – apresentado ao
Curso de Direito da
Universidade Tiradentes –
UNIT, como requisito parcial
para obtenção do grau de
bacharel em Direito.

Aracaju

2019

CRISE DE REPRESENTATIVIDADE DO ELEITORADO BRASILEIRO E A EMENDA CONSTITUCIONAL 97/2017

CRISIS OF REPRESENTATIVITY OF THE BRAZILIAN ELECTORATE AND CONSTITUTIONAL AMENDMENT 97/2017

Larissa Delzaiane Vieira Gois¹

RESUMO

Este artigo tem por objetivo discutir o sistema eleitoral brasileiro, fazendo, a princípio, uma abordagem histórica deste sob à luz dos textos constitucionais que vigoraram no país. Em seguida, explica como funciona atualmente tal processo, pontuando decisões jurisprudenciais sobre a cláusula de barreira e as suas introduções anteriores ao ordenamento jurídico brasileiro. Finaliza com discussões que apresentam vantagens e desvantagens sobre uma as inovações no sistema eleitoral a partir da Emenda Constitucional nº 97/217.

Palavras-chave: Cláusula de Barreira. Representatividade. Partidos Políticos. Sistema Eleitoral.

ABSTRACT

This article aims to discuss the Brazilian electoral system, making, in principle, a historical approach of this under the light of the constitutional texts that were in force in the country. It then explains how this process currently works, punctuating jurisprudential decisions on the barrier clause and its introductions prior to the Brazilian legal system. It concludes with discussions that present advantages and disadvantages about innovations in the electoral system from Constitutional Amendment No. 97/217.

Keywords: Barrier clause. Representativeness. Political parties. Electoral system

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Tiradentes – UNIT. E-mail: larissadelzaiane@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

O Direito Eleitoral brasileiro percorreu várias mudanças ao longo de sua história devido à necessidade de uma constante atualização e implantação de emendas constitucionais, leis e regulamentos eleitorais que melhor se adequassem aos anseios da sociedade. Essas modificações na legislação são um reflexo dos costumes, da cultura e da soberania nacional, verificadas em um determinado momento histórico, social e cultural do País.

Entende-se por sistema eleitoral, um conjunto de regras que regulamentam as eleições e definem o seu funcionamento. O sistema eleitoral brasileiro passou por várias transições. Hoje, é basicamente subdividido em dois, majoritário e proporcional.

O advento da Emenda Constitucional nº 97 suscita o debate acerca da origem, dos reflexos e impactos da medida no cenário político-partidário brasileiro, salientando a visão do eleitorado nacional acerca de tais entidades, bem como a crise de representatividade por este vivida.

É inegável o fato de que a reforma proposta pela Emenda Constitucional 97/2017 representou relevante alteração no sistema político-partidário brasileiro, porém alguns pontos ainda devem ser evidenciados de modo a se verificar as vantagens e desvantagens de tal medida e seus incipientes reflexos no cenário nacional.

Ressalta-se que é necessário um estudo da evolução histórica do sistema eleitoral brasileiro para que se possa entender o funcionamento atual, bem como as mudanças apresentadas pela emenda constitucional salientada. Faz-se mister ponderar também os problemas que os partidos políticos têm apresentado, especialmente no que se refere à capacidade de efetiva representação dos seus eleitores, e, por inferência, as consequências e resoluções que a referida emenda trará.

Nesse sentido, esta pesquisa tem como objetivos: a) reconhecer o perfil do eleitorado brasileiro brevemente de maneira verificar a sua ingerência nas alterações legislativas no sistema eleitoral; b) registrar a crise de representatividade vivenciada pelos eleitores brasileiros e as respostas legislativas para tal situação; c) identificar as características principais do atual sistema político-partidário brasileiro; d) analisar as

mudanças trazidas na Emenda Constitucional nº 97, seus pontos positivos e negativos;

Este trabalho é justificado pela necessidade de uma maior conscientização política do povo brasileiro, que tem pouco discernimento sobre as propostas apresentadas pelos políticos e até mesmo sobre o funcionamento do sistema eleitoral.

Além disso, a Emenda Constitucional 97 em estudo traz mudanças significativas para o atual cenário político-partidário e, por isso, deve ser analisada criteriosamente a fim de que dela se possam extrair as possíveis consequências de sua aplicação prática.

A metodologia baseou-se na pesquisa em periódicos, monografias, artigos científicos, bem como em livros impressos e digitais, dados de sítios eletrônicos de tribunais e do Congresso Nacional sobre o tema abordado. Utilizou-se bastante a plataforma do Governo, a Constituição Federal e legislações anteriores, bem como jurisprudências do Supremo Tribunal Federal.

