

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO

REVISTA DE JULGADOS

V. 4

Revista de Julgados	Cuiabá	v. 4	p. 1-573	2006 / 2007
---------------------	--------	------	----------	-------------

ANÁLISE DOS SISTEMAS ELEITORAIS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E REFLEXOS NAS FORMAÇÕES DOS PARTIDOS POLÍTICOS

MAURO SÉRGIO RODRIGUES DIOGO

Analista Judiciário do TRE/MT

TÂNIA CRISTINA CAPILÉ LOBO JAWSNICKER

Analista Judiciário do TRE/MT

1. Introdução

É sabido que, dependendo do sistema eleitoral adotado em um país, o sistema partidário sofrerá, indubitavelmente e de modo reflexo, suas necessárias conseqüências. Quanto mais rígido o sistema, menor será a representatividade, menor será o número e a participação dos partidos políticos.

Numa tentativa de melhor compreensão, pode-se conceituar o sistema eleitoral, em apertada síntese, como o conjunto de regras e normas definidoras de como, em um determinado prélio eleitoral, os eleitores podem fazer suas escolhas e de que forma os votos são apurados para elegerem candidatos aos mandatos eletivos legislativos e executivos.

Em nosso país adota-se, de longa data, o sistema majoritário para cargos do Executivo (Presidente da República, Governadores de Estado e Prefeitos), além dos Senadores da República, enquanto o sistema proporcional é reservado aos cargos do Legislativo (Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores).

O presente trabalho mostrará, em breves análises, os conceitos de tais sistemas representativos, a evolução histórica do sistema eleitoral brasileiro com foco constitucional, a compreensão do sistema atual e sua discussão na reforma política, especialmente quanto à denominada “cláusula de barreira”.

O objetivo deste trabalho, baseado na análise de nossa evolução histórica, além do próprio valor em si mesmo, é permitir uma melhor compreensão do objeto de estudo. No caso concreto, a compreensão do sistema eleitoral brasileiro é fundamental no atual momento histórico, eis que a reforma política está na ordem do dia, não só junto aos estudiosos da matéria, mas principal e concretamente em todas as esferas do Poder, na imprensa e na opinião pública em geral, a ponto de surgirem, até, propostas de instalação de uma constituinte específica para o tema.

2. Sistema Majoritário e Sistema Proporcional

O sistema majoritário de representação é o mais antigo método utilizado em nossa história. Consiste, em resumo, na repartição do território eleitoral em tantas circunscrições eleitorais quanto os mandatos a serem preenchidos.

Possuindo duas vertentes principais, eleição mediante a votação em um só turno (candidato com maior número de votos é eleito - maioria simples ou relativa) ou em dois turnos de votação (se nenhum candidato no primeiro turno obtiver a maioria absoluta, realiza-se segundo turno, onde se elege o candidato mais votado na ocasião), tal sistema, típico da Inglaterra e Estados Unidos, conduz em geral à formação de um “bipartidarismo” e a estabilização do Governo.

Como vantagens, a doutrina em geral converge no sentido de que tal sistema evita a pulverização partidária; facilita a apuração, totalização dos resultados e declaração dos eleitos; bem como aproxima o eleitor do candidato eleito. Como desvantagens, citam os críticos, dentre outras, a repartição do país em circunscrições eleitorais manipuladas, deformando a representação da vontade do eleitorado; eventual falta de representatividade de um candidato eleito, em relação à totalidade do eleitorado; dificuldade de representação das correntes minoritárias de opinião, pois, com raríssimas exceções, quase não há espaços para os chamados “pequenos partidos”.

No Brasil, a primeira Constituição da República, de 1891, previa que o Presidente e o Vice-Presidente seriam escolhidos diretamente pelo povo, em eleições independentes, com a maioria absoluta dos votos, sendo que caso os candidatos não conseguissem tal patamar, o próprio Congresso Nacional deveria escolher entre os dois mais votados pelo eleitorado, solução esta que, na prática, não chegou a ocorrer.

Já a nossa atual Constituição de 1988 estabeleceu dois turnos para eleição aos cargos de Presidente da República e Governadores de Estado, fixando, porém, regra diferenciada para os Prefeitos municipais. Nestes últimos, somente haverá segundo turno nos municípios com mais de 200 mil eleitores.

Há de se registrar, ainda, duas importantes emendas à atual Constituição, as quais modificaram, sobremaneira, a sistemática eleitoral em relação aos cargos do Executivo, em especial o de Presidente da República. A primeira grande mudança diz respeito à Emenda Constitucional sancionada em junho de 1994, que reduziu o mandato de Presidente para 04 (quatro) anos, sendo que, a partir de então, as eleições presidenciais começaram a ocorrer, de modo simultâneo, com as eleições para os cargos de Deputado Federal, Senador, Deputado Estadual e Governador.

A segunda significativa mudança em nosso ordenamento veio a ocorrer em junho de 1997, com a aprovação de mais uma Emenda Constitucional, a qual

veio garantir a possibilidade de reeleição, por mais um mandato consecutivo, aos chefes do Poder Executivo (Presidente, Governadores e Prefeitos).

