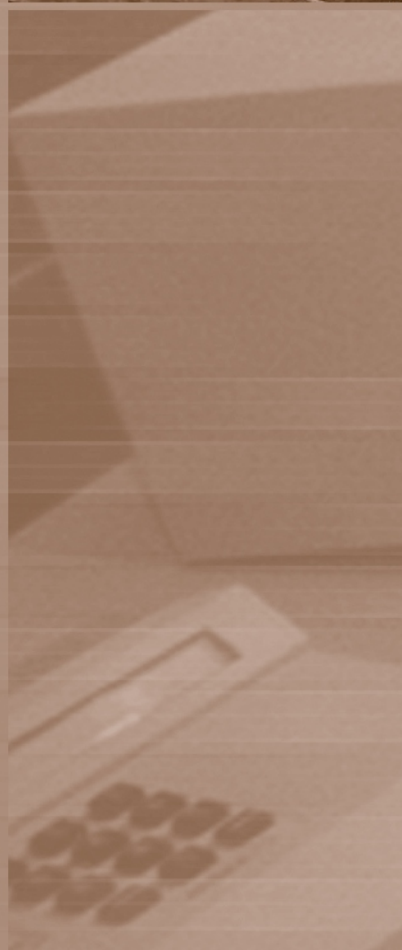




ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 2 Número 3 maio/ago, 2006



A CLÁUSULA DE BARREIRA NA ALEMANHA

João Paulo Saraiva Leão Viana

Professor colaborador da Universidade Federal de Rondônia.

1. INSTITUIÇÕES POLÍTICAS NA ALEMANHA

A República Federal da Alemanha é composta por 16 unidades federadas, com uma população de aproximadamente 82 milhões de habitantes, sendo aproximadamente 8 milhões de estrangeiros. O sistema de governo adotado é o parlamentarismo, com um presidente federal (*bundespräsident*) eleito por uma Assembléia Nacional que se reúne apenas para essa finalidade. A Assembléia Federal é composta por parlamentares (deputados federais) e delegados nomeados pelas assembleias legislativas e também personalidades eméritas respeitadas, que não sejam membros das assembleias. A duração do mandato é de cinco anos, podendo-se concorrer à reeleição para mais um mandato. A função do presidente federal como chefe de Estado é representar a República Federal da Alemanha em tratados e acordos com outros países, receber e nomear embaixadores. Ele examina se as leis estão de acordo com a Constituição e as promulga no *Diário Oficial*. Indica ao Parlamento Federal um candidato a chanceler (de acordo com as maiorias representadas no Parlamento). Pode também nomear e exonerar os ministros federais com indicação do chanceler. Em caso de voto de desconfiança do Parlamento ao chanceler, se os parlamentares não elegerem outro imediatamente para o cargo, cabe ao presidente federal, aconselhado pelo chanceler, a dissolução do Parlamento e a convocação de novas eleições.

O chanceler federal (*bundeskanzler*) é o chefe do governo e juntamente com os ministros federais forma o governo federal, também denominado "gabinete". O chanceler federal é eleito pelo Parlamento após indicação do presidente federal. A indicação leva em conta a maioria parlamentar onde apenas um candidato, com possibilidade de ser eleito, concorre ao cargo. Os ministros federais são nomeados ou exonerados pelo presidente federal por indicação do chanceler. Ele também decide pelo número de ministros e quais suas pastas, e preside as reuniões do gabinete. Sua atribuição principal é estabelecer as diretrizes da política de governo.

Sendo o único membro do governo federal eleito pelo Parlamento, cabe também ao chanceler federal prestar contas a este. No caso do voto de desconfiança, o Parlamento precisa imediatamente eleger um sucessor com a maioria dos votos. Caso isso não aconteça, o presidente, a conselho do chanceler, pode dissolver o Parlamento. Perante os ministros, não é permitido o voto de desconfiança.

O Parlamento Federal da Alemanha (*Bundestag*) é a representação do povo alemão. Suas principais atribuições são a legislação, a eleição do chanceler federal e o controle do governo. A princípio, o número de assentos corresponde a 598, sendo 299 vagas destinadas aos candidatos dos distritos eleitorais e outras 299 para as listas estaduais dos partidos. É permitido aos partidos fazer coligações, desde que essas coligações sejam iguais em todos os estados em que os partidos lançarem candidatos. Nas eleições para o Parlamento, cada eleitor possui dois votos. No primeiro voto, elege-se o candidato do distrito eleitoral. Cada partido pode apresentar apenas um candidato por distrito. O voto é o majoritário distrital. Para as eleições dos distritos, são permitidas também candidaturas avulsas, desde que o postulante à vaga apresente uma lista com um número de 200 assinaturas que confirmem sua candidatura. No distrito eleitoral, é vencedor o candidato que alcançar o maior número de votos.

No segundo escrutínio, o eleitor vota numa lista partidária estadual, em que os partidos nomeiam seus candidatos dentro de cada estado numa determinada seqüência. A composição dos assentos no Parlamento alemão é definida pelo percentual de votos dado ao partido em cada estado. No caso de um partido conseguir mais mandatos diretos (primeiro voto), nos distritos eleitorais, do que lhe caberia pelo percentual obtido na lista partidária estadual, todos os parlamentares eleitos pelo primeiro voto mantêm seus mandatos. Esses são os chamados “mandatos excedentes”. Nas eleições de 2002, em vez de 598 foram eleitos 603 deputados. Com um total de cinco mandatos excedentes.