2 O DESCRÉDITO DO ELEITOR BRASILEIRO COM O SISTEMA POLÍTICO VIGENTE

Ao contrário da Grécia Antiga, quando a democracia participativa era plenamente viável e eficaz, em muitos países da contemporaneidade predomina a democracia representativa, pela qual o povo escolhe pessoas (denominadas “políticos”) que reflitam e ecoem seus particulares anseios no respectivo regime político vigente. Cada país, assim, conforme as formas de Estado e Governo escolhidas, possui uma forma própria de exercício dos direitos políticos dos seus cidadãos. Tais definições afetas ao campo de estudo da Ciência Política, entretanto, não serão aprofundadas neste artigo. À reflexão ora proposta importa saber unicamente que o Brasil adota a federação como forma de Estado, a República como forma de governo e o presidencialismo como sistema deste.

Entende-se por sistema eleitoral, um conjunto de regras que regulamentam as eleições, definem o seu funcionamento e, sobretudo, apuram o interesse do eleitorado nacional. Merece destaque a seguinte definição

No caso do Direito Eleitoral, a democracia é o todo. As partes são os votos, manifestações representativas da vontade dos eleitores. Ou seja, o sistema no Direito Eleitoral é a interação entre votos, a forma

como são computados, para permitir o funcionamento da democracia. Assim, busca-se determinar o modo pelo qual devem ser contabilizados os votos para que os eleitos representem a vontade popular, e, nessa condição, elaborem legitimamente as políticas públicas. Em outras palavras, é o conjunto de critérios que permite transformar o voto em poder. Sistema eleitoral, portanto, corresponde aos critérios utilizados para apontar os vencedores em um processo eleitoral, tendo em vista a legitimidade do voto. No Brasil, adotam-se o sistema majoritário e o sistema proporcional, a depender do cargo para o qual se realizam as eleições. (MACHADO, 2018, p. 37)

O sistema eleitoral brasileiro passou por várias transições e, atualmente, é subdividido em dois, majoritário e proporcional, dispondo de uma estrutura bem definida constitucionalmente. Nesse ínterim, os partidos políticos surgem no exercício da citada representação e assumem um papel de protagonismo no sistema eleitoral proporcional brasileiro, vez que, através deles, indivíduos da sociedade possivelmente interessados na atuação em prol da coletividade, poderão ser investidos da representatividade necessária para o desempenho do exercício político.

É salutar citar o breve histórico traçado por Gomes (2018) acerca dos partidos políticos, refletindo de maneira geral a trajetória de tais entidades em países como a Inglaterra, Estados Unidos da América e, particularmente, o Brasil. Menciona o autor em questão o percurso dos partidos políticos na história nacional, destacando alguns episódios sobressalentes, como o surgimento dos primeiros partidos políticos brasileiros, o Liberal e o Conservador, em 1831 e 1838, respectivamente, os quais, em que pese a significativa atuação durante o período do Segundo Reinado, não diferiam substancialmente um do outro em termos ideológicos.

Reforça ainda em sua obra que “da instalação da República até os dias atuais, a história dos partidos políticos brasileiros tem sido tumultuada e repleta de acidentes” (GOMES, 2018, p. 127).

Nesse ponto, é pertinente considerar as exposições trazidas por Castro (2016) em seu artigo, no qual reflete que o sistema político-partidário brasileiro é resultado da ação do próprio Estado e não do movimento da sociedade civil organizada. Aduz ainda Castro (2016, p. 9) que, no Brasil, “a existência de uma estrutura estatal centralizada antes do surgimento do sistema partidário constitui uma dificuldade a sua institucionalização”. Ou seja, na história do Brasil verificou-se uma estrutura muito centralizada que dificultou o surgimento e desenvolvimento de partidos políticos. A título de exemplo, na ditadura de Vargas a criação do Partido Social Democrático

ocorreu com o fulcro de proporcionar sobrevida aos interventores nomeados pelo próprio Governo e, igualmente, no Golpe Militar de 1964 a instituição do sistema bipartido no país transparecia o caráter figurativo daqueles existentes na medida em que as ações do partido opositor ao regime eram limitadas e constantemente contornadas pelo governo. Sintetiza o autor aduzindo que

A fragilidade da noção de pluripartidarismo na história brasileira até a década de 1980 torna inviável a compreensão das estruturas partidárias enquanto organizações suficientemente autônomas na condução de práticas políticas destinadas a realizar projetos politicamente coerentes com uma ou outra ideologia em particular (CASTRO, 2016, p. 9).

Percebe-se, assim, o enlace existente entre a evolução do sistema partidário brasileiro e o momento histórico vivido pelo país, estando aquele sempre intimamente associado e influenciado pela situação de poder coexistente.