Por sua vez, o sistema proporcional de representação, em apertada síntese, pode ser conceituado como o sistema em que os lugares a preencher são repartidos entre as listas de candidatos disputantes aos cargos eletivos, proporcionalmente ao número de votos que hajam obtido.

Como pontos positivos, destaca a doutrina que tal sistemática confere maior proteção e defesa aos grupos políticos minoritários; dá ensejo ao pluralismo político, conferindo maior possibilidade de representação e acesso ao parlamento das diferentes correntes ideológicas, fortalecendo assim o processo democrático; bem como o fortalecimento dos partidos políticos.

Como desvantagens, a doutrina menciona aspectos que dizem respeito à instabilidade dos governos, em especial no parlamentarismo; uniões e coligações oportunistas de partidos com correntes ideológicas totalmente distintas e antagônicas, em desrespeito ao eleitorado; adoção de técnicas eleitorais que geram certo estarrecimento e desconfiança no eleitorado menos esclarecido quando da proclamação dos resultados (caso clássico do falecido Deputado Enéas Carneiro que acabou “arrastando” vários outros candidatos com inexpressividade total de votos, em razão de sua expressiva votação nominal); pluralismo partidário exacerbado, dentre outros.

No Brasil, existe a tradição de se eleger representantes para a Câmara dos Deputados desde a primeira Constituição de 1824, sendo que até 1930 nenhum movimento político com expressão defendeu a introdução da representação proporcional em nosso país, sendo que a partir do Código Eleitoral de 1932 foi consagrado em nosso ordenamento o sistema proporcional de representatividade. Vale dizer ainda que desde a Constituição Federal de 1946, poucas mudanças foram implementadas na sistemática eleitoral adotada para se eleger deputados no Brasil.

Atualmente, de acordo com a atual Constituição Federal de 1988 e o Código Eleitoral de 1965, a representação proporcional é utilizada nas eleições para os cargos de Deputados Federais e Estaduais, assim como para Vereadores. Embora a escolha do eleitor seja simples (voto em listas abertas, sistemática existente apenas no Brasil e na Finlândia), a distribuição das cadeiras se dá em operação complexa de difícil compreensão para a esmagadora maioria dos eleitores, com o cálculo do quociente eleitoral – divisão dos votos do partido por tal quociente – quociente partidário – distribuição das sobras etc..

Como visto, qualquer que seja o modelo de sistema adotado – majoritário, proporcional ou misto – existem vantagens e desvantagens de toda ordem. De qualquer sorte, como assinalado logo no início do trabalho, os reflexos de um sistema eleitoral influem diretamente na forma de governo e na sua própria governabilidade, na organização partidária e na estrutura parlamentar, refletindo até certo ponto na índole das instituições.

A segunda significativa mudança em nosso ordenamento veio a ocorrer em junho de 1997, com a aprovação de mais uma Emenda Constitucional, a qual veio garantir a possibilidade de reeleição, por mais um mandato consecutivo, aos chefes do Poder Executivo (Presidente, Governadores e Prefeitos).

Por sua vez, o sistema proporcional de representação, em apertada síntese, pode ser conceituado como o sistema em que os lugares a preencher são repartidos entre as listas de candidatos disputantes aos cargos eletivos, proporcionalmente ao número de votos que hajam obtido.

Como pontos positivos, destaca a doutrina que tal sistemática confere maior proteção e defesa aos grupos políticos minoritários; dá ensejo ao pluralismo político, conferindo maior possibilidade de representação e acesso ao parlamento das diferentes correntes ideológicas, fortalecendo assim o processo democrático; bem como o fortalecimento dos partidos políticos.

Como desvantagens, a doutrina menciona aspectos que dizem respeito à instabilidade dos governos, em especial no parlamentarismo; uniões e coligações oportunistas de partidos com correntes ideológicas totalmente distintas e antagônicas, em desrespeito ao eleitorado; adoção de técnicas eleitorais que geram certo estarcimento e desconfiança no eleitorado menos esclarecido quando da proclamação dos resultados (caso clássico do falecido Deputado Enéas Carneiro que acabou “arrastando” vários outros candidatos com inexpressividade total de votos, em razão de sua expressiva votação nominal); pluralismo partidário exacerbado, dentre outros.

No Brasil, tem-se a tradição de eleger representantes para a Câmara dos Deputados desde a primeira Constituição de 1824, sendo que até 1930 nenhum movimento político com expressão defendeu a introdução da representação proporcional em nosso país, sendo que a partir do Código Eleitoral de 1932 foi consagrado em nosso ordenamento o sistema proporcional de representatividade. Vale dizer, ainda, que desde a Constituição Federal de 1946, poucas mudanças foram implementadas na sistemática eleitoral adotada para se eleger deputados no Brasil.

Atualmente, de acordo com a atual Constituição Federal de 1988 e o Código Eleitoral de 1965, a representação proporcional é utilizada nas eleições para os cargos de Deputados Federais e Estaduais, assim como para Vereadores. Embora a escolha do eleitor seja simples (voto em listas abertas, sistemática existente apenas no Brasil e na Finlândia), a distribuição das cadeiras se dá em operação complexa de difícil compreensão para a esmagadora maioria dos eleitores, com o cálculo do quociente eleitoral – divisão dos votos do partido por tal quociente – quociente partidário – distribuição das sobras etc..