Vale ressaltar que os partidos que atingirem menos de 5% dos votos válidos não participam da divisão dos mandatos, tendo seus votos excluídos do cálculo eleitoral. Na Alemanha, não existe um número fixo de assentos para cada unidade federada do Parlamento Federal. A divisão de cadeiras é definida pela taxa de comparecimento às eleições. Uso aqui a terminologia do cientista político alemão Dieter Nohlen para definir o sistema eleitoral alemão como “proporcional personalizado”.

O Conselho Federal Alemão (*Bundesrat*) é o órgão responsável pela representação dos 16 estados federados, participando também das tarefas legislativas. É composto de no mínimo três e no máximo seis representantes, dependendo da quantidade da população. Os conselheiros federais não são

eleitos pelo voto popular, são membros ou representantes dos governos estaduais. No caso das leis que afetam os interesses dos estados, nas áreas de finanças ou administração, elas necessitam da aprovação de 2/3 do Conselho Federal. No que se refere às outras leis, cabe ao Conselho Federal apenas o poder de recurso, que o Parlamento pode rejeitar por decisão da maioria. Caso não haja acordo entre Conselho Federal e Parlamento Federal, é designada uma comissão mediadora com membros das duas casas, em busca de um comum acordo.

As votações por estado são realizadas em bloco, não sendo possível votos diferentes entre os membros de um mesmo estado. O presidente do Conselho Federal é eleito por um período de um ano, seguindo um círculo rotativo. Caso o presidente federal esteja por algum motivo impedido para o cargo, o presidente do Conselho Federal assume tal função.

O Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgerichts*) é o órgão responsável por zelar pelo respeito à Lei Fundamental. É composto de duas salas de oito juízes cada uma, com a metade indicada pelo Parlamento Federal e a outra metade pelo Conselho Federal. É o Tribunal quem decide os conflitos entre a Federação e os estados federados ou somente entre esses últimos. O Tribunal analisa as leis federais e estaduais, verificando suas compatibilidades com a Lei Fundamental. Se for declarada inconstitucional, a lei não pode mais ser aplicada. No entanto, ele só intervém quando invocado por determinados órgãos, como o governo federal, o Parlamento Federal (com um mínimo de 2/3 dos deputados) e os tribunais de justiça.

Qualquer cidadão tem o direito de apresentar um recurso de inconstitucionalidade perante o Tribunal Constitucional Federal, quando considerar que foi lesado pelo Estado em seus direitos fundamentais. Contudo, deve se dirigir primeiramente aos tribunais competentes; não obtendo êxito, pode então apelar a este. Somente esse órgão pode verificar se um partido político ameaça a ordem fundamental liberal e democrática, considerando-o assim inconstitucional. Como foram os casos de dissolução do Partido Socialista do *Reich* em 1952, que representava a direita extremista do pós-guerra, e, em 1956, do Partido Comunista da Alemanha (KPD). Observa-se, assim, a importância do Tribunal Constitucional Federal como órgão fundamental para a estabilização da Ordem Constitucional vigente.

2. A CLÁUSULA DE BARREIRA ALEMÃ

A cláusula de 5% (*fünfpromzentklausel*) ou três mandatos diretos, ou cláusula de barreira (*sperrklausel*), constitui-se regulamentação introduzida na Lei Eleitoral

alemã em 1953 e alterada em 1956. A cláusula determina que só podem ter representação no *Bundestag* (Parlamento Federal Alemão) os partidos que alcançarem, no mínimo, 5% dos segundos votos (lista partidária) em nível nacional ou três mandatos diretos no primeiro voto (majoritário distrital).

Caso o partido obtenha número inferior a 5% dos votos na lista partidária, não participa da divisão das cadeiras, tendo seus votos eliminados do cálculo nacional da distribuição dos assentos para o Parlamento Federal. Contudo, alcançando os três mandatos diretos no primeiro voto, terá direito à representação parlamentar, sendo essa a cláusula alternativa. Se não alcançar também os três mandatos diretos, estará fora do Parlamento. Porém, os candidatos eleitos pelo voto majoritário distrital exercem o mandato individualmente. Tal fato ocorreu, pela primeira vez, nas eleições de 2002, onde o PDS conquistou dois mandatos diretos mas não os 5%. Dentro do Parlamento, somente partidos com mais de 5% dos deputados têm *status* de bancada. Partido com três ou mais mandatos tem *status* de grupo, o que significa menos regalias do que as da bancada, porém mais que as do deputado individual.

A cláusula de barreira alemã aplica-se, também, nas eleições estaduais para os *Landtage* (assembléias legislativas dos estados alemães):

Nos casos de representação de minorias nacionais, prescinde-se da cláusula de exclusão a nível estadual. Assim acontece, por exemplo, com o agrupamento de eleitores em Schleswig-Holstein, que representa a minoria dinamarquesa e possui um deputado na Assembléia Legislativa daquele estado, embora não reúna 5% dos votos.¹

O principal argumento utilizado pelos defensores da cláusula de exclusão, quando das discussões sobre sua implementação, seria evitar o alto número de partidos, como o ocorreu na República de Weimar, e possibilitar assim a formação de governos estáveis.

3. A REPÚBLICA DE WEIMAR E A QUESTÃO DA FRAGMENTAÇÃO POLÍTICO-PARTIDÁRIA

Com o fim da Primeira Guerra Mundial e a derrota do Império alemão, a República, antes duramente combatida, funda-se como regime político. No

¹ REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA. Departamento de Imprensa e Informação do Governo Federal. *Perfil da Alemanha*, 1999. p. 173-174. É importante observar que atualmente a minoria dinamarquesa possui dois deputados naquela Assembléia Legislativa.

dia 11 de agosto de 1919 é votada a Constituição da República de Weimar, assim denominada por ter tido como sede a cidade de Weimar.