À medida em que a democracia se consolidava no país, especialmente quando da promulgação da Constituição Federal de 1988, após o período ditatorial, os partidos políticos ganharam destaque no cenário nacional, haja vista que “o surgimento dos partidos políticos está diretamente vinculado à estruturação democrática dos Estados” (CASTRO, 2016, p. 4).

Ocorre que, entretanto, tem-se visto nos últimos anos um crescente descontentamento e desconfiança da população brasileira sobre tais entidades. Entidades estas que foram maculadas pelo estigma da corrupção generalizada e pela incapacidade em representar, efetiva e genuinamente, os interesses do respectivo eleitorado. Dentre as diversas discussões acerca de tal problemática, a reflexão acerca da representatividade dos partidos políticos, ou falta dela, ganhou um enfoque diferenciado na medida em que foi promulgada a Emenda Constitucional nº 97, em 2017, numa possível tentativa de responder a incredulidade dos eleitores brasileiros em relação a tais entidades. Não se pode precisar, contudo, se os efeitos positivos da referida emenda superam os igualmente existentes aspectos negativos dela.

Antes de adentrar à reflexão anteriormente citada, vale tecer alguns comentários acerca do eleitor brasileiro em geral e da representatividade por este sentida em relação à atuação partidária.

Radmann (2001) considera que “as mensagens políticas podem levar a um maior conhecimento dos candidatos, mas a adesão depende da identificação, das

necessidades, interesses e expectativas dos eleitores”. Ato contínuo, aduz posteriormente que “a qualidade mais importante de um presidente da república, segundo os dados de Almeida (1998), concentram-se na ‘honestidade’, seguido do ‘conhecimento dos problemas do Brasil’. O combate à corrupção política aparece em terceiro lugar” (RADMANN, apud ALMEIDA, 2001, p. 98). Reafirma-se, assim, o caráter emergencial que o eleitor brasileiro impõe aos respectivos representantes políticos especialmente no que tange ao combate à corrupção, o que, inclusive, pôde ser visualizado durante a competição eleitoral de 2018 no Brasil.

O pleito eleitoral em 2018 foi marcado por uma polarização ideológica dos eleitores brasileiros de forma pouco usual na história política nacional. Verificou-se um grande clamor popular por melhoria da atuação e representação política, de maneira que se buscava incessante e urgentemente candidatos e partidos em que se pudesse vislumbrar probidade e retidão de caráter. Os partidos políticos e seus integrantes, assim, de modo a se adequarem ao anseio populacional, tiveram de fortalecer suas bases ideológicas e se posicionarem de maneira coerente a estas.

Tamanha foi a crise de representatividade sentida pelos brasileiros nas referidas eleições que o desfecho final do pleito se deu de maneira completamente diversa do que se via em anos anteriores. Os partidos tradicionalmente dominantes em representantes eleitos perderam muito espaço para outros que não tinham igual destaque no cenário político. A título de exemplo: o Partido dos Trabalhadores que nas eleições de 2014 teve 70 deputados federais eleitos, em 2018, contou com apenas 54 deputados federais eleitos; o Partido Social Liberal, por sua vez, que em 2014 elegeu apenas 1 deputado federal, em 2018 teve 52 deputados federais eleitos.

Desvinculando-se de quaisquer apontamentos de cunho valorativo acerca dos dois partidos anteriormente citados e seus respectivos desempenhos eleitorais, toma-se o contexto como exemplo apenas para explicitar que a participação do eleitor brasileiro nas eleições de 2018 transpareceu de maneira muito efetiva a sua ânsia por mudanças no cenário político brasileiro e a necessidade por uma renovação política concreta.

Verifica-se, assim, a urgência dos eleitores brasileiros em resolver ou reparar de algum modo a notória crise de representatividade sentida, uma vez que ameaça o próprio sistema democrático em voga. Vale a pena a observação de que

O envolvimento do indivíduo com a organização partidária é de natureza voluntária, ou seja, é uma relação onde a lealdade do sujeito precisa ser conquistada pelo partido político, que precisa orientar suas estratégias tendo sempre em seu horizonte a possibilidade (ou o risco) de evasão (CASTRO, 2016, p. 7).

Por todo o exposto, pode-se observar de maneira incontestada a existência de uma crise de representatividade dos eleitores brasileiros ante os partidos e representantes historicamente ativos no cenário político nacional. Nesse sentido, a fim de dirimir a negativa percepção do eleitorado brasileiro ante tais figuras, promulgou-se a Emenda Constitucional nº 97, que será melhor refletida no tópico subsequente.