Como visto, qualquer que seja o modelo de sistema adotado – majoritário, proporcional ou misto – existem vantagens e desvantagens de toda ordem. De qualquer sorte, como assinalado logo no início do trabalho, os reflexos de um sistema eleitoral influem diretamente na forma de governo e na sua própria governabilidade, na organização partidária e na estrutura parlamentar, refletindo até certo ponto na índole das instituições.

3. Constituições e Partidos Políticos

Nos séculos XVII e XVIII os escritores políticos da época, em especial os da literatura antipartidária, não faziam distinção entre facções e partidos políticos. A própria história revela que no princípio, as organizações partidárias eram fortemente reprimidas e levadas a um segundo plano nas discussões nacionais.

Após anos e anos de discussão, autores foram encaminhando para a distinção entre tais entes, sendo o partido levado ao lado positivo da participação política organizada, enquanto que a facção seria o lado negativo e perverso de tal participação, tanto que levou J. C. Bluntschli a registrar na história a célebre frase: “a facção é a caricatura do partido”.

Buscando textos clássicos da literatura política, somente em 1770 encontra-se a primeira noção precisa daquilo que hoje se entende como organização partidária. Edmund Burke definiu o partido político como um “corpo de pessoas unidas para promover, mediante esforço conjunto, o interesse nacional, com base em um princípio especial, ao redor do qual todos se acham de acordo”. Benjamin Constant, em 1816, asseverou que partido político “é uma reunião de homens que professam a mesma doutrina política”.

Já no século XX Hans Kelsen definiu partidos políticos como “organizações que congregam homens da mesma opinião para afiançar-lhes verdadeira influência na realização dos negócios públicos”.

Trazendo para nossa literatura nacional, socorremo-nos mais uma vez à lição de Bonavides (2006), que assim asseverou: “o partido político, a nosso ver, é uma organização de pessoas que inspiradas por idéias ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para a realização dos fins propugnados”.

Da marginalidade e desprezo no passado, hoje se revela de todo incompreensível a democracia sem os partidos políticos organizados, sendo assim vital para o funcionamento do governo representativo, seja qual for o sistema eleitoral adotado, desde que tais agremiações não mirem apenas em interesses pessoais, em poder pelo poder, e em conquistas de cargos públicos, prestígio e poder de barganhas e negociatas nefastas.

Há de se ter em mente que tais organizações devem pautar-se no interesse público maior, com preceitos ideológicos capazes de reformar e transformar a ordem existente com ética, moralidade e impessoalidade.

No Brasil, em 1822, havia apenas facções pré-partidárias principalmente na cidade do Rio de Janeiro e se restringiam entre o Partido Português e o Partido da Independência ou Partido Brasileiro, sendo este último o maior responsável pelo surgimento do primeiro partido no Brasil.

A primeira Constituição brasileira foi promulgada em 25 de março de 1824 por Dom Pedro I. Definiu os poderes Legislativo, Moderador, Executivo e Judicial e já estabelecia cargos eletivos e as condições essenciais para que os cidadãos pudessem concorrer e ser eleitos. O Poder Moderador era exercido pelo Imperador que devia zelar pela manutenção da Independência e o equilíbrio e harmonia entre os demais poderes políticos. O Legislativo era composto por duas câmaras, a dos deputados e a dos senadores.

A escolha dos parlamentares era feita por meio de sufrágio censitário e em dois graus. Os deputados eram escolhidos para uma legislatura de 4 (quatro) anos e de forma direta pelos eleitores de província, os quais eram eleitos de forma indireta pelos cidadãos ativos em Assembléias Paroquiais. Os senadores eram vitalícios e o Imperador escolhia um terço deles a partir de lista triplíce elaborada pelos eleitores de província.

Das leis eleitorais do Império, destaca-se a Lei Saraiva (ou Lei do Censo), de 9 de janeiro de 1881, considerada bastante avançada para a época.

Até 1837 não havia partidos políticos no Brasil. Foi então que apareceram os partidos Conservador e Liberal. O primeiro defendia um regime forte, com autoridade concentrada no Imperador e com pouca autonomia das províncias. O segundo propunha a reforma constitucional, com o fortalecimento do Parlamento e maior autonomia provincial. No final desse período, surge o Partido Republicano que vislumbrava a abolição da monarquia e se dividia em Republicano Carioca, fundado em 1870, mais agressivo, e em Republicano Paulista, fundado em 1873, mais moderado. Em 15 de novembro de 1889 com a vitória do ideal republicano foram extintos os partidos imperiais.

A primeira Constituição republicana foi decretada e promulgada no dia 24 de fevereiro de 1891, organizando uma República Federativa sob a forma de governo representativo e presidencialista. Foi mantida a divisão bicameral do Legislativo, abrangendo a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. As eleições para deputados, em número proporcional aos habitantes dos estados e do Distrito Federal e senadores, em número de três por estado e Distrito Federal seriam diretas e simultâneas em todo território nacional, cada legislatura estendendo-se por três anos. O Presidente e o Vice-presidente também seriam eleitos de forma direta ou pelo Congresso Nacional, em segundo turno se nenhum candidato obtivesse a maioria absoluta. Estavam aptos a votar todos os cidadãos brasileiros maiores de 21 (vinte e um) anos, desde que alistados.