A composição da República weimariana, no início, foi feita, em maioria, por partidos com ideais republicanos: o Partido Social Democrata, o Partido do Centro e o Partido Democrata Alemão. O social-democrata Friedrich Ebert foi eleito o primeiro presidente de Weimar. Nesse período, os sociais-democratas já estavam distantes das idéias revolucionárias. O direito à propriedade privada dos meios de produção foi mantido, as tentativas de levantes revolucionários socialistas foram barradas por força militar. Os funcionários públicos e oficiais do Exército imperial continuaram exercendo suas funções normalmente na República de Weimar, representando assim o espírito antidemocrático existente nas instituições.

Weimar representou a primeira tentativa alemã de implementação de um sistema democrático. Com a Lei Eleitoral de 27 de abril de 1920, foi concedido o direito a voto às mulheres, e a idade mínima exigida diminuiu de 25 para 20 anos. A democracia contava com instrumentos de participação popular como plebiscitos. Entrou em vigor também a representação proporcional. O sistema de governo adotado foi o parlamentarista, porém com certas peculiaridades. O presidente era eleito pelo povo para um mandato de sete anos, no entanto sua função não se limitava à de chefe de Estado. Era ele quem nomeava o chanceler e os ministros e possuía poderes para dissolver o Parlamento. Um caso raro de junção dos sistemas parlamentarista e presidencialista de governo. “Hoje em dia, alguns autores até mesmo utilizam o termo ‘semipresidencialismo’ para definir a característica particular da Constituição de Weimar”.²

A esquerda também estava dividida. O Partido Comunista e os setores nacionalistas autoritários apresentavam oposição ao sistema. No decorrer dos anos 20, a crise econômica e o alto índice de desemprego contribuíram ainda mais para o ceticismo anti-republicano. “A destruição do regime republicano-parlamentar era uma das metas políticas de amplas seções da classe média alemã desde os primeiros anos do pós-guerra imediato”.³

Com a adoção da representação proporcional, diminuíram-se drasticamente os distritos eleitorais, que, até 1918, eram 397, passando para 35 em Weimar. O número de deputados no Parlamento dependia do comparecimento dos eleitores às urnas. No período de 1920 a 1933, o número

² MALUSCHKE, Günther. O parlamentarismo alemão: uma análise crítica. In: HAGUETTE, André (Org). *Formas e sistemas de governo*. Fortaleza: UFC, 1992, p. 26.

³ ELIAS, Norbert. *Os alemães: a luta pelo poder e a evolução dos *habitus* nos séculos XIX e XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997. p. 203.

de assentos no Parlamento alemão variou de 459 a 647. Cada partido precisava de 60 mil votos para garantir um assento no Parlamento. Com mais 30 mil votos excedentes, era garantida outra vaga. O voto era em lista fechada; o candidato lutava dentro do partido pela hierarquia na lista.

Além da representação proporcional, a divisão da sociedade em Weimar contribuiu bastante para o excessivo número de partidos. Nas eleições de 1928, concorreram 41 partidos e 13 conseguiram representação no *Reichtag*. Em 1930, 32 partidos disputaram o pleito e 14 garantiram assentos no Parlamento alemão. O resultado disso foi o impedimento à formação de maiorias no Parlamento até 1930, o que representou várias composições de gabinetes. “Entre 1919 e 1930, houve 16 governos, com um período médio de gabinete de apenas oito meses cada”.⁴

Em 1925, com a morte de Friedrich Ebert, o candidato da direita, o ex-marechal Paul von Hindenburg, é eleito presidente. A crise econômica de 1929 acentuara ainda mais os problemas de Weimar. Os movimentos comunista e nazista tiraram proveito da situação. A partir de 1930, há um crescimento surpreendente do nazismo e, em 1932, ele se consolidaria como o maior partido. Com isso, em 1933, Hindenburg nomearia Adolf Hitler chanceler.

A existência de ministros de outros partidos de direita e de ministros sem ligação com partidos não impediu que Hitler colocasse logo em prática seus planos políticos. Ele dissolveu o Parlamento, decretou a censura à imprensa, desarticulou os sindicatos, instituiu o regime de partido único e, com a morte de Hindenburg, em 1934, assumiria também a chefia de Estado. Era o início da ditadura nazista e o fim da República de Weimar.

O sociólogo Norbert Elias,⁵ em seu estudo clássico denominado *Os alemães*, afirma que a característica marcante dos governantes que assumiram o poder logo após a Primeira Guerra Mundial foi o controle mínimo sobre as forças militares responsáveis pela manutenção da ordem social. Isso teria dado oportunidade de ação aos setores de caráter violento da classe média e dos trabalhadores. Nesse sentido, Weimar se teria destacado como um “estado rudimentar”. Segundo Elias, a queda de Weimar deu-se em consequência de uma estrutura frágil em relação ao monopólio da violência pelo Estado, ponto que teria sido explorado por organizações da classe média, que se sentiam discriminadas pelo novo regime da República parlamentarista e, dessa forma, lutavam por sua destruição.

⁴ JAMES, Peter. The german electoral system. Hants: Ashgate, 2003. p. 10: “Between 1919 and 1930 there were 16 governments with an average period of office of just eight months each” (tradução do autor).

⁵ ELIAS, op. cit., p. 199.