3 ANÁLISE DA EMENDA CONSTITUCIONAL 97/2017 E AS SUAS INCIPIENTES CONSEQUÊNCIAS

Em 2017 o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 97, que foi decorrente da Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 33/2017. A emenda em questão trouxe mudanças consideravelmente importantes ao sistema eleitoral brasileiro, quais sejam, a vedação à formação das coligações partidárias nas eleições proporcionais, o estabelecimento de normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e o estabelecimento de regras de transição das medidas anteriores.

As citadas normas de acesso aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão caracterizam a chamada “cláusula de barreira”. Segundo o glossário legislativo disposto no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral², o instituto em questão poderia ser conceituado como uma norma que nega funcionamento parlamentar ao partido que não tenha alcançado determinado percentual de votos e que também pode ser conhecida como “cláusula de exclusão” ou “cláusula de desempenho”. Contudo, ressalva muito pertinente a seguinte

A discussão sobre as cláusulas de desempenho tem sido, infelizmente, eivada de confusões terminológicas, e mais ominosamente, de confusões conceituais. Um exemplo de tal confusão é a utilização, de forma indiferente, das expressões “cláusula

² Tribunal Superior Eleitoral. Glossário Eleitoral. Cláusula de barreira. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-c>>. Acesso em 29 set. 2019.

de barreira” e cláusula desempenho”, mesmo nas fontes mais insuspeitas. Temos, portanto, duas abordagens. A primeira, exemplificada pelos textos do Glossário Eleitoral do TSE e do Avulso Inicial da PEC 36/2016, considera as expressões cláusula de barreira e cláusula de desempenho como sinônimos; a segunda, explicada por Jairo Nicolau, percebe dois conceitos inteiramente distintos. A primeira origina-se do universo dos operadores do Direito e responde às necessidades pontuais da prática; a segunda vem do universo dos estudos acadêmicos sobre sistemas eleitorais e busca a precisão necessária para compreender diferentes manifestações de um mesmo fenômeno em contextos distintos (GELIS FILHO, 2018, p. 4).

Ainda segundo o autor, a confusão terminológica acerca dos institutos da cláusula de barreira e cláusula de desempenho é reparada pelas seguintes definições:

Cláusula de Barreira: Patamar mínimo de votos que um partido precisa ultrapassar para participar da distribuição de cadeiras do Legislativo. Pode ser adotado em âmbito nacional ou regional. A mais conhecida, de 5%, é adotada na Alemanha. Cláusula de Desempenho: Patamar mínimo de votos que um partido precisa ultrapassar para ter acesso a recursos do Fundo Partidário, ao horário político e a benefícios no Legislativo. Diferentemente da cláusula de barreira, permite que os partidos que não atingiram o patamar participem da distribuição de cadeiras (GELLIS FILHO, apud NICOLAU, 2018, p. 4).

É salutar trazer à baila as aparições da cláusula de barreira ao longo da história brasileira. O primeiro registro do referido instituto, assim, se deu no parágrafo único do Artigo 148 do Código Eleitoral de 1950.

Terá, por igual, cancelado o seu registro o partido que em eleições gerais não satisfizer uma destas duas condições: eleger, pelo menos, um representante no Congresso Nacional ou alcançar, em todo o país, cinquenta mil votos sob legenda (BRASIL, 1950, Art. 148).

Castro (2016), ao realizar exposição histórica acerca do citado instituto, afirma que a Constituição de 1967, ao assumir compromisso com o discurso do movimento civil-militar de 1964, implementou uma cláusula de barreira à existência de partidos políticos (art. 149, CF/1967), ressaltando que se trata da primeira menção do instituto a nível constitucional.

O constituinte originário quando da promulgação da Constituição de 1988, por sua vez, também conhecida popularmente como “Constituição cidadã”, não previu quaisquer restrições aos partidos políticos tais como as anteriormente citadas. Ao contrário, o viés democrático nela inserido não sustentava a existência de imposição

de óbices ao pluripartidarismo. Com o advento da Constituição de 1988, assim, houve a formação de inúmeros partidos no âmbito nacional de tal forma que começou a se perceber uma dificuldade na identificação das ideologias por eles defendidas e, conseqüentemente, teve início a citada crise de representatividade por tais entidades.

Fato é que o número de partidos no Congresso Nacional se agigantou de tal maneira que o legislador tentou intervir nesta situação ao editar, em 1993, a Lei nº 8.713, que estabelecia normas para as eleições de 3 de outubro de 1994. Ocorre que o artigo 5º desta lei trouxe inúmeras restrições aos partidos e candidatos para as eleições que ocorreriam no ano subsequente. Dentre elas, a mais significativa foi a de que os partidos políticos que porventura não tivessem atingido no pleito de 1990 o percentual de cinco por cento dos votos válidos, estes dispersos em um terço dos estados com dois por cento dos votos cada, seriam impedidos de participar das eleições de 1994, constituindo, assim, uma notória cláusula de barreira.