Em 23 de junho de 1890, antes mesmo da promulgação da Constituição de 1891, foi promulgada a primeira lei eleitoral da República, conhecida por Regulamento Alvim. Depois, em 1932 entrou em vigor o Código Eleitoral que consagrou o princípio da universalidade do sufrágio, considerando o voto como um direito e um dever cívico, derrubando de vez a base censitária e estendendo o direito de voto às mulheres. Também criou a Justiça Eleitoral, ou seja, uma magis-

trutura especial que tinha como atribuição pronunciar-se sobre todas as questões eleitorais, desde o alistamento até os recursos contra a proclamação dos eleitos.

A Constituição de 1891 garantiu a autonomia estadual, permitindo a expansão de forças sociais e econômicas das regiões. Assim, na Primeira República a política nacional foi baseada na política dos grandes estados, destacando-se os partidos Republicanos Mineiro (PRM) e Paulista (PRP). Era a famosa política “café com leite” que teve uma função nacional na Primeira República.

A Revolução de 1930 pôs fim à Primeira República e deu início a um período de fortalecimento do Governo Federal, personalizado na figura de Getúlio Vargas. Dos primeiros anos desse período, deve ser mencionada a AIB – Ação Integralista Brasileira, criada em 1932. Os integralistas, influenciados pelo fascismo, defendiam um governo em que só o presidente tomaria decisões. No lado oposto, a ANL – Aliança Nacional Libertadora, criada em 1935 e liderada por Luís Carlos Prestes, tinha como meta um programa onde visava mais empregos, melhores salários e apoio para as empresas brasileiras.

A Constituição de 1934, promulgada em 16 de julho de 1934, manteve o Brasil como República Federativa sob o regime representativo em sua forma de governo. Na Câmara dos Deputados foi introduzida, ao lado da representação popular, eleita de forma direta, a representação das organizações profissionais, eleita de forma indireta pelas associações profissionais. O número de senadores foi reduzido para 2 (dois) por Estado e o mandato foi estendido para 8 (oito) anos. A Justiça Eleitoral foi contemplada, com a previsão de um Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, com sede na Capital da República, e de um Tribunal Regional na Capital de cada Estado. O voto foi atribuído aos maiores de 18 (dezoito) anos, desde que devidamente alistados.

Com o Estado Novo, no período de 1937 a 1945, extingue-se qualquer viabilidade na manutenção do processo democrático, levando-se à extinção dos partidos políticos e fechamento da própria Justiça Eleitoral. Com efeito, a Constituição de 1937, outorgada em 10 de novembro de 1937, estabeleceu um regime ditatorial que tinha como única finalidade manter Getúlio Vargas no poder.

A Constituição de 1946, promulgada no dia 18 de setembro restaurou o regime democrático, sendo, em linhas gerais, similar à Constituição de 1891. Procurou no entanto, limitar os atos do Presidente em reação contra os exageros do presidencialismo da República Velha. Como novidades, trouxe a possibilidade de perda do mandato por quebra do decoro parlamentar e quanto ao sistema de voto, a representação proporcional, adicionada à representação política.

Com o advento da Terceira República, o Tribunal Superior Eleitoral concedeu registro provisório para 32 (trinta e duas) agremiações partidárias. No entanto, entre 1947 e 1952 foram cancelados 16 (dezesesseis) registros, restando em 1964 somente 13 (treze) partidos em funcionamento, sendo os principais:

PSD – Partido Social Democrático, considerado o maior do Brasil nesse período, elegeu grandes bancadas no Congresso. Organizou-se em toda a federação para enfrentar a eleição de 1945. Nessa eleição o PSD logrou eleger o Presidente, o General Eurico Gaspar Dutra. Em 1950 lançou candidato a Presidência da República – Cristiano Machado – porém grande parte do partido apoiou Getúlio Vargas. Em 1955, o PSD voltou ao poder com Juscelino Kubitschek. Em 1960, lançou candidato o Marechal Henrique Lott, que não foi eleito;

UDN – União Democrática Nacional: o segundo partido da terceira república, conseguiu eleger Presidente Jânio Quadros em 1960, com grande votação. No entanto, com minoria no Congresso teve seu raio de ação bastante limitado. Apenas a partir de 1962 deixou de ter a segunda maior bancada no Congresso Nacional.

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro, formado por uma corrente nacionalista e reformista e por um grupo tradicional clientelista, foi o terceiro maior partido da terceira república, até 1962, quando suplantou a UDN. Em 1950 elegeu Getúlio Vargas Presidente. Em 1960 elegeu João Goulart para Vice-Presidente.

PCB - Partido Comunista Brasileiro – criado em 1922, foi legalizado apenas em 1945, ano em que elegeu 14 deputados federais, sendo seu líder, o Luís Carlos Prestes, eleito para o Senado Federal. Em 1947 seu registro foi cancelado pelo TSE – era o início do regime militar - seus parlamentares tiveram seus mandatos cassados. Voltou a funcionar apenas em 1985.

