

THRESHOLDS ELEITORAIS E A PROPORCIONALIDADE NA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

ELECTORAL THRESHOLDS AND PROPORTIONALITY IN POLITICAL REPRESENTATION

Richard Pae Kim¹
Nísia Pudwell²

RESUMO

Os *thresholds*, denominados no Brasil de limiares eleitorais ou cláusulas de barreira, constituem mecanismos institucionais que estabelecem patamares mínimos de votação para que partidos políticos obtenham representação parlamentar ou acessem recursos públicos. Este artigo examina as diferentes tipologias de limiares (legais, efetivos, de inclusão/exclusão e individuais), seus fundamentos teóricos a partir das contribuições de Duverger, Lijphart, Taagepera e Shugart, e seus efeitos sobre a fragmentação partidária e a qualidade da representação política. A análise aborda o dilema entre representatividade e governabilidade nos sistemas proporcionais, destacando a experiência brasileira com a Emenda Constitucional n. 97/2017.

Palavras-chave: *thresholds*; limiares ou cláusulas de barreira; representação proporcional; fragmentação partidária; governabilidade.

ABSTRACT

Thresholds, known in Brazil as “electoral limiares” or “barrier clauses”, are institutional mechanisms that establish minimum voting thresholds for political parties to obtain parliamentary representation or access public resources. This article examines the different types of thresholds (legal, effective, inclusion/exclusion, and

¹ Doutor e Mestre em Direito pela USP. Pós-doutorado em políticas públicas pela UNICAMP. Professor do Curso de Mestrado em Direito da UNISA. Professor e Coordenador Pedagógico do Curso de Pós-graduação em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral da Escola Judiciária Eleitoral Paulista do TRE-SP. Juiz Auxiliar de Gabinete e da Corregedoria-Geral Eleitoral do TSE (2018 e 2021).

² Mestre e doutoranda em Estudos Clássicos pela Universidade de Coimbra. Especialista em Direito do Estado e em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral Paulista.

individual), their theoretical foundations based on the contributions of Duverger, Lijphart, Taagepera, and Shugart, and their effects on party fragmentation and the quality of political representation. The analysis addresses the dilemma between representativeness and governability in proportional systems, highlighting the Brazilian experience with Constitutional Amendment No. 97/2017.

Keywords: *electoral thresholds; proportional representation; party fragmentation; governability.*

Sumário

1. Introdução; 2. Sistemas eleitorais, proporcionalidade e seus efeitos; 3. Tipologias das cláusulas de barreira ou *thresholds*; 3.1. Tipologias; 3.1.1. Limiar legal (*legal threshold*); 3.1.2. Limiar efetivo (*effective threshold*); 3.1.3. Limiares de inclusão e exclusão (*inclusion and exclusion thresholds*); 3.1.4. Barreiras individuais; 4. Métodos de avaliação dos efeitos dos sistemas eleitorais sobre a proporcionalidade; 5. Considerações finais; Referências.

1 INTRODUÇÃO

Regras eleitorais importam, como defenderam Rein Taagepera e Matthew Shugart (1989, p. 2) na abertura de sua obra *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, ao justificar o estudo dos sistemas eleitorais. A depender das regras, com o mesmo número de votos em uma eleição, um partido pode obter uma cadeira a mais ou a menos no parlamento, o que, por consequência, irá influenciar os rumos e decisões do governo durante a legislatura subsequente.

A configuração dos sistemas eleitorais exerce influência determinante sobre a conformação dos sistemas partidários, a qualidade da representação política e a capacidade governativa. No conjunto de instituições e de regras eleitorais, também é relevante a forma como estão organizados os elementos que determinam quais candidatos irão ocupar os cargos em disputa. Por exemplo, a magnitude dos distritos eleitorais ou o princípio adotado para a escolha, que pode ser majoritário ou proporcional. O sistema proporcional está associado ao multipartidarismo, segundo o estudo de Maurice Duverger, em 1951.

Porém, o excesso de legendas partidárias pode oferecer um cenário que dificulte a governabilidade. Para mitigar essa dificuldade, buscam-se os meios para reduzir a fragmentação política, de modo a facilitar as alianças que permitam ao governo colocar em prática as suas políticas públicas.

Como fazer isso? Há várias formas possíveis que impactam a fragmentação partidária. O primeiro exemplo é a própria regulamentação a respeito da criação de partidos políticos. Regras mais ou menos rígidas sobre os critérios de registro de um partido político, tais como percentual de apoio mínimo e sua distribuição geográfica, definem a dificuldade de constituição de agremiações que poderão ter assentos no parlamento e outros apoios estruturais promovidos pelo Estado.

Uma vez criados os partidos, nem sempre será o caso de que, passado o tempo, permaneçam ativos ou com o mesmo grau de representatividade que tenha justificado a sua criação. Para que a configuração das forças políticas se mantenha equilibrada, o sistema eleitoral poderá prever maneiras de fazer corresponder as legendas existentes à realidade dos interesses políticos que emanam da sociedade. Esse mecanismo de regulação é especialmente importante nos sistemas que preveem o apoio estatal ao funcionamento dos partidos, na forma de financiamento público, por exemplo.

Entre os diversos componentes que integram a arquitetura eleitoral nos modelos que seguem o princípio da representação proporcional estão as cláusulas de barreira, cláusulas de desempenho, ou *electoral thresholds*, conforme denominadas na literatura de referência para este trabalho.

Essas cláusulas de barreira são mecanismos institucionais que estabelecem patamares mínimos de votação que partidos políticos devem alcançar para disputarem, de fato, uma cadeira. Essa denominação descreve também um mecanismo que pode ir além do momento de distribuição de assentos: no Brasil, por exemplo, refere-se também à limitação imposta por lei ao acesso de um partido político a recursos públicos destinados ao financiamento partidário e à propaganda eleitoral, como o instituído pela Emenda Constitucional n. 97/2017. Dispositivos dessa natureza objetivam a redução do número de partidos políticos e representam uma limitação deliberada ao princípio da proporcionalidade, com o objetivo de aumentar a governabilidade mediante a redução da fragmentação partidária.

A experiência comparada revela grande diversidade nas estratégias de implementação de *thresholds*, com barreiras que variam de 0,67% na Holanda a patamares históricos de 10% na Turquia (reduzidos para 7% em 2022)³. No Brasil, após a declaração de inconstitucionalidade da cláusula de barreira prevista na

³ O limite de 10% foi imposto na Constituição de 1982 após o golpe de Estado promovido por militares. Acredita-se que seu principal objetivo era impedir a entrada de partidos da minoria curda no parlamento. As estimativas da proporção de curdos na Turquia variam bastante, entre 10% e 25%, e as relações com a minoria curda são marcadas por controvérsias de ambos os lados (vide Electoral Reform Society, 2015).

Lei n. 9.096/1995 (Brasil, 2022), a Emenda Constitucional n. 97/2017 estabeleceu um modelo progressivo de cláusula de desempenho que tem produzido efeitos significativos sobre a configuração do sistema partidário brasileiro, historicamente caracterizado por elevados níveis de fragmentação.

Como argumenta Tatiana Braz Ribeiral, “a cláusula de barreira está relacionada a uma reflexão simples: qual o número ideal de partidos políticos em uma dada democracia?” (Ribeiral, 2017). Esta questão aparentemente simples encerra complexidades teóricas e práticas fundamentais para o desenho institucional das democracias contemporâneas. Procuraremos, a seguir, indicar as bases teóricas e, em momento subsequente, apontar alguns debates mais atuais a respeito do tema.