O filósofo Günther Maluschke,⁶ em seu artigo “O parlamentarismo alemão: uma análise crítica”, argumenta que a maioria dos analistas políticos aceitam a idéia de que essa formação antagonica ao governo que arruinara o Poder Executivo representou um dos fatores principais da queda de Weimar. Segundo Maluschke, o fato de o povo e as elites não estarem preparados para a democracia, aliado à fragilidade institucional, foram os determinantes do desastre da República de Weimar.

Peter James,⁷ professor da Universidade de Northumbria, na Inglaterra, em sua obra *The german electoral system*, propõe que o sistema eleitoral de Weimar incentivou a representação de muitos partidos no Parlamento, inclusive partidos nanicos, o que teria contribuído para a formação de governos instáveis. Conforme James, o elevado número de partidos políticos não forçou o comprometimento deles em promover a estabilidade política.

Stephen Padgett e Tony Burkert,⁸ professores do departamento de estudos europeus da Universidade Inglesa de Loughborough, na obra *Political parties and election in West Germany*, apontam que os democratas liberais de Weimar nunca se empenharam firmemente na construção dos verdadeiros ideais republicanos que pretendiam fundar. Segundo Padgett e Burkert, Weimar foi erguida na irremediável sociedade autoritária e feudal do reino da Prússia, que, ao confrontar-se com a oposição de grupos contrários – a democracia e a República –, foi derrotada por esses através dos próprios instrumentos legais do sistema.

A República de Weimar constituiu-se uma tentativa frustrada de implementação de um sistema novo que, pela conjuntura econômica, política e social desfavorável da época, aliada à fragilidade das instituições e à falta de comprometimento de seus idealizadores, não conseguiu se manter, mostrando-se débil diante de movimentos antidemocráticos que, por meio do nazismo, vieram a alcançar o poder.

4. INTRODUÇÃO DA CLÁUSULA DE BARREIRA NO SISTEMA ELEITORAL ALEMÃO NO PERÍODO DE 1949 A 1956⁹

A cláusula de barreira alemã foi severamente debatida e por três vezes modificada entre os anos de 1949 e 1956 no Parlamento alemão. Durante

⁶ MALUSCHKE, op. cit., p. 26.

⁷ JAMES, op. cit., p. 10.

⁸ PADGETT, Stephen; BURKET, Tony, *Political parties and election in West Germany: the search for a new stability*. London: C. Hurst & Company; New York: ST. Martin's Press, 1987. p. 12.

⁹ As discussões no Parlamento alemão, aqui citadas, foram extraídas da obra *Wahlrecht zwischen kontinuierität und reform* (Direito eleitoral entre continuidade e reforma), capítulo “Fünfprozentklausel Entstehung und Politische Diskussion”: Cláusula de 5%: origem e discussão política, do estudioso alemão Eckhard Jesse.

três legislaturas, os deputados alemães da coalizão governamental, liderados pela CDU/CSU a favor, confrontaram-se contra o SPD e pequenos partidos que se pronunciavam contra. No princípio, em 1949, a convenção da Constituição de Herrenchiemsee declarou-se a favor da barreira. No entanto, o Conselho Parlamentar colocou-se contra a implementação. A discussão, por parte da comissão, levantou dúvidas se, de fato, a cláusula deveria ou não constar na Constituição, pois, se estivesse na Constituição, anteciparia a decisão a ser tomada pela Lei Eleitoral.

O deputado Laforet, do CSU, argumentou o oposto, apresentando idéia favorável à implementação. Para Laforet:

Se a determinação não se encontra na Constituição, os senhores tomaram uma decisão objetiva; dando a determinação com as garantias, se dará ao legislador da Lei Eleitoral todas as possibilidades. Limitar-se-ia o legislador se a regulamentação não entrasse (na Constituição). Aí como eu gostaria de deixar a decisão para o legislador, chego eu ao resultado que a disposição tem que entrar para deixar o caminho aberto.¹⁰

No SPD, assim como nos outros partidos, não havia consenso. O deputado social-democrata, Schonfelder, votou contra a implementação, ao mesmo tempo em que seu companheiro, o parlamentar Katz, era um defensor da cláusula. O deputado da Union (coalizão dos partidos CDU e CSU), Heinrich von Brentano, pronunciou-se também contra. Segundo Brentano, “A idéia de limitar os partidos não era uma boa medida a ser tomada”.¹¹ Os pequenos partidos, como o KPD, o Zentrum e o DP, através de seus representantes, apresentaram posição contrária, com os mais diversos argumentos. Até mesmo o deputado liberal Thomas Dehler (FDP) argumentava a necessidade de “manutenção da liberdade política”.¹²

Apesar de derrotas nas primeiras e segundas leituras (na República Federal da Alemanha, uma lei, para ser aprovada, precisa passar por três leituras, sendo a terceira e última definitiva), os opositores da cláusula de barreira conseguiram, na última leitura, em 9 de fevereiro de 1949, aprovar, por onze votos a dez,

¹⁰ PR. HAUPTAUSSCHUSS. 2. Sitzung v. 11. November 1948, S.9 apud JESSE, Eckhard. *Wahlrecht zwischen kontinuierität und reform*. Dusseldorf: Droste, 1985, p. 221: “Wenn die Bestimmung nicht in der Verfassung drin steht, dann treffen Sie eine sachliche Entscheidung. Wenn Sie dagegen die Bestimmung mit den Sicherungen hier geben, dann lassen Sie dem Gesetzgeber des Wahrgesetzes alle Möglichkeiten. Sie beschränken ihn aber entscheidend, wenn Sie die Bestimmung nicht aufnehmen. Da ich die Entscheidung dem Gesetzgeber überlassen will, komme ich zu dem Ergebnis, dass, um alle rechtlichen Wege freizulassen, die Bestimmungen [...] aufgenommen werden müssen (tradução do autor).