A referida lei foi objeto de duas ações diretas de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, quais sejam, a ADI nº 958 e a ADI nº 966. Vale transcrever aqui trecho do voto do Ministro Moreira Alves à época do julgamento da primeira ação constitucional, em que se constatou a ofensa ao devido processo legal pela Lei 8.713/93, dentre outras inconstitucionalidades, nas seguintes razões

O problema capital que se apresenta, em face desta lei, é que ela fere com relação aos dispositivos que estão sendo impugnados, o princípio constitucional do devido processo legal, que, evidentemente, não é apenas o processo previsto em lei, mas abarca as hipóteses em que falta razoabilidade à lei. Ora, os dispositivos em causa partem de fatos passados, e portanto já conhecidos pelo legislador quando da elaboração desta lei, para criar impedimentos futuros em relação a eles, constituindo-se, assim, em verdadeiros preceitos ad hoc, por terem como destinatários não a generalidade dos partidos, mas apenas aqueles relacionados com esses fatos passados, e, por isso, lhes cerceiam a liberdade por esse procedimento legal que é de todo desarrazoado. (Supremo Tribunal Federal, 1995)

Não se contentando ainda o legislador com a situação anteriormente descrita dos partidos políticos, voltou a legislar acerca de tal situação. Em 1995, editou a Lei nº 9.096 (conhecida como Lei dos Partidos Políticos), que dispunha sobre partidos políticos, regulamentando os artigos 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Nesse sentido, o artigo 13 da lei em questão trouxe limitações ao funcionamento

parlamentar³ através da aplicação de uma cláusula de barreira no sentido de que somente os partidos que obtivessem o total de cinco por cento dos votos válidos, distribuídos em um terço dos estados e com dois por cento do total em cada, teriam esse direito. Contudo, dessa vez, instituiu algumas regras de transição para a total aplicação da medida em questão no Título VI da Lei, a qual se iniciaria a partir das eleições de 2006.

Mais uma vez, entretanto, a Lei sofreu questionamento da sua adequação à Constituição Federal através das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 1351-3 e nº 1354-8. Acerca destas, é válida a observação de que

Em vez de impedir a participação do partido político nas eleições vindouras em função de seu desempenho nas eleições gerais antecedentes, o artigo 13 previa condições mínimas para que um partido pudesse ter funcionamento parlamentar, além de restringir o acesso ao fundo partidário e a tempo no rádio e televisão. Esses efeitos, apesar de não extinguirem de pleno direito os partidos que não atingissem o desempenho estipulado no artigo 13, limitavam de tal maneira suas condições de existência que acabava por inviabilizar seu funcionamento (SILVA, 2018, p. 10).

Em síntese, é preciso destacar que, hoje, a cláusula de barreira introduzida pela EC nº 97 ganhou uma roupagem distinta e mais branda do que aquelas discutidas pela jurisprudência nacional nas anteriores tentativas de inclusão ao sistema eleitoral, de modo que é extremamente válida a reflexão acerca dos seus fundamentos, consequências e afins. Ressalta-se que as ponderações e conclusões eventualmente apontadas pelos que se propõem à análise da medida se tratam de incipientes considerações, uma vez que as situações práticas alcançadas por ela se evidenciarão ao longo dos anos.

Em 2017, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 97. Com isso, como era de se esperar, já se apontam as primeiras reflexões acerca da constitucionalidade ou inconstitucionalidade das alterações realizadas pela referida emenda. Ao contrário das situações anteriormente narradas pós-Constituição de 1988, o Congresso Nacional optou pela constitucionalização da cláusula de barreira às regras do sistema eleitoral brasileiro mediante a emenda citada.

³ Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha eleito representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

Pode-se inferir a partir da edição desse tipo de comando normativo que há certa obstinação do legislador nacional em instituir tal situação no cenário político do país. Não se pode precisar com isso, entretanto, se a razão é pela tentativa de auferir maior representatividade dos eleitores nacionais ou, ao contrário, uma mitigação do pluripartidarismo constitucional em relação aos partidos menores para garantir a perpetuidade dos grandes partidos nacionais no poder. Como dito em momento anterior, as razões meramente políticas da edição de tal medida não importam à discussão ora proposta, mas tão somente a título de divagações para se verificar o contexto em que se deu a edição da emenda em questão.