A análise dos sistemas eleitorais requer uma perspectiva multidimensional, que considere a diversidade de regras e seus efeitos estruturais, contextuais e comportamentais, permitindo formular conclusões que sejam relevantes para a concepção, reforma e avaliação das instituições democráticas. Essa compreensão detalhada é fundamental para garantir que os sistemas eleitorais cumpram seu papel básico na legitimação da autoridade política e na representação justa e eficaz dos diversos segmentos da sociedade (Nohlen, 1995; Duverger, 1980; Lijphart, 1994).

Acompanhando essa recomendação, a análise proposta neste artigo restringe-se ao elemento barreiras, limiares ou *thresholds* eleitorais, cuja natureza e tipologia serão exploradas durante este trabalho científico que não tem a pretensão de esgotar o assunto.

2 SISTEMAS ELEITORAIS, PROPORCIONALIDADE E SEUS EFEITOS

As barreiras, limiares, ou *thresholds*, fazem parte da arquitetura dos sistemas eleitorais. Nos tópicos a seguir, abordaremos brevemente os conceitos de sistema eleitoral, proporcionalidade, fragmentação partidária e governabilidade e suas relações.

De acordo com a definição adotada por Dieter Nohlen, os sistemas eleitorais estabelecem as regras mediante as quais os eleitores expressam suas preferências políticas e os votos se convertem em assentos parlamentares ou em cargos de governo. Esse conceito engloba todos os elementos técnicos que influenciam a conversão dos votos, tais como as dimensões relativas a distritos, candidaturas, forma de votação e barreiras (Nohlen, 1995, p. 31).

Outros elementos, como a formação do eleitorado, as maneiras de composição do contencioso eleitoral e demais relativos ao processo eleitoral, também influenciam os resultados políticos, mas a definição acima proposta por Nohlen considera englobados no conceito de sistema eleitoral apenas os elementos técnicos e procedimentais que servem para estruturar as preferências políticas por meio de votos e convertê-los em assentos. Aqueles outros elementos têm, evidentemente, implicações políticas, mas este estudioso considera preferível adotar um conceito restrito de sistema eleitoral para isolar e analisar os efeitos com maior especificidade, em benefício da qualidade da análise. Isso permite compreender melhor o papel particular desse conjunto de elementos técnicos e procedimentais na formação da representação política.

Compreender os efeitos de cada um dos elementos de um sistema eleitoral é um desafio metodológico. Esse desafio decorre da interdependência entre os diferentes componentes do sistema, dos contextos políticos específicos em que eles são aplicados, e das variáveis socioeconômicas e culturais que influenciam o comportamento eleitoral. Além disso, a complexidade aumenta quando se busca avaliar não apenas os efeitos imediatos da conversão dos votos em cadeiras, mas também as consequências a médio e longo prazo sobre a qualidade da representação, o funcionamento dos sistemas partidários e a governabilidade.

Como decorrência dessas dificuldades, estudiosos buscaram desenvolver métodos para avaliar os efeitos dos sistemas eleitorais, dos quais destacam-se três (3).

O primeiro deles é o Número Efetivo de Partidos (NEP), concebido no final da década de 1970 por Markku Laakso e Rein Taagepera, como uma medida da fragmentação do sistema partidário, baseado numa medida de fragmentação proposta em 1968 por Douglas W. Rae (Effective, 2023a).

O segundo método, desenvolvido por Michael Gallagher, é denominado Índice de Mínimos Quadrados (ou índice de Gallagher). Foi desenvolvido no final da década de 1980 como uma medida do grau de desproporcionalidade gerado pelo resultado de uma eleição, entendendo-se por desproporcionalidade a disparidade, se houver, entre a distribuição de votos na eleição e a alocação de cadeiras. A construção do índice deveu-se, em grande parte, ao trabalho de estudiosos contemporâneos de sistemas eleitorais, como Arend Lijphart (1994) e Douglas Rae (1971), e há de se mencionar importante artigo publicado em 1911 pelo matemático francês André Sainte-Laguë. O índice recebeu a aprovação de Arend Lijphart, reconhecido estudioso de sistemas eleitorais que observou ser este o melhor método para refletir a desproporcionalidade no resultado das eleições (Gallagher, 1991).

O terceiro método se refere ao limiar efetivo (*effective threshold*). O conceito utilizado na formulação dos índices deriva do fato de que todos os sistemas eleitorais impõem algum tipo de limiar que um partido deve ultrapassar para obter representação. Às vezes, isso é explícito. Temos como exemplos o limiar de 5% ao nível nacional que um partido deve atingir na Eslováquia antes de poder conquistar qualquer cadeira, ou o limiar de 3% ao nível de circunscrição eleitoral imposto na Espanha (Effective, 2023b).

No que toca à proporcionalidade, é importante rememorar que “proporcional” é a qualidade da representação política que é construída a partir de fórmulas para a atribuição de assentos no parlamento que têm por objetivo fazer com que a distribuição corresponda da maneira mais fidedigna possível à distribuição das forças políticas e ideológicas presentes na sociedade. Trata-se de um ideal, ou um princípio, que se justifica na concepção de que a legitimidade democrática reside na correspondência entre a composição do parlamento e a da sociedade.

A aplicação da proporcionalidade no âmbito da distribuição de cadeiras não decorre de uma apreciação subjetiva. Para efeitos de distribuição, proporcional é, no campo do cálculo, uma qualidade precisa, matemática, objetiva. O argumento tradicionalmente empregado em defesa da representação proporcional de lista é o de que tal sistema garante uma equidade na relação entre votação e representação dos partidos. Nos últimos anos, a representação proporcional passou a ser defendida como opção para novas democracias com intensas divisões étnicas e religiosas, já que ela oferece aos grupos minoritários, dispersos pelo território, mais chances de obter representação (Nicolau, 2012, p. 47-48).

Contudo, a proporcionalidade perfeita constitui um ideal teórico dificilmente alcançável na prática. Diversos fatores institucionais afetam o grau de proporcionalidade efetivamente produzido por um sistema eleitoral: a magnitude dos distritos (número de cadeiras a serem preenchidas em cada circunscrição), a fórmula matemática de conversão de votos em cadeiras (D’Hondt, Sainte-Laguë, Hare, entre outras), a existência de cláusulas de barreira e o número de cargos da assembleia legislativa a serem preenchidos.

Para medir o grau de desproporcionalidade produzido por diferentes sistemas eleitorais, a ciência política desenvolveu diversos índices. O índice de Loosemore-Hanby mede a soma das diferenças absolutas entre a porcentagem de votos e a porcentagem de cadeiras obtidas por cada partido, dividida por dois. O índice de Gallagher, também conhecido como índice dos mínimos quadrados, dá maior peso às grandes diferenças entre votos e cadeiras, sendo considerado mais sensível às distorções que afetam partidos maiores. Esses instrumentos permitem comparações sistemáticas entre países e ao longo do tempo (Gallagher, 1991; Lijphart, 1994).

Arend Lijphart (1994), em sua análise comparativa de sistemas eleitorais, demonstrou que sistemas proporcionais tendem a produzir assembleias mais representativas da diversidade social. Diversamente, sistemas majoritários tendem a concentrar a representação em poucos partidos, às vezes sobre-representando significativamente o partido vencedor. Essa distinção surge da diferenciação entre modelos de democracia: o modelo consensual, que privilegia a inclusão e a representação ampla, e o modelo majoritário, que enfatiza a clareza de responsabilidade e a eficiência decisória.