¹¹ Idem, ibidem: “mechanische Beschränkung von Parteien nicht gut” (tradução do autor).

¹² Idem, ibidem: “Freiheit der politischen Entscheidung” (tradução do autor).

requerimento retirando a cláusula de exclusão. A “comissão dos cinco” e a comissão eleitoral usavam o argumento de que a exigência de uma barreira tiraria a liberdade do voto. Conforme Eckhard Jesse, a cláusula de barreira não representava importância para o Conselho Parlamentar.

No entanto, depois do pedido de comentário dos aliados ingleses, franceses e americanos, os primeiros-ministros alemães (o cargo de primeiro-ministro na Alemanha equivale ao de governador de estado no Brasil) elaboraram a própria proposta de cláusula de barreira. O que representava motivo de discussão, agora, era se ela deveria ser aplicada em nível federal ou estadual. Em primeiro plano, por iniciativa do Ministro Presidente Karl Arnold e de Gebhard Müller, primeiro-ministro de Württemberg-Hohenzollern, cada partido precisava de um mandato direto em um estado para obter representação nele. Os demais primeiros-ministros do CDU apresentaram idéia favorável à diminuição para um mandato direto em toda a Alemanha. Porém, essa proposta não foi aceita pelos outros governadores. Müller apresentou uma proposta de Maier, governador de Württemberg-Baden do FDP. Essa proposta dos 5% dos votos ou um mandato direto, em todo o território nacional, recebeu, mesmo com resistência, apoio dos governadores de SPD.

Os governadores militares de França, Inglaterra e Estados Unidos concordaram com a proposta, mas a limitaram a 5% dos votos ou a um mandato direto em apenas um estado, para obter representação nele. Ou seja, os partidos só conseguiriam representação no estado onde alcançassem os 5% dos votos ou um mandato direto. “Apesar dos protestos dos pequenos partidos e do SPD, os primeiros-ministros militares confirmaram a validade da Lei Eleitoral”.¹³ O que causou indignação aos sociais-democratas foi o fato de a barreira ser implementada após decisão contrária do Conselho Parlamentar, que era o órgão responsável pela decisão. Segundo Jesse,¹⁴ os fatos que acompanharam a implementação da cláusula de 5% refletiam mais os interesses políticos de seus idealizadores, e a governabilidade não seria o motivo principal.

Para as eleições federais de 1953, três mudanças importantes foram determinadas para o sistema eleitoral alemão. A divisão dos assentos no Parlamento, que, em 1949, era de 60% pelo voto majoritário e 40% pela lista partidária, agora seria igualada, com 50% para cada um. Os eleitores agora votariam duas vezes. O primeiro voto no candidato do distrito e o segundo

¹³ JESSE, Eckhard. *Wahlrecht zwischen Kontinuität und reform*. Dusseldorf: Droste, 1985, p. 221: “Obwohl die Kleinen Parteien und die SPD gegen eine solche Änderung heftig protestierten, bestätigten die Militärgouverneure die Rechtmässigkeit des Wahlgesetzes” (tradução do autor).

¹⁴ Idem, *ibidem*, p. 222.

voto no partido. A cláusula de barreira foi a outra mudança. O objetivo principal do governo era ampliar a cláusula de 5% para todo o território alemão. Já a comissão eleitoral era favorável a um percentual de 3%. Um partido conseguiria representação nos estados onde superasse os 3% do segundo voto. Essa proposta tinha o apoio de SPD, FDP e União Federalista. O deputado da FU, Reismann, apresentou, na segunda leitura, uma proposta que reduziria ainda mais a cláusula de barreira. O deputado propôs que um partido, para obter representação parlamentar, necessitaria apenas de 3% dos votos em um estado. Tanto os sociais-democratas (SPD) quanto os liberais (FDP) apoiaram o pedido. Para o deputado liberal Onnen, era mais difícil que um partido obtivesse os 3% num estado, pois precisaria de muito mais voto do que num mandato direto, que já dava direito à representação. Já o CDU argumentava que os 3% em apenas um estado mantinha o perigo da fragmentação partidária. Conforme Jesse, esse argumento do SPD e do FDP não era convincente, pois, apesar de precisar de mais votos nos 3% do que no mandato direto, era muito mais fácil para um partido pequeno obter 3% num estado do que a maioria relativa num distrito. Para o autor, os sociais-democratas e os liberais estavam dispostos a apoiar a proposta da FU, pois queriam a derrota do governo a qualquer custo.

Após muita discussão, os partidos continuaram os debates na terceira leitura. De um lado, o governo e seus aliados; do outro, SPD e FDP. O deputado Schröder, do CDU, apresentou, em nome do governo, uma nova proposta de cláusula de barreira, no limiar de 5% dos votos e um mandato direto em nível federal, endurecendo ainda mais. O FDP, que se posicionara, antes, contrário, agora estava ao lado do CDU. Segundo Jesse, a estratégia era dificultar as chances dos pequenos partidos. Já para o deputado Schröder, a cláusula anterior era insuficiente.

A nova proposta do CDU causou indignação à FU e ao SPD. Os sociais-democratas apresentaram proposta de continuar com a cláusula de barreira de 1949. Já o FU propôs o *quorum* de 300 mil votos para que os partidos obtivessem mandato. Com a maioria no Parlamento, a coalizão do governo conseguiu aprovar a nova cláusula de barreira de 5% ou um mandato direto em nível federal.