Apesar do golpe de 64, os partidos políticos da Terceira República continuaram a funcionar. O Ato Institucional nº. 01, de 09 de abril de 1965, manteve a Constituição de 1946 em vigor e o Congresso Nacional funcionando, mas cassou políticos e cidadãos da oposição e marcou eleições para o ano seguinte. A eleição presidencial foi adiada, sendo mantidas as eleições para Governador em 11 (onze) estados. Nessas eleições, os golpistas acabaram derrotados, pois perderam os governos de Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Em outubro de 1965 foi baixado o Ato Institucional nº. 02, que implantou o bipartidarismo. Foram criados a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), que arregimentou os partidários do Regime Militar, em sua maioria oriundos da UDN e do PSD, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), agrupando os opositores do regime, militantes do antigo PTB em sua maioria. No mesmo ano, entrou em vigor um novo Código Eleitoral.

Até 1968, outros três atos institucionais foram decretados: (a) Ato Institucional nº. 03, que estabeleceu eleições indiretas para os Governos dos Estados, Prefeitos de Capitais, Municípios e áreas de segurança nacional; (b) Ato Institucional nº. 04, compeliu o Congresso Nacional a votar o projeto de Constituição; e (c) Ato Institucional nº. 05, que fechou o Congresso Nacional, suspendeu garantias constitucionais e deu poder ao Executivo para legislar sobre todos os assuntos.

As Constituições de 1967 e 1969, outorgadas pelo Regime Militar, mantiveram o regime federativo, estabeleceram que o sistema político fosse o democrático, ironicamente, e que forma de governo seria a republicana. Caracterizaram-se pelo centralização política da União no sistema federal e do Poder Executivo dentro do Governo da União. O Poder Executivo era escolhido de forma indireta, pelo Congresso Nacional e pelos Legislativos Estaduais.

O bipartidarismo perdurou até 1979, quando a Lei nº. 6.767 reformulou a Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Com a reforma, a ARENA transformou-se no Partido Democrático Social (PSD), prosseguindo sua tarefa de sustentar o regime. O MDB passou a denominar-se PMDB, Partido do Movimento Democrático Brasileiro. Logo, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) renasceu e surgiram ainda o partido Popular (PP), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido dos Trabalhadores (PT).

Em 1980 foi editada a Emenda Constitucional nº. 15, de 19 de novembro de 1980 que restabeleceu o voto direto nas eleições para Governador e para Senador.

Com o fim do regime Militar - ainda na Constituição anterior – assinalado com a eleição de Tancredo Neves em 1985, surge a chamada Nova República. Nesse ano, a Emenda Constitucional nº. 25 restabeleceu eleições presidenciais diretas, acabou com a fidelidade partidária, autorizou a livre criação de novos partidos e permitiu a reorganização de todas as siglas partidárias. Ainda em 85, a Lei nº. 7.454 alterou vários dispositivos do Código Eleitoral, com medidas liberalizantes.

A Constituição de 1988, promulgada em 05 de outubro, objetiva a instituição de um Estado Democrático de Direito, tendo no pluralismo político um dos seus fundamentos. Ela transformou os partidos políticos em entes privados, concedendo-lhes ampla autonomia. Depois da Constituição, diversas leis foram editadas visando ao aprimoramento do sistema eleitoral brasileiro, a saber: (a) Lei de Inelegibilidade (Lei Complementar nº. 64, de 18 de maio de 1990); (b) Lei dos Partidos Políticos (Lei nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995, que foi alterada pela Lei nº. 9.259, de 09 de janeiro de 1996); e (c) Lei das Eleições (Lei nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997). É certo que essas leis ainda não tornaram o sistema ótimo, pois a reforma política é assunto da ordem do dia.

Atualmente, funcionam no país 28 (vinte e oito) partidos políticos, sendo eles:

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro;

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro;

PDT – Partido Democrático Trabalhista;

PT – Partido dos Trabalhadores;

DEM – Democratas;

PC do B – Partido Comunista do Brasil;
PSB – Partido Socialista Brasileiro;
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira;
PTC – Partido Trabalhista Cristão;
PSC – Partido Social Cristão;
PMN – Partido da Mobilização Nacional;
PRP – Partido Republicano Progressista;
PPS – Partido Popular Socialista;
PV – Partido Verde;
PT do B – Partido Trabalhista do Brasil;
PP – Partido Progressista;
PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado;
PCB – Partido Comunista Brasileiro;
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro;
PHS – Partido Humanista da Solidariedade;
PSDC – Partido Social Democrata Cristão;
PCO – Partido da Causa Operária;
PTN – Partido Trabalhista Nacional;
PAN – Partido dos Aposentados da Nação;
PSL – Partido Social Liberal;
PRB – Partido Republicano Brasileiro;
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade;
PR – Partido da República.

Fácil perceber que o número de partidos é excessivo, o que justifica a abordagem, no próximo tópico, da cláusula de barreira ou de desempenho.

4. Cláusula de Barreira ou de Desempenho

Tema da maior relevância no cenário político nacional, tanto que mereceu pronunciamento histórico do Supremo Tribunal Federal quando da análise e julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1.351-3 em dezembro de 2006, a chamada cláusula de barreira ainda desperta não só interesse aos estudiosos do Direito, mas também encontra ecos de defesa em várias órbitas de discussão como ainda uma das soluções para aprimorar nossa sistemática eleitoral, através da tão esperada reforma político-eleitoral.