Há ainda que se consignar o argumento de Giovanni Sartori (1994) no sentido de que a proporcionalidade absoluta, embora pareça justa em termos representativos, pode produzir sistemas partidários excessivamente fragmentados, dificultando a formação de maiorias governativas estáveis e incentivando a pulverização política. Para Sartori, a engenharia constitucional deve buscar uma proporcionalidade temperada, que preserve a representação das principais correntes políticas sem estimular a proliferação indefinida de partidos.

Por fim, vale trazer a constatação registrada pela Comissão de Veneza no resumo do Parlamento Europeu (2023) de que nenhum sistema eleitoral pode ser perfeitamente proporcional na prática, uma vez que um amplo corpo de eleitores deve ser traduzido em um corpo de representantes restrito.

Para melhor compreensão do tema tratado neste trabalho, é útil uma breve digressão sobre os princípios que orientam a forma como é escolhida a pessoa eleita para ocupar determinada vaga no parlamento: o majoritário e o proporcional. No primeiro, a vitória é atribuída ao candidato ou partido que obtém a maioria (absoluta ou relativa) dos votos em determinada circunscrição. No segundo, comum nas eleições para cadeiras em órgãos legislativos, busca-se estabelecer uma correspondência entre a proporção de votos recebidos e a proporção de cadeiras conquistadas, de modo que diferentes correntes políticas possam obter representação de acordo com sua força eleitoral.

Sistemas eleitorais baseados no princípio majoritário, nos quais a eleição para o parlamento segue o método *first past the post* (FPTP), constituem os representantes a partir de bases geográficas, em que o território eleitoral é dividido em distritos uninominais, ou seja, cada distrito elege um único representante para o parlamento. Os candidatos concorrem individualmente em cada distrito, sendo eleito o candidato que obtiver o maior número de votos, mesmo que essa quantidade não seja a maioria absoluta dos votos válidos. Ou seja, o vencedor é quem atinge o maior número de votos entre os candidatos naquele distrito, sem a necessidade de atingir a maioria absoluta.

O sistema majoritário geralmente privilegia partidos com forte base eleitoral em distritos específicos, podendo levar à representação desproporcional em relação ao total de votos nacionais, pois não distribui cadeiras proporcionalmente, mas sim com base em quem ganhou a maioria relativa em cada distrito. Esse é um modelo característico dos sistemas anglo-saxões⁴.

Sistemas que usam o princípio proporcional podem ter, ainda, duas fórmulas ou versões: o sistema proporcional de lista e o voto único transferível (STV, do acrônimo inglês *single transferable vote*), segundo a proposta de classificação de Andrew Reynolds, Ben Reilly e Andrew Ellis (Nicolau, 2012, p. 14).

No sistema proporcional de lista, a unidade fundamental é o partido político. Nas eleições, cada partido apresenta uma lista de candidatos. O eleitor vota em uma dessas listas, e alguns países permitem que o eleitor escolha um ou mais nomes. As cadeiras em disputa são então distribuídas segundo determinada fórmula eleitoral, pensada com o objetivo de garantir que cada lista partidária receba um número de cadeiras proporcional à sua votação. Por exemplo, um partido que obteve 40% dos votos deve receber em torno de 40% das cadeiras, enquanto outro que recebeu 10% obtém cerca de 10% da representação (Nicolau, 2012, p. 47).

Sistemas eleitorais baseados no princípio da proporcionalidade são desenhados com o objetivo essencial de assegurar que a sociedade tenha, de fato, uma boa representação em seus órgãos deliberativos. Nas sociedades heterogêneas, em que há multiplicidade de partidos políticos que correspondem a ideologias e forças sociais diversas, a votação é igualmente fragmentada e impõe a necessidade de se criar fórmulas que tornem a distribuição dos assentos legislativos o mais próxima possível do ideal de proporcionalidade. Sistemas proporcionais são adotados na maioria dos países da América Latina e da Europa (Nicolau, 2012, p. 17).

Maurice Duverger, em sua obra clássica *Os Partidos Políticos*, publicada originalmente em 1951, ponto de referência obrigatório neste campo, trata dos efeitos dos sistemas eleitorais sobre a configuração dos sistemas partidários. O autor considera que o fator técnico essencial para a análise dos sistemas de partidos é o regime eleitoral, pela sua evidente influência sobre aspectos estruturais partidários. E que, inversamente, o sistema de partidos determina o regime eleitoral, sendo realidades indissolúvelmente ligadas. A influência da arquitetura eleitoral é significativa a ponto de se constituir “um elemento do sistema de partidos,

4 Vale observar que, no Reino Unido, a Electoral Reform Society, uma entidade criada em 1884 por acadêmicos, juristas e membros do parlamento, vem defendendo a mudança do sistema britânico para o modelo proporcional desde a sua fundação. Vide <https://electoral-reform.org.uk/who-we-are/our-history/>

pois a forma de escrutínio orienta no mesmo sentido as estruturas de todos os partidos de um país. Sobre o número, dimensão, as alianças, a representação, sua ação é importante” (Duverger, 1980, p. 240-241).

De forma esquemática, o estudo de Duverger indica que o regime eleitoral, isto é, a forma de escrutínio, estabelece as seguintes tendências básicas:

1. a representação proporcional tende a um sistema de partidos múltiplos, rígidos, independentes e estáveis (salvo o caso de movimentos passionais);
2. o escrutínio majoritário de dois turnos tende a um sistema de partidos múltiplos, flexíveis, dependentes e relativamente estáveis (em todos os casos);
3. o escrutínio majoritário de turno único tende a um sistema dualista, com alternância de grandes partidos independentes (Duverger, 1980, p. 241)

A formulação conhecida como “Lei de Duverger” estabelece que o sistema de voto majoritário de turno único (*plurality rule*) em distritos uninominais favorece o desenvolvimento de sistemas bipartidários (Duverger, 1980)⁵. Como corolário dessa proposição central, o autor formulou duas hipóteses adicionais: a representação proporcional favorece o multipartidarismo, assim como o sistema majoritário com segundo turno (Duverger, 1980, p. 239).

De outro modo, sistemas proporcionais têm, segundo a teoria de Duverger, a propensão a favorecer o surgimento de partidos políticos. Por consequência, o número efetivo de partidos é maior, sendo essa uma das variáveis relevantes para a justificativa de existência das barreiras.

Há certo consenso quanto ao fato de que a capacidade de um governo de implementar sua agenda de políticas públicas sofre impacto quando há excessiva fragmentação partidária, em razão da maior dificuldade em obter apoios e formar alianças no parlamento que sustentem a aprovação de leis de interesse do Poder Executivo. Diante dessa dificuldade, o maior desafio para o desenho de um sistema eleitoral é assegurar a representação política dos diversos interesses da sociedade e manter o número de partidos equilibrado, a fim de manter a governabilidade.

⁵ Benoit (2006, p. 4) reconhece a esse postulado um caráter sociológico, distinguindo-o das leis mecânicas das ciências naturais, uma vez que descreve tendências observadas empiricamente, mas não determina resultados absolutos.

Segundo Limongi (2015), o objetivo de um sistema político precisa ser observado quando se pensa em uma reforma. Se o enfoque recai sobre a representação, o sistema proporcional e multipartidário fortalece a variedade e a diversidade de interesses políticos. Caso o entendimento volte-se para a governabilidade, a rapidez das decisões e a clareza relativa às ações dos representantes, poucos partidos e uma relação mais direta entre eleitor e eleito podem ser opções mais viáveis (Limongi, 2015, p. 27; Ribeiral, 2017). A questão central, portanto, não é a escolha absoluta entre representatividade e governabilidade, mas a calibragem adequada dos instrumentos institucionais para equilibrar essas dimensões.