Os partidos pequenos demonstravam revolta. O deputado Goetzendorff, do WAV, classificou a aprovação como “monstruosidade”, e demonstrava sua indignação com o FDP, que teria abandonado a oposição e se aliado ao governo. Para o Presidente Loritz, da WAV, a nova barreira de 5% representava “uma mudança de rumo de 180 graus”.

Em 1956 a cláusula de barreira foi modificada mais uma vez para 5% e três mandatos diretos. A justificativa, por parte do deputado Schneider, do FDP, partido que se empenhou bastante para a elevação dos três mandatos diretos, era a necessidade de conter a fragmentação partidária, já que a relação desigual entre os 5% e apenas um mandato direto provocava distorções, pois um partido com 4,9% dos votos estaria fora do Parlamento e partidos que alcançassem um mandato no primeiro voto participariam da distribuição dos assentos. O ministro do Interior, Schröder, membro do CDU, anunciou no Plenário, em nome dos democratas-cristãos, o apoio à nova regulamentação, de endurecer a cláusula de barreira. O SPD continuava a favor da retomada do modelo de 1949, o que foi comentado pelo DP como uma “paixão federalista”.

Já na primeira leitura, a proposta – dos 5% e três mandatos diretos em todo território alemão – foi aprovada pelo CDU/CSU, FDP e DP, derrotando o SPD e o GB/BHE. O deputado Petersen, do GB/BHE, era a favor da substituição pelo patamar de um milhão de votos. Em sua proposta alternativa, Petersen requeria a participação dos partidos no Parlamento com a exigência de 10% dos votos em dois estados, porém o requerimento, aprovado na primeira leitura, seria confirmado nas leituras seguintes.

No ano de 1957, retornavam os debates no Parlamento alemão na tentativa, pelos pequenos partidos, de uma revisão da cláusula de barreira. O DP e o GB/BHE apresentaram projeto de lei que substituiria a exigência, baixando-a para 5% dos segundos votos em dois estados ou três mandatos diretos. Isso poderia assegurar para eles a representação, mas a exigência de dois estados ainda dificultava para o BP e Zentrum. Essa proposta foi apresentada, curiosamente, pelo DP, aliado principal do CDU e CSU, que estavam dispostos a abrir mão de suas candidaturas em algumas regiões, para que o DP atingisse a barreira mínima, além de incluir um outro partido, relator da proposta, GB/BHE, que em 1957 já estava na oposição. O deputado Schneider acrescentava que não havia medo algum de não atingir o percentual e que seu requerimento era motivado por questões de “política de Estado”.

Os sociais-democratas ainda falavam numa volta ao sistema de 1949. O deputado Rehs (SPD) classificou a proposta como “falta de escrúpulos” e denunciou também a parcialidade das propostas de DP e GB/BHE. Ele cobrava uma cláusula que oferecesse oportunidades justas e iguais para todos. O deputado Scharnberg, do CDU, lembrou que o próprio SPD sempre apontou o perigo de alterações às vésperas do final de legislaturas, considerando-as prejudiciais à democracia parlamentar. Da mesma forma, o deputado Bucher, do FDP, que classificava a Lei Eleitoral como definitiva, comentava que uma nova alteração no final da legislatura era duvidosa.

A cláusula de 5% e os três mandatos diretos em nível federal foram mantidos e vigoram até hoje no Parlamento alemão. As discussões, no período de 1949 e 1957, foram mais além do que a própria questão da governabilidade, apesar de ela ser sempre citada como motivo principal. Entre os partidos, não se falava em interesses próprios, mas era nítido que as propostas apresentadas haviam sido calculadas a fim de garantir a sobrevivência política de seus respectivos autores e dificultar a sobrevivência dos outros.

5. OS ARGUMENTOS DOS ANALISTAS POLÍTICOS (A FAVOR E CONTRA) SOBRE A CLÁUSULA DE BARREIRA ALEMÃ

Apesar de estar em vigor há mais de cinquenta anos, a cláusula de barreira ainda é motivo de discussão entre estudiosos das mais diversas correntes ideológicas. Apresentarei aqui opiniões (a favor e contra) emitidas por estudiosos alemães sobre a cláusula de exclusão nacional no sistema eleitoral alemão.

5.1. Analistas políticos a favor

Manfred Unglaub,¹⁵ ex-presidente da autoridade eleitoral da Renânia do Palatinado, em seu artigo “Eleições e sistema político: experiências com o voto distrital misto na Alemanha”, analisa que, apesar das críticas, a cláusula de barreira não deixa dúvida quanto a garantir o processo eleitoral como formador da vontade política do povo. Além disso, com a uniformidade do sistema eleitoral, garante também o pleno funcionamento do Parlamento. Conforme Unglaub, a cláusula de barreira contribuiu fundamentalmente para a concentração dos partidos e a estabilidade da ordem na Alemanha. Além disso, o fato de os partidos menores ultrapassarem várias vezes a barreira dos 5% comprovou que nem só os grandes podem obter êxito nas eleições.

O filósofo Günther Maluschke¹⁶ considera a cláusula de barreira um elemento fundamental na promoção da estabilidade do parlamentarismo alemão, tendo como objetivo principal evitar a representação de pequenos partidos. O cientista político brasileiro, muito conhecido na Alemanha, professor Paulo Bonavides,¹⁷ analisa que, no caso alemão, a cláusula tem funcionado como protetora do regime democrático contra a ameaça de organizações político-ideológicas

¹⁵ UNGLAUB, Manfred. Eleições e sistema político: experiências com o voto distrital misto na Alemanha. *Partidos e sistemas eleitorais em tempos de reforma*. Debates. São Paulo: Konrad Adenauer, 1995, p. 27.