Embora para muitos o assunto já esteja sepultado com a declaração de inconstitucionalidade pelo STF de textos da Lei nº. 9.096/95 que se referiam à denominada “cláusula de barreira” ou “cláusula de desempenho”, certo é que, para outros, ainda há campo para uma discussão mais serena e madura principalmente em nível constitucional, acerca da criação de um mecanismo capaz de barrar a multiplicação desenfreada de partidos políticos, motivadas por interesses pessoais obscuros e contrários ao ideal democrático maior de nossa Constituição Federal.

Na busca de um melhor conceito para tal mecanismo, Carvalho (2006) definiu cláusula de barreira como sendo “a disposição normativa que nega a existência ou a representação parlamentar ao partido que não tenha alcançado um determinado número ou percentual de votos”.

Já Mezzaroba (2006) assim lecionou: “pode-se definir a cláusula de barreira como o mecanismo previsto em dispositivo legal que impede a existência ou a representação parlamentar da agremiação partidária que não conte com o apoio de um determinado número ou percentual de eleitores”.

Como se cuida de matéria recente em nosso meio, tornar-se conveniente um breve comparativo, mostrando países que se utilizam de tal meio de controle, já de longa data, em democracias ditas consolidadas, e por vezes de modo mais severo ao que se pretendia em nosso país.

Na Alemanha, tão citada na maioria dos trabalhos de que cuida o tema, desde o “pós-guerra” é adotado um sistema misto onde a cláusula de exclusão é composta tanto de regras para partidos (obtenção mínima de 5% dos votos nas eleições proporcionais) como para candidatos (necessidade de se eleger individualmente candidatos em três distritos, no mínimo). Com sistema misto entre majoritário e proporcional, contando ainda com o voto facultativo, o partido que não atingir tais desempenhos não obterá mandato algum, negando-lhe assim a investidura de representantes. Na França, utilizando-se de sistemática com listas fechadas, exige-se que os partidos obtenham ao menos, 5% dos votos dados para se alcançar o direito à representatividade. Na Espanha, para garantir a representatividade, estabelece-se que as candidaturas deverão atingir 3% dos votos válidos em cada circunscrição eleitoral. Na Grécia encontra-se a mais rígida engenharia de cláusula de desempenho, pois a Lei Eleitoral vigente estabelece que só os partidos que obtiverem 17% dos votos em nível estadual terão direito a participar da distribuição de cadeiras no parlamento. Vários outros países igualmente adotam cláusula de barreira aos partidos, no sentido de atribuir-lhes patamares tais que garantam direito de representatividade.

No Brasil, a primeira experiência remonta ao Código Eleitoral de 1950, onde o art. 148 estabelecia cláusula determinando o cancelamento do registro do partido na Justiça Eleitoral, caso não se elegeisse pelo menos um representante para o Congresso Nacional ou obtivesse a adesão mínima de 50 mil votos.

Com a ditadura militar, surge em 1967, pela primeira vez em nossas constituições, cláusula de desempenho, procurando preservar o bipartidarismo e manter os militares no poder, onde complexamente se exigia o apoio mínimo de 10% da votação nas últimas eleições gerais, distribuídos em 2/3 dos Estados, com o mínimo de 7% em cada um deles, além de 10% dos deputados em pelo menos 1/3 dos Estados e 10% dos senadores.

Com o passar dos anos, porém, as regras foram sendo modificadas e flexibilizadas, diminuindo os índices percentuais e o número de Estados da Federação atingidos, conforme a Emenda Constitucional de 1969, a Emenda Constitucional nº. 11/1978, a Emenda Constitucional nº. 25/1985, sendo que esta última previa que “os eleitos por partidos que não obtiverem os percentuais exigidos pelo parágrafo anterior terão seus mandatos preservados, desde que optem, no prazo de 60 (sessenta) dias, por qualquer dos partidos remanescentes”.

Entretanto, mais interessante notar, ainda, que apesar das várias modificações trazidas, nenhuma dessas regras chegou a ser efetivamente aplicada, vez que sempre havia alguma manobra prorrogando a sua aplicabilidade para as eleições seguintes. Coisas do Brasil!

Apesar de reiteradamente constante dos textos constitucionais desde 1967, a Constituição Federal de 1988 não fez qualquer previsão de regra albergando a cláusula de barreira, tendo estabelecido, porém, no artigo 17, inciso IV, que o funcionamento parlamentar seria regulado em lei.

Já o legislador infraconstitucional, ao editar a Lei dos Partidos Políticos, reintroduziu em nosso ordenamento a cláusula de desempenho, em seus artigos 12 e 13, com previsão de aplicação a partir dos resultados das Eleições Gerais de 2006, condição estabelecida no artigo 57 como regra de transição, daí advindo toda polêmica acerca do tema, merecendo pronunciamento do Supremo Tribunal Federal em ação direta de inconstitucionalidade.

Em resumo, tal regra estabelecia que para o funcionamento parlamentar pleno o partido deveria obter 5% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos 1/3 dos Estados, conquistando em cada um desses nove Estados o percentual mínimo de 2% de votos.