Basicamente, a alteração realizada pela emenda cinge-se a dois pontos: vedação das coligações partidárias nas eleições proporcionais e estabelecimento de normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e TV consoante os resultados destes nas eleições do poder legislativo federal, o que ocorrerá de forma gradativa a partir das eleições de 2018 e findando nas eleições de 2026⁴. Tais mudanças suscitaram muitos debates entre os juristas e sociedade em geral de modo que a emenda em questão ficou conhecida como minirreforma eleitoral.

Considerando o histórico de alterações legislativas e as sucessivas declarações de inconstitucionalidade da cláusula de barreira quando surgida em momentos anteriores, de início, a maior parte dos estudiosos da área, apoiados em

⁴ Art. 3º 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 eleito 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 eleito pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço 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 eleito pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

argumentos jurisprudenciais passados, ponderou sobre a possível inconstitucionalidade da emenda em questão. Não obstante, timidamente, há quem defenda as modificações sob razões que serão apresentadas a seguir.

Primeiramente, em relação a aqueles que refletem sobre a inconstitucionalidade da EC nº 97, argumentam isto, de forma quase uníssona, sob a premissa de que o instituto em questão pretende restringir a atuação, o aparecimento e a própria subsistência dos menores partidos do Congresso Nacional de modo que os maiores e tradicionais partidos se perpetuariam no poder. Afirmam que, em razão disso e de demais itens tal emenda poderia, caso viesse se tornar objeto de controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, ser declarada inconstitucional.

Segundo sustenta Castro (2016), a cláusula de barreira que condiciona o funcionamento parlamentar do partido político ao seu desempenho nas urnas não condiz com o sistema pluripartidário constitucional, pois, significa distanciar as minorias dos processos políticos, o que afirma com amparo no entendimento do Supremo Tribunal em ações de controle de constitucionalidade anteriores. O próprio autor, entretanto, sustenta que os defensores da medida afirmam que, com a reforma, o direito do congressista eleito que possua filiação a partido que não tenha alcançado o patamar eleitoral disposto na emenda em relação à atuação parlamentar permaneceria assegurado e, portanto, não haveria que se falar em inconstitucionalidade da medida, já que seria possível a prática de todos os atos vinculados à atividade parlamentar (tais como: proposição de ações de controle de constitucionalidade, acesso à estrutura própria e funcional nas casas legislativas, participação da distribuição dos recursos do fundo partidário e ao acesso gratuito ao rádio e à televisão) de modo que estaria garantida a representação política. Ressalta o Autor, ao final, contudo, que a perda das referidas prerrogativas não exclui, por si mesmo, os pequenos partidos do sistema, mas reduz de modo drástico o potencial alcance de seus projetos, representando verdadeira limitação à representatividade das organizações partidárias minoritárias.

Em contrapartida, os defensores da emenda ora discutida podem sintetizar seu entendimento nas seguintes palavras

Os percentuais agora propostos, parecem válidos, sob a ótica dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. A medida não revela qualquer viés de restrição à representatividade das minorias,

mas, ao contrário, pugna pela organização racional do sistema partidário e da distribuição dos escassos recursos públicos entre os partidos que dispõem de um mínimo de expressão eleitoral na sociedade. Na verdade, é hora de conferir racionalidade e coerência ao nosso sistema político-partidário. As propostas, sob qualquer ângulo, não ofendem a Constituição. A Constituição está sendo homenageada, uma vez que permitirão o bom funcionamento do modelo de democracia partidária por ela desenhado. No tocante à representatividade das minorias, não teria qualquer prejuízo. Ao contrário, seria forçoso reconhecer, nesta visão, que a fragmentação e a dispersão partidária em nada contribuem para esse fim. A formação de um quadro político-partidário racional, coerente e ideológico, como o que se espera em consequência das medidas ora propostas, é que irá contribuir para a verdadeira identificação das minorias e de seus representantes. (MELO, 2018, p. 10)

A propósito, eis uma das benesses da Emenda Constitucional n 97: o fim das coligações partidárias nas eleições realizadas pelo sistema proporcional.

Coligação é o consórcio de partidos políticos formado com o propósito de atuação conjunta e cooperativa na disputa eleitoral. Esse ente possui denominação própria, que poderá ser a junção de todas as siglas dos partidos que a integram, sendo com ela que se apresentará e agirá no meio político eleitoral. (GOMES, 2018, p. 122)

Ocorre que as coligações formadas nos últimos anos foram se distanciando da capacidade representativa dos partidos e, inclusive, da própria ideologia destes, uma vez que a união através de coligações findava em situações de flagrante desproporcionalidade. Assim, os pequenos partidos supostamente beneficiados com a formação de coligações, em verdade, na prática, estas somente existiam com o objetivo de pleitear cargos em campanhas e gestões de partidos maiores e desigualarem o tempo disponibilizado para campanha na rede televisiva, haja vista que este é distribuído para cada candidato pelo número de partidos existentes em suas coligações.