¹⁶ MALUSCHKE, op. cit., p. 29.

¹⁷ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 252.

extremistas. Segundo Bonavides, apesar de severas críticas, a cláusula vem colaborando para uma representação proporcional com partidos fortes e em harmonia com a ordem estabelecida.

Christoph Peter¹⁸ analisa que:

Se o princípio de combate aos partidos nânicos nas formas da cláusula de 5%, que se deveria chamar melhor princípio para preservar a liberdade do Parlamento, é reconhecido hoje em geral, isso pode ser visto na luz do abandono da democracia formal de Weimar pela Lei Fundamental.

O autor Giovanni Sartori¹⁹ é contrário à idéia de que a cláusula de barreira seja responsável pela concentração do sistema partidário alemão. Segundo Sartori, o Tribunal Constitucional Federal, ao dissolver partidos de cunho neonazista ou comunista que possuíam votação suficiente para ultrapassar a cláusula de exclusão, foi o maior responsável pela aglutinação do número de partidos no Parlamento alemão. Conforme analisa, “com o afastamento dessas duas organizações”, diz ele, “ficou fácil para a cláusula de barreira eliminar os partidos menores”.

O cientista político Dieter Nohlen,²⁰ em sua obra *Wahlrecht und Parteiensystem*, observa: “Dentro do sistema eleitoral proporcional personalizado, a cláusula de barreira é certamente o elemento do qual partiram os maiores efeitos concentradores”, pois ela vai contrariamente ao princípio da representação proporcional. No entanto, conforme Nohlen:²¹ “À funcionalidade do sistema parlamentar foi dado valor maior do que aspectos de uma representação parlamentar justa”.

5.2. Analistas políticos contra

Para o estudioso Karl Lowenstein,²² a cláusula de 5% tiraria as chances de novos partidos e forneceria aos partidos grandes um poder de forma duradoura.

¹⁸ PETER, Christoph apud JESSE, Eckhard, op. cit., p. 245: “Wenn das Prinzip der Splitterpartiebekämpfung in Gestalt der 5v. H.- Sperrklauseln, das man besser Prinzip der Erhaltung der Arbeitsfähigkeit des Parlaments nennen möchte, heute allgemein anerkannt wird, so darf dies im Lichte der Grundgesetzlichen Abkehr von der Weimarer Formaldemocratic geschen werden” (tradução do autor).

¹⁹ SARTORI, Giovanni apud CINTRA, Antônio Octávio. *O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. p. 10.

²⁰ NOHLEN, Dieter. *Wahlrecht und Parteiensystem*: Über die Politischen Auswirkungen von Wahlsystemen. Opladen: Leske Verlag und Budrich GmbH, 1990. p. 201-202: “Innerhalb der personalisierten Verhältniswahl ist die Sperrklausel das Element, von dem stärksten Konzentrierenden Wirkungen ausgingen” (tradução do autor).

²¹ Idem, Ibidem, p. 201-202: “Die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen system wurde höher bewertet als Gesichtspunkte einer gerechten Repräsentation” (tradução do autor).

²² LOEWENSTEIN, Karl apud JESSE, Eckhard, op. cit., p. 234: “Unter dem gletendem system, weit mehr, als es unter einem echten Mehrheitswahlrecht ohne Sperrklausel der Fall sein würde, ist jede, aber auch glatterdings jede Neubildung von politischen Parteien politisch aussichtslos” (tradução do autor).

Para Lowenstein, no sistema vigente, “[...] muito mais do que seria o caso do sistema majoritário verdadeiro, qualquer cláusula de barreira em toda fundação nova de partidos políticos é politicamente inútil”. Segundo ele, a cláusula de exclusão não calaria um partido como o NPD.

O ex-presidente da associação alemã de eleitores e um dos maiores adversários da cláusula de exclusão, Dolf Sternberg,²³ classifica a cláusula de barreira utilizando o lema “Enforcam-se os pequenos, deixa-se correr os grandes”. Para ele, seria incompreensível aceitar a forma como os legisladores da Segunda República alemã decidiram limitar a igualdade e justiça proporcional. Sternberg, que era um defensor do sistema de representação majoritário, colocava apenas duas alternativas: sistema proporcional puro ou majoritário relativo.

O estudioso Jean Blondel²⁴ aponta que a cláusula de exclusão eliminou do sistema partidário partidos que teriam representação proporcional se fossem adotadas outras regras, como quociente eleitoral e outros divisores. Para Blondel, a cláusula de exclusão tem o poder de gerar desproporcionalidade em até 10%, e cita a Alemanha como exemplo disso.

Estudioso do direito do Estado, Ernst Forsthoff²⁵ é um crítico veemente da cláusula de barreira. Para Forsthoff, a cláusula de 5%, além de promover um grau de fechamento do sistema partidário às siglas menores, pode caracterizar-se pela oposição extraparlamentar destas. Segundo ele, o papel da democracia parlamentar seria: “Manter o Estado vivo através da abertura para as forças políticas que agem no povo e manter o Estado em consonância com essas”.

Membros da nova esquerda alemã como Johannes Agnoli e Helmut Ridder²⁶ também possuem posições contrárias à cláusula de exclusão nacional. Para Agnoli, a cláusula de barreira limitaria o voto geral e igual, sendo, dessa forma, altamente prejudicial ao sistema eleitoral. Diz Helmut Hidder: “A barreira dos 5% [...] não somente ocasionou a impossibilidade na criação de novos partidos como também destruiu partidos democraticamente fortes, como BP e Zentrum”.