O caso brasileiro é especialmente ilustrativo desse desafio.

Jairo Nicolau considera que a principal patologia do sistema político brasileiro é a hiperfragmentação partidária na Câmara dos Deputados, que ele descreveu como uma das mais altas do mundo. Essa fragmentação tem consequências diretas e negativas sobre a governabilidade, por tornar a formação de maiorias estáveis no Legislativo e a negociação de coalizões muito mais complexas, prejudicando a capacidade de o Executivo formar uma base de apoio consistente (Nicolau, 2012).

Outro efeito desse sistema de lista aberta seria a redução da importância dos partidos, elevando o personalismo nas eleições, com a valorização de candidaturas individuais em detrimento dos projetos partidários. Por fim, a proliferação de partidos pequenos, muitas vezes sem expressão nacional ou ideológica clara, pode gerar um distanciamento entre a sociedade civil e as agremiações partidárias, gerando uma diluição na representação (Nicolau, 2012).

Neste momento, vale retomar o artigo seminal de Sérgio Abranches, publicado em 1988, em que o autor descreve o sistema político brasileiro e o denomina “presidencialismo de coalizão”⁶. Sérgio Abranches, escrevendo ainda antes da vigência do novo texto constitucional, salienta que a proliferação de partidos não seria necessariamente um problema, pois, sendo a sociedade brasileira tão heterogênea, a pluralidade partidária corresponderia às suas características. Sua expectativa, na época, era a de que o Brasil tenderia a se tornar um sistema de fragmentação partidária mediana (Abranches, 1988). Abranches observa que o primeiro momento da formação das coalizões são as alianças pré-eleitorais (Abranches, 1988, p. 27), independentemente do número de partidos que venham a ocupar cadeiras, os acordos e pressões feitos no período de campanha

⁶ Posteriormente, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi desenvolvem a teoria do presidencialismo de coalizão, adotando o nome que Abranches atribuiu ao sistema político brasileiro, que buscará explicar como governabilidade, apesar da extrema fragmentação partidária que ocorreu após a Constituição de 1988. Dos autores, vide Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional (1999).

guardam, ainda que por tempo variável, alguma eficácia, garantindo aos partidos menores certa medida de poder político, mesmo que não ocupem cadeiras. Sendo assim, não haveria maiores dificuldades em um número aumentado de partidos.

A realidade, no entanto, foi outra. A multiplicação de legendas ocorrida nos anos seguintes motivou a adoção da regra contida no art. 13 da Lei n. 9.096/95, a Lei dos Partidos Políticos (Brasil, 2022). Porém, esse dispositivo veio a ser considerado inconstitucional, por decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que reconheceu a necessidade de preservação de canais de representação para a diversidade social brasileira, visto que o dispositivo em causa conflitava com os valores constitucionais do pluralismo político, do pluripartidarismo e da liberdade de criação de partidos políticos. E, ainda, que se tratava de uma restrição rechaçada pelo Congresso na Revisão Constitucional de 1993 (Lewandowski, 2013).

Em 2006, havia 29 legendas registradas no Tribunal Superior Eleitoral, conforme consignado no acórdão (TSE, 2006, p. 14). O número máximo foi 35 em 2018 (Souza; Leandro; Kauchakje, 2023), estando atualmente em 30 (Tribunal Superior Eleitoral, 2025).

Limites para o número de partidos com representação parlamentar, em tese, não afetam a existência de partidos políticos. Porém, as regras da EC n. 97/2017 atentam contra a sobrevivência das legendas menores, diferente de somente estabelecer um limiar para a obtenção de cadeiras na Câmara. O sufocamento financeiro e midiático implementado posteriormente com a Emenda Constitucional n. 97/2017 parece ter, de fato, impedido a existência das legendas menores (Souza *et. al.*, 2023).

A defesa dos governos unipartidários estaria associada a um maior controle do eleitor sobre a natureza do governo a ser formado nos países parlamentaristas. Já nos países onde os governos de coalizão são mais frequentes, o eleitor tem menos controle das negociações pós-eleitorais para a formação do gabinete. Nos governos de coalizão, é muito mais difícil responsabilizar um único partido pelo sucesso ou pelo fracasso das políticas implementadas (Nicolau, 2012, p. 27-28).

Essa tensão reflete um dilema da democracia representativa. Por um lado, a legitimidade democrática requer que o parlamento espelhe, tanto quanto possível, a diversidade de preferências, valores e interesses presentes na sociedade. Por outro lado, a efetividade governamental depende da capacidade de formar maiorias legislativas estáveis, capazes de aprovar políticas públicas e sustentar o governo ao longo do mandato.

Sistemas proporcionais, ao permitirem a representação de múltiplos partidos, podem resultar em parlamentos fragmentados nos quais nenhum partido detém maioria absoluta. Isso torna necessária a formação de coalizões multipartidárias, que podem ser instáveis ou requerer concessões políticas substanciais para sua manutenção. Por outro lado, sistemas majoritários podem produzir maiorias artificiais, nas quais um partido que obteve menos da metade dos votos controla a maioria absoluta das cadeiras, potencialmente marginalizando grandes parcelas do eleitorado. Nicolau (2012, p. 95) registra a crítica feita ao sistema proporcional, centrada no problema de se garantir a equidade na distribuição de cadeiras: “a ênfase demasiada na ideia de que a função das eleições é produzir uma boa representação acabaria prejudicando a outra dimensão das eleições, que é a da governabilidade”. O prejuízo à dimensão da governabilidade que a excessiva fragmentação partidária acarreta torna necessária a busca pelo equilíbrio entre a boa representação política da sociedade e a capacidade de o Poder Executivo conseguir efetivamente governar.

Assim, as cláusulas de barreira, limiares ou *thresholds* eleitorais emergem como instrumentos de mediação dessa tensão. Ao estabelecerem barreiras moderadas, buscam eliminar partidos extremamente pequenos cuja presença fragmenta excessivamente o parlamento, sem excluir correntes políticas significativas da representação. O desafio reside em calibrar adequadamente o nível dessas barreiras: *thresholds* muito baixos podem ser ineficazes em reduzir a fragmentação, enquanto *thresholds* muito altos podem excluir partidos com apoio eleitoral relevante, comprometendo a representatividade.

3 TIPOLOGIAS DAS CLÁUSULAS DE BARREIRA OU THRESHOLDS

Nos sistemas proporcionais, um tipo de mecanismo usado para se buscar o equilíbrio entre a representação política e a governabilidade é a imposição de limites para o acesso de partidos com mínima representação aos assentos do parlamento. Esse mecanismo de engenharia eleitoral é conhecido por cláusula de barreira, de desempenho, ou limiares eleitorais, típico de sistemas de representação proporcional por lista partidária. O debate a respeito do tema se desenvolve em torno das limitações que esse mecanismo impõe ao princípio da proporcionalidade.

Esse conceito teve origem no desejo de limitar a eleição de grupos extremistas na Alemanha e visa impedir que partidos muito pequenos obtenham representação. No entanto, tanto na Alemanha quanto na Nova Zelândia, existem caminhos alternativos para um partido ter direito a cadeiras das listas; no caso da Nova Zelândia, um partido deve ganhar pelo menos uma cadeira em uma circunscrição eleitoral e, no caso da Alemanha, três cadeiras, para contornar os

requisitos de limite (Reynolds et al., 2005, p. 83).