A coligação interpartidária, sem a previsão de um mecanismo de distribuição, descaracteriza o partido político. Os mecanismos utilizados produzem carência de identidade e de mediação partidárias no comportamento legislativo, introduzem o sincretismo partidário parlamentar e desfiguram não só a proporcionalidade da representação de cada partido, mas a identidade e o alinhamento dos partidos no parlamento e, logo, fora dele. (FERREIRA apud TAVARES, 2018, p. 10-1).

Nesse sentido, as alterações internalizadas mediante a EC nº 97 mostram-se, em tese, eficazes e louváveis. Pode-se afirmar que é um interessante impulso no sentido de se buscar a citada representatividade perdida pelos partidos políticos brasileiros.

Vale dizer que, em que pese a proibição de formação de coligações pela emenda em questão, consoante a regra de transição, possua aplicação a partir das eleições de 2020⁵ quando produzirá seus efeitos, o mesmo não pode ser dito em relação às consequências já vistas do impacto da cláusula de barreira nas eleições ocorridas em 2018. Os partidos que não atingiram a cláusula de barreira nestas últimas eleições começaram a se reorganizar a partir de fusões⁶, por exemplo.

O Supremo Tribunal Federal mostrou-se sensível ao problema, ao reconhecer a constitucionalidade das normas que fortalecem o controle quantitativo e qualitativo dos partidos, sem afronta ao princípio da igualdade ou qualquer ingerência em seu funcionamento interno. [...] Neste mesmo julgamento, enfatizou-se que a exigência constitucional do caráter nacional dos partidos políticos objetiva impedir a proliferação de agremiações sem expressão política, que podem atuar como “legendas de aluguel”, fraudando a representação, base do regime democrático (MELO, 2018, p. 11).

Isto posto, com as reorganizações e fusões em tramitação, já pode se verificar reflexos positivos das alterações trazidas pela instituição da cláusula de barreira. De modo muito pertinente pode-se concluir que, malgrado os argumentos contrários à cláusula de barreira tais como os citados anteriormente, é incontroverso que o excessivo número de partidos atualmente existentes no Congresso Nacional é prejudicial ao desenvolvimento e fortalecimento da democracia brasileira restaurada pela Constituição Federal de 1988. (MELO, 2018).

Em suma, a crise de representatividade vivenciada pelo eleitorado brasileiro em relação aos seus representantes e partidos políticos, apesar de, por diversos momentos históricos, a forte influência estatal dificultar a institucionalização de tais entidades, decorre, igualmente, da incapacidade de se firmarem ideológica e concretamente na política nacional, o que é agravado pela existência de inúmeras legendas partidárias sem uma efetiva diferenciação umas das outras. A Emenda

⁵ Art. 2º 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.

⁶Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/sem-atingir-clausula-de-barreira-cinco-partidos-negociam-fusoes-23228139>

Constitucional nº 97/2017 e suas incipientes consequências se mostrou um importante instrumento na resolução de tal adversidade e, a longo prazo, serão constatados e verificados seus efeitos no fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, verifica-se que o debate acerca da representatividade, aqui tratado de forma breve, é muito mais denso do que poderia o artigo abarcar. É extremamente pertinente o compêndio das reflexões afetas ao campo da filosofia ao enfoque jurídico da temática. Contudo, é irrefutável a carência e orfandade em que se encontra o eleitor brasileiro ante à representatividade daqueles que se propuseram a assumi-la.

O desprestígio verificado nos partidos políticos nacionais e seus principais representantes é notório. Não se pode deixar de evidenciar as inúmeras manifestações dos eleitores nacionais e o descrédito destes ante tais institutos, em razão de reiterados episódios de improbidades, corrupção e afins.

A tentativa de entender a problemática traçada anteriormente deve se iniciar a partir da análise histórica dos partidos políticos, os quais sempre se mantiveram sincronizados no espectro do comportamento estatal. Ou seja, consoante breve exposição histórica realizada anteriormente, nunca se viu uma autêntica autonomia daqueles de modo a realizar o que, de fato, deveria ser o seu objetivo genuíno, qual seja, representar os eleitores nacionais respectivos. É preciso, assim, o desenlace dos partidos político de toda e qualquer amarra estatal de sorte que responda aos interesses daqueles que os legitimam no poder, a saber, os cidadãos eleitores. Assim sendo, o ideal democrático tão almejado pelo constituinte de 88 será incorporado.