Aos defensores de tal tese, além das reconhecidas experiências mundiais estão o fortalecimento partidário e a fidelidade ao partido; a facilidade dada ao eleitor, fazendo que não se confunda com o significado de tantas siglas e alianças partidárias; não formação desenfreada de partidos com interesses e vantagens obscuras; não mais existência de partidos regionalizados, em detrimento ao caráter nacional assegurado constitucionalmente; não fragmentação do sistema parlamentar; maior estabilidade de governabilidade; redução das “legendas de aluguel”, dentre outros pontos.

Na lição de Bastos e Martins (1989):

O pluripartidarismo não pode servir de pretexto para um multipartidarismo. A propósito, a multiplicação das agremiações políticas além de um certo número conduz a um esfacelamento das posições político-ideológicas, com a conseqüente perda, por parte do eleitor, da possibilidade de situar-se racionalmente no contexto. Além do mais, esse fenômeno conduz necessariamente às coligações partidárias, tão mal vistas por parte dos doutrinadores.

Há de se registrar, por oportuno, que nas Eleições Gerais de 2006, a partir da qual seria instituída a cláusula de barreira, 29 partidos políticos estavam registrados no TSE, sendo que 19 (dezenove) foram fundados a partir da década de 90. Se tivesse em plena vigência a cláusula de barreira, somente 07 (sete) partidos (PT, PMDB, PSDB, PFL, PP, PSB e PDT) teriam obtido o desempenho exigido pela legislação, com o conseqüente direito ao funcionamento parlamentar e todos os demais direitos inerentes, tais como maior parcela de rateio do fundo partidário e maior tempo de horário gratuito semestralmente em rádio e TV para a divulgação das propostas partidárias e serviços prestados.

Partidos históricos com grande quantidade de votos e deputados eleitos, assim como com grande atuação e perfil ético e ideológico, tais como PCdoB, PTB e PV não atingiram o desempenho estabelecido e por conseqüência, perderiam vários direitos, o que poderia causar, a médio e longo prazo, a desigualdades tais de oportunidades no seu funcionamento, que fatalmente os levariam à extinção.

Diante desse quadro, vários doutrinadores, estudiosos e pensadores passaram a melhor analisar a temática, uns defendendo e outros criticando a cláusula de barreira. Para os críticos, além da falta de previsão constitucional capaz de garantir a efetividade da cláusula de barreira, em nome do funcionamento parlamentar encontram-se fatores outros que vão de encontro com o consagrado sistema proporcional, a liberdade partidária, o pluripartidarismo, todos assegurados constitucionalmente; impropriedade de partidos com candidatos eleitos sem o necessário desempenho parlamentar, além do achatamento e falecimento das minorias e do enfraquecimento do próprio processo democrático.

Num ponto porém, há consenso em reconhecer que a atual Constituição teve a mais nítida intenção de democratizar o sistema de governo brasileiro, instituindo o sistema proporcional como forma de permitir a representação das mais diversas correntes existentes no corpo da população. Não se pode olvidar também, que o pluripartidarismo, em tese, igualmente cumpre esse propósito de representação da sociedade em suas mais diversas correntes de pensamentos e posições.

O sistema proporcional, aberto e flexível por natureza, estimula a formação de partidos, acentuando assim, o pluralismo político da democracia partidária. Porém é inegável que o sistema brasileiro gerou transtornos de toda ordem com a proliferação exacerbada de partidos políticos sem ideais e o que é pior, sem compromissos com a coisa e o bem público, agindo na maioria das vezes por

interesses pessoais e vantagens de toda natureza, em total desrespeito ao eleitor e ao próprio partido que elegeu o candidato, com o “troca-troca” de partidos, hoje matéria superada e digna de aplausos pelo TSE e pelo STF.

E o pluripartidarismo, como hoje posto, pode dar ensejo à instabilidade política, pois o partido governista tende a formar, a todo custo, um governo de coalizão no Parlamento, sob pena de trancamento de pautas de interesse nacional no Congresso, como a todo o momento é noticiado.

Nesse sentido vem a calhar o pensamento de Bonavides (2006), segundo o qual:

A consciência partidária, em termos de interesse geral do país, ultrapassando a prevalência dos regionalismos políticos, é algo que só o tempo e a prática leal e desembaraçada do sistema democrático poderá satisfatoriamente implantar. As taras, vícios e imperfeições de nossa origem colonial, um complexo de retardamentos políticos e sociais, marcam fundo a face das instituições brasileiras.

Mesmo no vigoroso e histórico julgamento do STF na ADI 1.351-3, onde se declarou, à unanimidade, inconstitucional a cláusula de barreira como imposta na lei ordinária, destacam-se trechos de votos, como o do Ministro Gilmar Mendes, o qual revela que se adotássemos sistema semelhante ao alemão, ainda que em patamares inferiores, seria possível o implemento de cláusula de barreira.

Já o Ministro Ricardo Lewandowski defendeu a discussão da matéria dentro de um contexto mais amplo, na chamada reforma política, em conjunto com a votação de listas, voto distrital, verticalização, fidelidade partidária e eleições simultâneas, dentre outros temas.

O Ministro Cezar Peluzo asseverou, em seu voto, que a pulverização e fragmentação partidárias “não serve propriamente à proteção das minorias”, não sendo esta a função maior do sistema partidário, acrescentando, ainda, que se o critério da cláusula “fosse usado com a finalidade de restringir a existência ou essa capacidade dos partidos, eu não teria nenhuma dúvida em aceitá-lo”.