O principal argumento a favor desse mecanismo é a conseqüente redução do número de partidos políticos, pelo incentivo à nacionalização e fortalecimento das legendas mediante a conjunção de forças minoritárias. Países com limiares mais altos geralmente têm menos partidos significativos do que aqueles sem limiares ou com limiares baixos. Isso é normalmente visto como desejável, pois um número maior de partidos significativos muitas vezes dificulta a formação de governos. Os limiares também visam garantir que os parlamentos nacionais sejam compostos por partidos com alcance nacional. Isso pode contrastar com sistemas de votação uninominal, como o sistema majoritário simples, no qual os partidos precisam apenas ser marginalmente os mais populares em uma pequena área para conquistar uma cadeira.

De outra forma, há também a preocupação de que, sem um limiar, partidos extremistas possam conquistar algumas cadeiras e usar sua presença parlamentar para obter legitimidade.

Para Jairo Nicolau (2012), a cláusula de barreira é um mecanismo essencial de engenharia institucional para combater a fragmentação excessiva, e defende que o objetivo não é eliminar os partidos, mas sim racionalizar o sistema partidário, forçando a fusão ou o desaparecimento de legendas sem representatividade eleitoral mínima. Essa medida seria um passo necessário para reduzir o número de partidos, tornando o parlamento mais coeso e funcional e fortalecer as legendas restantes, ao concentrar o acesso ao Fundo Partidário e ao tempo de rádio e TV nos partidos que demonstram maior apoio popular e capacidade de organização.

Em relação ao percentual ideal da cláusula de barreira, Nicolau (2012) demonstrou preocupação de que um percentual muito alto, como os 5% previstos na primeira versão (declarada inconstitucional em 2006 pelo STF), poderia ter um “efeito devastador” e ser desproporcional para partidos médios. Em certas ocasiões, ele defendeu um percentual mais “razoável a curto prazo” para combater a alta fragmentação, como 1,5% dos votos nacionais para a Câmara, se combinado com o fim das coligações, argumentando que isso já seria suficiente para iniciar o processo de consolidação partidária. Para o autor, em resumo, a cláusula de barreira é uma ferramenta de racionalização política que visa a fortalecer a democracia brasileira ao torná-la menos dispersa e mais efetiva, transferindo a importância do candidato individual para o partido político enquanto instituição de representação.

3.1 Tipologias

3.1.1 Limiar legal (*legal threshold*)

Corresponde ao percentual mínimo de votos necessário para se obter um assento no parlamento estabelecido em lei. Trata-se de uma barreira explícita nas regras eleitorais, formal e transparente, codificada na legislação eleitoral de cada país.

Taagepera e Shugart (1989), em sua obra *Seats and Votes*, demonstram como essas barreiras explícitas funcionam como mecanismos deliberados de filtragem do sistema partidário. Os autores distinguem os limiares legais das barreiras implícitas decorrentes do desenho institucional, enfatizando que os primeiros representam escolhas políticas conscientes sobre o grau de exclusão desejado.

Gallagher (1991), em seu estudo sobre proporcionalidade e desproporcionalidade, observa que limiares legais variam significativamente entre democracias, e demonstra que a escolha do percentual do limiar legal reflete o equilíbrio que cada sistema político busca entre representatividade e governabilidade.

3.1.2 Limiar efetivo (*effective threshold*)

O conceito de limiar efetivo foi desenvolvido e sistematizado por Arend Lijphart (1994) em sua obra seminal *Electoral Systems and Party Systems*. Lijphart define o limiar efetivo como a barreira real que partidos pequenos enfrentam para conquistar representação parlamentar, considerando o conjunto de características institucionais do sistema eleitoral, mesmo na ausência de um limiar legal explícito.

Segundo Lijphart (1994), o limiar efetivo é determinado principalmente pela magnitude dos distritos eleitorais (número de cadeiras em disputa em cada circunscrição), mas também pela fórmula de conversão de votos em cadeiras (D'Hondt, Sainte-Laguë, Hare) e pelo quociente eleitoral utilizado. Em distritos de magnitude pequena, a barreira natural para obtenção de representação é consideravelmente mais alta do que em distritos de grande magnitude, mesmo que não exista limiar legal.

Taagepera e Shugart (1989) refinaram o conceito de limiar efetivo ao desenvolverem fórmulas matemáticas que o relacionam à magnitude distrital. Eles demonstraram que, em distritos uninominais (magnitude 1), o limiar efetivo aproxima-se de 50%, enquanto em distritos de grande magnitude, a barreira natural reduz-se substancialmente, permitindo a representação de partidos menores.

Douglas Rae (1971), em *The Political Consequences of Electoral Laws*, já havia observado que todos os sistemas eleitorais produzem efeitos redutores sobre o número de partidos, mesmo aqueles sem limiares legais explícitos, antecipando a conceituação posterior de Lijphart sobre limiares efetivos.

3.1.3 Limiares de inclusão e exclusão (*inclusion and exclusion thresholds*)

Referem-se, respectivamente, à proporção de votos necessária para garantir a conquista de pelo menos uma cadeira e à proporção que, mesmo no pior cenário, garante representação. Esses conceitos permitem calcular o limiar efetivo para determinado distrito e fórmula eleitoral.

Os conceitos de limiares de inclusão e exclusão foram formalizados por Lijphart (1994) como instrumentos analíticos complementares ao limiar efetivo. Estes conceitos permitem uma compreensão mais precisa das barreiras reais enfrentadas pelos partidos políticos em diferentes cenários eleitorais.

O limiar de inclusão (*inclusion threshold*) refere-se à proporção de votos necessária para garantir a conquista de pelo menos uma cadeira no melhor cenário possível — isto é, quando a distribuição de votos entre os demais partidos é mais favorável ao partido em questão. Representa, portanto, o patamar mínimo absoluto que assegura representação.

O limiar de exclusão (*exclusion threshold*) corresponde à proporção de votos acima da qual um partido necessariamente conquistará pelo menos uma cadeira, mesmo no pior cenário de distribuição de votos entre os competidores. Representa a barreira máxima efetiva do sistema.

Esses conceitos permitem calcular o limiar efetivo real para determinado distrito e fórmula eleitoral, considerando não apenas as regras formais, mas também a dinâmica competitiva esperada. Os limiares podem ser aplicados em diversos níveis de abrangência (distrital, regional ou nacional) e podem estabelecer requisitos diferentes para listas partidárias, coligações eleitorais ou candidatos independentes. O cálculo do limiar de inclusão pode ser feito aproximadamente como $1/(M+1)$, enquanto o limiar de exclusão aproxima-se de $1/M$, onde M é a magnitude do distrito (Taagepera; Shugart, 1989).

Cox (1997), em *Making Votes Count*, expandiu a análise dos limiares de inclusão e exclusão ao demonstrar como estes afetam a coordenação estratégica de eleitores e partidos. Quando os limiares são conhecidos, eleitores e lideranças partidárias antecipam as chances reais de representação e ajustam seu comportamento de acordo, produzindo os chamados efeitos psicológicos do sistema eleitoral.

Os determinantes técnicos fundamentais de qualquer limiar incluem: a magnitude distrital, a fórmula de alocação de cadeiras (proporcional ou majoritária), o número e características dos níveis ou camadas de distribuição (sistemas de um ou múltiplos níveis), e todos os elementos que configuram o patamar efetivo de exclusão, para além de qualquer regra legal explícita.

3.1.4 Barreiras individuais

As barreiras individuais constituem um tipo específico de limiar que não se aplica aos partidos como um todo, mas aos candidatos individualmente. Este mecanismo, menos comum no âmbito internacional, mas presente no sistema eleitoral brasileiro, estabelece requisitos mínimos de votação pessoal para que candidatos possam ser considerados eleitos.