A urgência em deliberar sobre a crise de representatividade tão notoriamente demonstrada pelos cidadãos brasileiros levou o Congresso a agir neste sentido, ou ao menos sob este fundamento. Em duas oportunidades editou duas leis instituindo cláusulas de barreiras aos partidos nacionais. As duas propostas, entretanto, como exposto anteriormente, tiveram a constitucionalidade questionada perante o Supremo Tribunal Federal. Em julgamento, este tribunal entendeu nas duas ocasiões algumas ofensas ao texto constitucional de modo que declararam a inconstitucionalidade das referidas leis.

Em 2017, o Congresso Nacional instituiu de maneira, agora, constitucional a citada cláusula de barreira ao sistema eleitoral vigente. Desta feita, entretanto, em termos e propostas divergentes das legislações supracitadas.

A emenda em questão tem sido criticada por teóricos; muito em razão do estigma da inconstitucionalidade verificada nas cláusulas de barreiras anteriores. Contudo, a proposta das alterações realizadas é mais concreta e eficaz no sentido de amenizar a desesperança em relação ao sistema político-partidário.

Pode-se asseverar que a Emenda nº 97 ao proibir a formação de coligações no sistema proporcional corroborou de maneira bastante eficaz ao fortalecimento ideológico dos partidos existentes. Igualmente, com a introdução da cláusula de barreira no ordenamento pátrio, de maneira, agora, gradual o fortalecimento da representação partidária será mais tangível, na medida em que os partidos tenderão a se fundirem e assumirem uma proposta ideológica mais firme e menos dispersa.

Em suma, a Emenda Constitucional nº 97/2017, apesar de seus incipientes efeitos, mostra-se, a longo prazo, eficaz no combate à pulverização partidária que se distanciou da capacidade representativa, bem como ao fortalecimento da base ideológica dos partidos nacionais e, conseqüentemente, à representatividade percebida pelo eleitor, enfim, ao fortalecimento do próprio ideal democrático.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil De 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: out. 2019.

BRASIL. Constituição Federal De 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em out/ 2019.

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. Planalto, Brasília, DF, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm. Acesso em: set. 2019.

BRASIL. Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950. Institui o Código Eleitoral. Planalto, Brasília, DF, 2018. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L1164.htm. Acesso em: set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade no 958/DF**. Rel. Min. Marco Aurélio. Plenário, por maioria. DJ 25 ago. 1995. Disponível a partir de: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266600>. Acesso em: out/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade no 1.351/DF**. Rel. Min. Marco Aurélio. Plenário, decisão unânime. ADI no 1.354/DF apensa. DJ 30 mar 2007 – republicação 29 jun. 2007. Disponível a partir de: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416150>. Acesso em: out./201.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Bancada atual. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-atual>. Acesso em 28 set. 2019.

CASTRO, Ricardo Silveira. “CLÁUSULA DE BARREIRA” COMO RESPOSTA À CRISE DO SISTEMA POLÍTICO NO BRASIL: LIMITES E POSSIBILIDADES. 2016. Disponível em: <http://www.indexlaw.org/index.php/revistateoriasdemocracia/article/view/1675>. Acesso em: set/2019.

FERREIRA, Fabiana Félix. Reforma política: reflexos sobre a composição do Parlamento de acordo com a Emenda Constitucional nº 97/2017. Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político - REDESP, São Paulo, n. 3, p. [1-10], jul./dez. 2018. Disponível em <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5783>. Acesso em out. 2019.

GELIS FILHO, Antonio. Restrições às prerrogativas partidárias com base em desempenho eleitoral: características comuns às cláusulas de barreira, de desempenho e quocientes eleitorais. Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político - REDESP, São Paulo, n. 3, p. [1-13], jul./dez. 2018.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14. Ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MELO, Ines da Trindade Chaves de. Cláusula de barreira: do aspecto histórico, constitucional e atual. Justiça Eleitoral em Debate, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 23-33, 2. sem. 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5319>. Acesso em out. 2019.

RADMANN, Elis Rejane Heinemann. **O eleitor brasileiro: uma análise do comportamento eleitoral**. 2001. 285 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

SILVA, Andrei Rodrigues Alexandre. ESTUDO SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DA CLÁUSULA DE BARREIRA INSTITUÍDA PELA EC 97 DE 2017. 2018. Disponível em:

<https://openrit.grupotiradentes.com/xmlui/bitstream/handle/set/2423/ESTUDO%20SOBRE%20A%20CONSTITUCIONALIDADE%20DA%20CL%C3%81USULA%20DE%20BARREIRA%20INSTITU%C3%8DDA%20PEL.pdf?sequence=1>. Acesso em: set/2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Estatísticas eleitorais. 2014. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em 28 set. 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Glossário Eleitoral. Cláusula de barreira. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-c>. Acesso em 29 set. 2019.