Por sua vez, o Ministro Sepúlveda Pertence assim se pronunciou: “Não desconheço existir, sim, um problema concreto na exagerada proliferação de partidos sem nenhuma significação social e ideológica – esse é um problema concreto do regime político e particularmente, do regime brasileiro”.

Como visto à exaustão, a discussão acerca do tema ainda se revela de todo pertinente no sistema eleitoral brasileiro, eis que como posto produz graves distorções, capazes de comprometer todo o processo democrático, daí nossas reflexões finais acerca de tão apaixonante e palpitante abordagem temática.

5. Conclusão

Desde o início dos tempos, os povos se aglomeram de acordo com suas finalidades e lutam pelos seus ideais, ou seja, pelo que se supõem podem levar a uma vida melhor. É inerente ao ser humano a diferença de como entender e enxergar as mesmas situações, de modo que é diferente a forma de apreensão e absorção de cada um frente às vicissitudes da vida.

A análise das Constituições brasileiras em conjunto com a da legislação eleitoral mostra a atuação das forças políticas na definição do ordenamento jurídico pátrio, conforme constituídas em dado momento histórico. Não se pode esquecer, no entanto, que as forças políticas se organizam sobretudo a partir de interesses econômicos. Na história do Brasil, essa vinculação é mais evidente no período imperial, com o voto censitário, mas persiste ainda hoje.

Malgrado a multiplicidade de partidos, ao longo da história e ainda hoje; malgrado a multiplicidade de ideologias e programas, é possível afirmar que a questão partidária se resume na aceitação ou não do status quo. Assim, há os que se unem para manter esse status e os que se unem para modificá-lo, segundo seus interesses estejam ou não sendo atendidos. A profundidade das mudanças pretendidas também poderá determinar alianças ou estabelecer adversários.

No tocante à cláusula de barreira, como revela a experiência mundial, respeitados os sistemas eleitorais adotados (em geral proporcionais), a pluralidade de idéias, o respeito às minorias e essencialmente, ao próprio estado democrático de direito, tem funcionado como um mecanismo capaz de barrar a multiplicação desenfreada de partidos políticos aventureiros, na esmagadora maioria das vezes motivada por interesses pessoais obscuros contrários ao ideal democrático.

Assim, entre nós, a cláusula de barreira, de uma forma melhor estruturada, mais condizente com nossa realidade, poderia auxiliar a sociedade na reestruturação de partidos que realmente fossem representar facções do eleitorado.

Apesar de todas as valiosas e primorosas discussões acerca do tema, sejam a favor ou contra a existência de tal cláusula de barreira em nosso ordenamento, certo é que o sistema eleitoral brasileiro precisa de mudanças. Da forma como está não há sistema, não há democracia séria que resista. Existem sérias e graves distorções onde, repita-se, interesses pessoais sobressaem-se em relação aos interesses coletivos, ao interesse público maior de uma nação.

Não se pretende com isso, impedir a livre criação dos partidos políticos. O que se pretende, em verdade, é condicionar a participação em eleições a uma representatividade mínima expressa no apoio do eleitorado, a ser definido em lei, a fim de se erradicar legendas que sabida e comprovadamente desmoralizam as instituições políticas e o próprio processo democrático.

Sabemos que não existem fórmulas mágicas prontas e acabadas, mas existem alternativas que precisam e merecem pronta discussão, como a federação de partidos, maior rigor na legislação para a formação e registro de partidos, bem como a própria reformulação da cláusula de barreira, dentre outras.

A verdadeira reforma porém, mais do que legislativa e política, é de consciência, de moral e de ética, pois somente assim teremos um futuro e um sistema democrático consolidado e justo.

Referências

- ATALIBA, Geraldo. **República e constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentário à Constituição de 1988**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 2.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- CARVALHO, Kátia. Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 2, n. 3, p. 67-78, maio/ago. 2006.
- DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. 6. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001.
- MEZZAROBBA, Orides. **Introdução ao direito partidário brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2003.
- MOREIRA, Ricardo. **Sistema eleitoral brasileiro**: evolução histórica. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3468>>. Acesso em: 11 set. 2007.
- PAIM, Antônio. **A reforma do sistema eleitoral**. Estudos Eleitorais, Brasília v. 1, n. 1, p. 9-31, jan./abr. 1997.
- PEIXOTO, João Paulo M.; PORTO, Walter Costa. **Sistemas eleitorais no Brasil**. Brasília: Fundação Friedrich Naumann, 1987.
- RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- ROCHA, Carmen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva. **Direito eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Observações sobre o sistema eleitoral brasileiro**. Estudos Eleitorais, Brasília, v. 1, n. 3, set./dez. p. 103-123, 1997.
- SANTANO, Ana Cláudia. **A questão da cláusula de barreira dentro do sistema partidário brasileiro**. Resenha Eleitoral, Florianópolis, v. 13, p. 11-81, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Comentário textual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOARES, Carlos Dalmiro da Silva. **Evolução histórico-sociológica dos partidos políticos no Brasil Imperial**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1503>>. Acesso em: 11 set. 2007.