As barreiras individuais diferenciam-se dos demais tipos de limiares por operarem em um nível micro (candidato) em vez de macro (partido), produzindo efeitos distintos sobre a dinâmica da competição eleitoral. Enquanto limiares legais, efetivos e de inclusão/exclusão regulam o acesso partidário à representação, as barreiras individuais regulam quais candidatos, dos partidos que superaram os limiares partidários, efetivamente ocuparão as cadeiras conquistadas.

Este mecanismo pode produzir situações paradoxais em que um partido conquista direito a determinado número de cadeiras pelo quociente eleitoral, mas não consegue preencher todas elas porque não possui candidatos suficientes que tenham atingido individualmente a barreira mínima de votos, resultando em cadeiras não preenchidas ou redistribuídas (Shugart, 1989).

No caso brasileiro, a barreira individual corresponde à exigência de que cada candidato eleito tenha alcançado um número mínimo de votos para compor a lista de eleitos do partido, mesmo que o partido tenha conquistado cadeiras suficientes pelo quociente eleitoral. Este dispositivo foi introduzido pela Emenda Constitucional n. 97/2017 e regulamentado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Nicolau (2012), em *Sistemas Eleitorais*, analisa as especificidades do sistema brasileiro de lista aberta e observa que as barreiras individuais representam uma tentativa de reduzir o fenômeno dos “puxadores de voto”, como são conhecidos os candidatos com alta votação que elegem companheiros de partido com votação insignificante. Este mecanismo busca fortalecer a conexão entre o candidato e o eleitorado, exigindo um mínimo de legitimidade individual para o exercício do mandato.

Os diferentes tipos de limiares operam em camadas complementares. Lijphart (1994) argumenta que a compreensão adequada das barreiras à representação exige análise conjunta de todos estes elementos: limiares legais explícitos, limiares efetivos decorrentes da magnitude distrital, limiares de inclusão e exclusão que definem as margens reais de competitividade, e, em alguns casos, barreiras individuais que regulam a elegibilidade de candidatos específicos. A combinação destes diferentes tipos de limiares determina o grau real de proporcionalidade e acessibilidade de cada sistema eleitoral.

4 MÉTODOS DE AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DOS SISTEMAS ELEITORAIS SOBRE A PROPORCIONALIDADE

Um dos temas centrais do debate sobre efeitos dos sistemas eleitorais é a capacidade de assegurar uma acurácia entre os votos dos eleitores e a representação parlamentar (Lijphart, 1994). É o tema da qualidade da representação política que está em pauta.

Estudiosos desenvolveram métodos para avaliar o grau de proporcionalidade produzido por diferentes arranjos institucionais. Já foram mencionados anteriormente o índice de desproporcionalidade de Gallagher e conceitos como o “número efetivo de partidos” (proposto por Laakso e Taagepera, 1979). Taagepera e Shugart (1989) demonstraram que existe uma relação matemática entre a magnitude dos distritos eleitorais e o número efetivo de partidos: quanto maiores forem os distritos, mais partidos tendem a obter representação. Essa relação, conhecida como “Lei do Cubo” ou regra $M+1$ (em distritos de magnitude M , tendem a emergir $M+1$ partidos competitivos), tem implicações importantes para o desenho de sistemas eleitorais.

A distinção entre coordenação eleitoral pré-eleição (quando partidos e candidatos decidem entrar ou não na competição) e coordenação pós-eleição (quando partidos formam coalizões governativas) foi desenvolvida por Cox (1997). Sistemas eleitorais afetam ambos os tipos de coordenação, produzindo diferentes padrões de competição e cooperação partidária.

A avaliação da proporcionalidade de um sistema eleitoral não pode, portanto, limitar-se a medidas técnicas. Deve considerar o contexto político-institucional mais amplo, incluindo o sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo), a estrutura federativa (unitária ou descentralizada), a existência de mecanismos de democracia direta e a cultura política prevalecente. Um mesmo arranjo eleitoral pode produzir resultados distintos em diferentes contextos nacionais.

O trabalho publicado em 2024, intitulado *How proportional are electoral systems? A universal measure of electoral rules*, de autoria de Daniel Bochsler, Miriam Hänni e Bernard Grofman, propõe um índice capaz de avaliar a propensão de um sistema eleitoral em permitir partidos políticos de diferentes tamanhos de obterem representação em proporção à sua cota de votos obtidos na eleição. Trata-se do avanço mais recente no debate sobre os efeitos dos sistemas eleitorais.

O artigo aborda a complexidade de medir a proporcionalidade dos sistemas eleitorais modernos, que frequentemente combinam múltiplas regras institucionais. O objetivo é fornecer aos estudiosos uma ferramenta mais precisa para comparar os efeitos de diferentes elementos dos sistemas eleitorais, facilitando a análise das reformas eleitorais (Bochsler *et al.*, 2024).

O índice apresentado pelos autores, denominado Magnitude Distrital Efetiva⁷, tem por objetivo melhorar a compreensão a respeito da desproporcionalidade entre votos e cadeiras e a fragmentação partidária, e sua validade é testada pela aplicação empírica. É estritamente baseado em regras institucionais (*a priori*), sem depender dos resultados eleitorais (*a posteriori*), ou seja, mede a propensão de um sistema eleitoral à proporcionalidade com base apenas em suas regras, em contraste com as medidas baseadas em resultados eleitorais.

A partir de quatro axiomas, os autores puderam atribuir graus de propensão à proporcionalidade a cinco elementos complexos dos sistemas eleitorais. Esses pontos de partida autoevidentes são os seguintes:

i) Axioma 1 (universalidade): A métrica deve fornecer uma pontuação única e significativa que seja comparável em suas implicações em todos os sistemas eleitorais. Ela deve depender de características institucionais (fórmulas eleitorais, número de assentos, magnitudes e limiares legais) que afetam a possibilidade de os partidos ganharem assentos em proporção aos seus votos.

ii) Axioma 2 (restrições seriais): Quando existem duas ou mais restrições, e os partidos só ganham assentos se cumprirem ambas (condições seriais, como magnitude distrital e limiar legal), o critério mais restritivo deve ser usado para o cálculo da métrica.

iii) Axioma 3 (restrições paralelas, não compensatórias): Quando há múltiplos modos (e restrições) pelos quais os partidos podem ganhar assentos e cada modo se aplica a uma categoria diferente de assentos (restrições paralelas, como

⁷ *Effective district magnitude*, no original.

em sistemas mistos não compensatórios), o indicador deve ser afetado por cada modo e ter um peso maior no nível que aloca mais assentos.

iv) Axioma 4 (restrições paralelas, condicionais/compensatórias): Em sistemas com restrições paralelas, nos quais um partido ganhará representação mesmo que passe apenas uma das várias barreiras de entrada (como nos sistemas mistos proporcionais), a Magnitude Distrital Efetiva é determinada pela restrição menos restritiva (mais baixa), desde que essa restrição mais baixa permita que os partidos ganhem uma parcela proporcional de todos os assentos no parlamento.

Os cinco elementos avaliados são os seguintes: a) fórmulas de alocação de assentos nos sistemas proporcionais; b) limiares legais; c) sistemas eleitorais mistos e de múltiplos níveis, compensatórios e não compensatórios; d) regras de representação proporcional com assentos adicionais.

Este novo índice aprimora o conceito tradicional de magnitude distrital, aplicando-o a sistemas mais complexos que incluem limiares legais e sistemas eleitorais mistos de múltiplos níveis. A pesquisa apresentada no artigo faz a validação empírica dessa nova métrica.

A contribuição de Boschler *et. al* é particularmente relevante para o debate sobre limiares porque permite comparações mais precisas entre sistemas que combinam diferentes barreiras (legais e naturais) com múltiplos níveis de distribuição de cadeiras, como ocorre em diversos países europeus e no Brasil.

Uma proposta significativa de aproveitamento dos votos corresponde à forma de realocação de votos desperdiçados em eleições parlamentares proporcionais. O estudo de Delemazure *et al.* (2020) aborda um dos principais problemas dos limiares: o desperdício de votos dados a partidos que não alcançam a barreira mínima.

Os autores propõem mecanismos de redistribuição de votos baseados em rankings de preferências ou votos transferíveis, inspirados no sistema STV, acrônimo de *Single Transferable Vote*. Nesse modelo, eleitores que votam em partidos que não atingem o limiar teriam seus votos redistribuídos para partidos de sua segunda ou terceira preferência, mitigando assim o desperdício eleitoral e fortalecendo a legitimidade do sistema.

Esta proposta é particularmente relevante porque busca conciliar os benefícios dos *thresholds* em termos de redução da fragmentação com a preservação do valor de cada voto, respondendo a uma das principais críticas aos sistemas

com barreiras elevadas: a deslegitimação decorrente da exclusão de milhões de votos da representação parlamentar. Esse tema também é analisado no contexto brasileiro no trabalho de Álvaro Severo e Ricardo Wias (2024).

Outra inovação apresentada na literatura recente é o conceito de *apportioned voting*, apresentado em pesquisa de Lloyd Koenig (2025). O sistema propõe que, em vez de os eleitores votarem em um único partido, possam distribuir seus votos entre múltiplos partidos de acordo com suas preferências, permitindo maior nuance na expressão da vontade política.

Este mecanismo teria o potencial de reduzir os efeitos excludentes dos limiares, pois mesmo partidos que não atingissem a barreira mínima individualmente poderiam acumular votos parciais suficientes para obter representação quando combinados com preferências secundárias dos eleitores.

Por fim, fazemos referência ao artigo de Buisseret e Prato (2025), em que os autores oferecem uma análise sobre representação proporcional e argumentam que a qualidade da democracia não pode ser medida exclusivamente por critérios de proporcionalidade matemática entre votos e cadeiras, mas propõem que sistemas eleitorais devem ser avaliados por sua capacidade de produzir representação efetiva, isto é, legislaturas capazes de traduzir preferências populares em políticas públicas responsivas. Nesta perspectiva, limiares moderados podem contribuir para melhorar a qualidade da representação ao facilitar a formação de maiorias legislativas funcionais, desde que não excluam correntes políticas significativas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste artigo demonstra que os limiares eleitorais constituem elementos da arquitetura eleitoral cujo fim é equilibrar a proporcionalidade da representação política com a capacidade governativa do sistema, reduzindo a fragmentação partidária excessiva.

A experiência comparada e a literatura especializada demonstram que não existe um nível “ótimo” universal de limiar eleitoral aplicável a todos os contextos nacionais. A calibragem adequada dessas barreiras depende de múltiplos fatores: o grau de fragmentação social e política, o sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo), a cultura política, as tradições institucionais e os objetivos normativos priorizados.

Limiares moderados, assim considerados aqueles situados entre 3% e 5%, parecem representar um ponto de equilíbrio razoável na maior parte dos con-

textos democráticos contemporâneos. Barreiras nesse patamar conseguem eliminar partidos extremamente pequenos, cuja proliferação fragmentaria excessivamente o parlamento, sem excluir correntes políticas com apoio eleitoral significativo. Limiares superiores a 5%, como demonstra o caso histórico da Turquia, tendem a produzir distorções graves na representação, excluindo um número expressivo de votos e, por consequência, gerando déficits de legitimidade democrática.

A experiência brasileira com a Emenda Constitucional n. 97/2017 oferece lições importantes. A implementação progressiva da cláusula de desempenho tem produzido efeitos significativos sobre a configuração do sistema partidário, reduzindo o número de partidos com representação no Congresso Nacional de 30 para 16 entre 2018 e 2024 (Tribunal Superior Eleitoral, 2024). Esta redução tem sido acompanhada por processos de fusão e incorporação partidária, sugerindo algum grau de racionalização do quadro partidário.

Contudo, permanecem questões importantes sobre os efeitos de longo prazo dessas regras. A exclusão de partidos menores do acesso ao fundo partidário e à propaganda eleitoral gratuita, embora não impeça formalmente sua existência, cria condições estruturais que dificultam enormemente sua sobrevivência, potencialmente homogeneizando artificialmente o sistema partidário e reduzindo a representação de correntes políticas minoritárias, mas legítimas.

A solução brasileira de estabelecer uma cláusula de desempenho que não impede a obtenção de mandatos parlamentares, mas restringe o acesso a recursos e propaganda, representa um compromisso entre os objetivos de reduzir a fragmentação e preservar o pluralismo. Este modelo distingue-se de limiares mais rígidos que excluem completamente partidos da representação parlamentar, oferecendo um caminho intermediário que merece acompanhamento e avaliação sistemáticos.

As contribuições metodológicas recentes, particularmente o índice de magnitude distrital efetiva proposto por Bochsler, Hänni e Grofman (2024), oferecem instrumentos analíticos para avaliar os efeitos combinados de limiares, magnitude distrital e fórmulas eleitorais sobre a proporcionalidade. Estes avanços metodológicos permitirão análises mais precisas dos *trade-offs* envolvidos em diferentes configurações institucionais.

Por fim, cabe ressaltar que limiares eleitorais são apenas um componente de sistemas eleitorais complexos. Sua efetividade e seus efeitos dependem da interação com outros elementos institucionais: a magnitude dos distritos, as fórmulas de distribuição de cadeiras, as regras sobre coligações e federações parti-

dárias, o sistema de financiamento eleitoral e partidário, entre outros. Reformas eleitorais bem-sucedidas devem considerar essa complexidade sistêmica, evitando soluções isoladas que podem produzir consequências não intencionadas.

A questão formulada por Ribeiral (2017) “qual o número ideal de partidos políticos em uma dada democracia?” não admite resposta universal. O que a teoria e a experiência comparada sugerem é que sistemas partidários funcionais requerem equilíbrio entre diversidade e agregação, entre representação fiel e capacidade governativa. Os limiares eleitorais, quando adequadamente calibrados e combinados com outros mecanismos institucionais, podem contribuir para esse equilíbrio sem comprometer os fundamentos pluralistas da democracia representativa.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

BENOIT, Kenneth. Duverger’s Law and the Study of Electoral Systems. **French Politics**, v. 4, n. 1, p. 69-83, 2006. Disponível em: https://kenbenoit.net/pdfs/Benoit_FrenchPolitics_2006.pdf. Acesso em: 24 nov. 2025.

BOCHSLER, Daniel; HÄNNI, Miriam; GROFMAN, Bernard. How proportional are electoral systems? A universal measure of electoral rules. **Electoral Studies**, v. 87, p. 102713, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2023.102713>. Acesso em: 27 out. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 97, de 4 de outubro de 2017**. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Brasília, DF: Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm. Acesso em: 28 nov. 2025.

BRASIL. **Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 28 nov. 2025.

BUISSERET, Peter; PRATO, Carlo. Proportional Representation. **Center for Effective Government**: University of Chicago, 2025. Disponível em: <https://effectivegov.uchicago.edu/primers/proportional-representation>. Acesso em: 24 nov. 2025.

COX, Gary W. **Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

DELEMAZURE, Thomas *et al.* Reallocating Wasted Votes in Proportional Parliamentary Elections. **ArXiv**, 2020. Disponível em: <https://arxiv.org/html/2503.17156v1>. Acesso em: nov. 2025.

DIFFORD, Dylan. Barriers to entry: How do electoral thresholds work? **Electoral Reform Society**, 2021. Disponível em: <https://electoral-reform.org.uk/barriers-to-entry-how-do-electoral-thresholds-work/>. Acesso em: 21 nov. 2025.

DUVERGER, Maurice. **Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State**. London: Methuen, 1951.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. 2ª edição. Brasília, Zahar Editores e Editora Universidade de Brasília, 1980.

EFFECTIVE number of parties. **Trinity College Dublin**. 2023a. Disponível em: https://www.tcd.ie/Political_Science/about/people/michael_gallagher/ElSystems/Docts/effno.php. Acesso em: 24 nov. 2025.

EFFECTIVE threshold in electoral systems. **Trinity College Dublin**. 2023b. Disponível em: https://www.tcd.ie/Political_Science/about/people/michael_gallagher/ElSystems/Docts/effthresh.php. Acesso em: 24 nov. 2025.

ELECTORAL REFORM SOCIETY (ERS). **Crossing the threshold – the Turkish election**. Londres, 11 jun. 2015. Disponível em: <https://electoral-reform.org.uk/crossing-the-threshold-the-turkish-election/> Acesso em: 17 nov. 2025.

ELECTORAL REFORM SOCIETY (ERS). **Support for proportional representation hits record high, according to new research**. Londres, 2025. Disponível em: <https://electoral-reform.org.uk/support-for-proportional-representation-hits-record-high-according-to-new-research/>. Acesso em: 17 nov. 2025.

ELECTORAL REFORM SOCIETY. **Did proportional representation put the Nazis in power?** Londres: Electoral Reform Society, [2025]. Disponível em: <https://electoral-reform.org.uk/did-proportional-representation-put-the-nazis-in-power/>. Acesso em: 23 nov. 2025.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Electoral thresholds in European Parliament elections**. EPRS Briefing, 2023. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749770/EPRS_BRI\(2023\)749770_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749770/EPRS_BRI(2023)749770_EN.pdf). Acesso em: nov. 2025.

GALLAGHER, Michael. Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems. **Electoral Studies**, v. 10, n. 1, p. 33-51, mar. 1991. Disponível em: https://www.tcd.ie/Political_Science/about/people/michael_gallagher/ElectoralStudies1991.pdf. Acesso em: 24 nov. 2025.

KIM, Richard Pae. Representação Política e Multipartidarismo. In NORONHA, João Otávio de; KIM, Richard Pae (Coords.). **Sistema Político e Direito Eleitoral Brasileiros: Estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli**. São Paulo: Atlas, 2016, p. 633 a 672.

KOENIG, Lloyd. Apportioned voting. **PLOS One**, 2025. Disponível em: <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0317580>. Acesso em: nov. 2025.

LAAKSO, Markku; TAAGEPERA, Rein. “Effective” Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. **Comparative Political Studies**, v. 12, n. 1, p. 3-27, 1979.

LIJPHART, Arend. **Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990**. Oxford: Oxford University Press, 1994.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro, FGV Editora, 1999.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 76, p. 17-41, 2015. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0101-33002006000300002>. Acesso em 9 nov. 2025.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Breves considerações sobre a reforma política em discussão no Congresso Nacional. In CAGGIANO, Monica Herman Salem et al. (Coords.). **Direito eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo**. São Paulo: Saraiva, 2013.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

NOHLEN, Dieter. **Elecciones y Sistemas Electorales**. 3ª edición. Caracas, Fundación Friedrich Ebert e Editorial Nueva Sociedad, 1995.

POWELL, G. Bingham. **Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions**. New Haven: Yale University Press, 2000.

RAE, Douglas W. **The Political Consequences of Electoral Laws**. New Haven: Yale University Press, 1971.

REUTERS. **Turkish parliament passes law reducing required votes threshold to 7%**. Reuters, 31 mar. 2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/middle-east/turkish-parliament-passes-law-reducing-required-votes-threshold-7-2022-03-31/>. Acesso em: 17 nov. 2025.

REYNOLDS, Andrew; REILLY, Ben; ELLIS, Andrew. **Electoral System Design: The New International IDEA Handbook**. Estocolmo: International IDEA, 2005. Disponível em: <https://www.eods.eu/library/IDEA.Electoral%20Systems%20Design%20EN.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2025.

RIBEIRAL, Tatiana Braz. Cláusula de Barreira: reflexões da história recente no Brasil. **Cadernos Adenauer XVIII** (2017) n. 4. Konrad-Adenauer-Stiftung. Disponível em https://www.kas.de/documents/265553/265602/7_file_storage_file_24698_5.pdf/5ae24095-8bfa-821c-f497-d5cc154db07d. Acesso em 10 nov. 2025.

RIKER, William H. The Two-party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science. **American Political Science Review**, v. 76, n. 4, p. 753-766, 1982.

SANTANO, Ana Claudia. A questão da cláusula de barreira dentro do debate sobre reforma política no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, 2015. Disponível em: <https://d1wqxts1x7le7.cloudfront.net/48291478/28045-28055-1-PB-libre.pdf>. Acesso em: nov. 2025.

SARTORI, Giovanni. **Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes**. 2. ed. New York: New York University Press, 1994.

SEVERO, Álvaro Vinícius Paranhos; WIAS, Ricardo Alan. Sistema Eleitoral Alternativo: Voto Único e Transferível: Alternativas e Desafios nas Eleições Brasileiras. **REDESP**, São Paulo, SP, vol. 8, n. 2, jun. a dez. 2024. Disponível em <https://apps.tre-sp.jus.br/ojs/index.php/revistaEJEP/article/view/336>. Acesso em 24 nov. 2025.

SOUZA, Renan Arnon de; LEANDRO, Breno Pacheco; KAUCHAKJE, Samira. Partidos brasileiros do século XXI: comparação entre as duas primeiras eleições dos partidos brasileiros criados entre 2000-2014. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 38, n. 1, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-202338010006>. Acesso em: 23 nov. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1351**. PARTIDO POLÍTICO - FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR - PROPAGANDA

PARTIDÁRIA GRATUITA - FUNDO PARTIDÁRIO. Surge conflitante com a Constituição Federal lei que, em face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o funcionamento parlamentar e reduz, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do Fundo Partidário. **NORMATIZAÇÃO - INCONSTITUCIONALIDADE - VÁCUO**. Ante a declaração de inconstitucionalidade de leis, incumbe atentar para a inconveniência do vácuo normativo, projetando-se, no tempo, a vigência de preceito transitório, isso visando a aguardar nova atuação das Casas do Congresso Nacional. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgamento em 7 dez. 2006. Publicada em 29 jun. 2007.

TAAGEPERA, Rein; SHUGART, Matthew S. **Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems**. New Haven: Yale University Press, 1989.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Partidos políticos registrados no TSE. **Portal TSE**, Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/registrados-no-tse>. Acesso em: 28 nov. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Tabela com a representatividade dos partidos políticos e das federações na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Portal TSE**, Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/tabela-com-a-representatividade-dos-partidos-politicos-e-das-federacoes-na-camara-dos-deputados-e-no-senado-federal>. Acesso em: 28 nov. 2025.

VIDALES, Covadonga Ferrer Martín de. El sistema electoral europeo: evolución y posibles reformas futuras. **Revista de la Facultad de Derecho de México**, v. 74, n. 288, p. 201-236, 2024.