²³ STERNBERG, Dolf apud JESSE, Eckhard, op. cit., p. 235: “Die Kleinen hängt man, die Grossen lässt man laufen” (tradução do autor).

²⁴ BLONDEL, Jean apud TAVARES, Giusti. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas*: teoria, instituições, estratégia. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. p. 185.

²⁵ FORSTHOFF, Ernst apud JESSE, Eckhard, op. cit., p. 235: “den Staat durch Öffnung für die im Volke wirksamen politischen Kräfte lebendig und in Einklang mit Ihnem zu erhalten” (tradução do autor).

²⁶ AGNOLI, Johannes; RIDDER, Helmut apud JESSE, Eckhard, op. cit., p. 235: “Leerlauf der Parteigründungsfreiheit nach art. 21 Abs. 1 GG (bersogt), sondern auch die Zerstörung von schon vorhandenen Parteien mit doch nicht unbeträchtlichem demokratischen Potential, wie der Bayernpartei und des Zentrums” (tradução do autor).

6. OS EFEITOS DA CLÁUSULA DE BARREIRA NA COMPOSIÇÃO DO PARLAMENTO FEDERAL ALEMÃO

A cláusula de barreira exerceu profundas transformações na composição partidária do *Bundestag*. De 1949 a 2002, apenas CDU/CSU, SPD e FDP estiveram presentes em todas as legislaturas no Parlamento Federal Alemão. Nas eleições de 1949, dos 16 partidos que concorreram, conseguiram representação CDU/CSU, SPD, FDP, DP, GB/BHE, Zentrum, DRP, SSW, WAV e BP.

Em 1953, com a mudança da cláusula de barreira para 5% dos votos em nível nacional ou um mandato direto, dos 17 partidos que disputaram o pleito, apenas CDU/CSU, SPD, FDP, DP, GB/BHE e Zentrum participaram da divisão dos mandatos. No ano de 1957, com a cláusula de exclusão nacional ainda mais rígida, no patamar de 5% dos votos em todo o território alemão ou três mandatos diretos, somente CDU/CSU, SPD, FDP e DP mantiveram-se no Parlamento Federal.

Durante os anos de 1961 a 1983, apenas CDU/CSU, SPD e FDP foram legendas representadas. Em 1983, o Partido Verde (Die Grünen) conseguiu 5,6% dos segundos votos, alterando, assim, a configuração do Parlamento, que, durante 22 anos, foi apenas de três partidos. “A Alemanha Ocidental mudou de um sistema multipartidário, em 1949, para um sistema de dois partidos e meio, de 1961 até 1983, quando os verdes entraram no *Bundestag*”.²⁷ Em 1987, os verdes conseguiram aumentar a porcentagem dos segundos votos para 8,3% e se firmaram, assim, como partido parlamentar, representando a quarta força no Parlamento, atrás de CDU/CSU, com 44,3%, SPD, com 37%, e FDP, com 9,1% dos votos.

Com a reunificação da Alemanha, a eleição de 1990 adotou regras especiais. A cláusula de barreira foi adotada separadamente nos antigos e novos estados do Leste. Com isso, os verdes, que haviam conseguido apenas 4,8% dos votos na parte ocidental, ficariam fora da divisão de mandatos. Contudo, nos estados da parte oriental, o Partido Verde lançou lista conjunta com os Aliança 90 (partido recém-criado na parte oriental), o que proporcionou aos dois partidos oito assentos no Parlamento Federal. O grande beneficiado com a regra das eleições de 1990 foi o PDS – a reformulação do partido socialista unitário da Alemanha Oriental –, que, apesar de obter 0,3% na parte ocidental, conseguiu 17 assentos no Parlamento, graças aos 9,9% obtidos nos estados do Leste.

²⁷ PADGETT, Stephen; BURKETT, Tony, op. cit., p. 26: “West Germany has moved from a multiparty system in 1949 to a two-and-half party system from 1961 until 1963, when the Greens entered the *Bundestag*” (tradução do autor).

Com a volta da cláusula de barreira de 5% em todo o território alemão ou três mandatos diretos, as eleições federais de 1994 tiveram, como grande novidade, a fusão do Partido Verde com o Aliança 90, formando-se assim um partido único. Com essa unificação, o partido obteve 7,3% dos segundos votos, ultrapassando o FDP, que somou 6,9%. O PDS conseguiu 4,4% dos votos em 1994, mas, com a conquista de quatro mandatos diretos (primeiro voto), obtidos em Berlim, o partido conseguiu representação proporcional no Parlamento Federal. CDU/CSU somaram 41,4% dos votos, enquanto o SPD assegurou 36,4%.

Em 1998, o SPD obteve 40,9% dos segundos votos, sendo seguido pelo CDU/CSU, com 35,1%. Os verdes/aliança 90 ficaram com 6,7%; o FDP, com 6,2%, e o PDS, pela primeira vez ultrapassando a barreira dos 5% dos votos em nível nacional, com 5,1%, o que representou 36 assentos no Parlamento e lhe proporcionou *status* de bancada. No pleito de 2002, o número de assentos no Parlamento alemão foi reduzido de 656 para 598. Com a diminuição do número de distritos, o PDS foi o partido mais prejudicado. Com a diminuição dos distritos eleitorais de Berlim, o partido, que conseguiu apenas 4,0% dos segundos votos, ocasionou um fato inédito ao conseguir dois mandatos diretos. Atualmente, o partido conta com apenas dois deputados: Gesine Löttsch e Petra Pau. Isso contribuiu, decisivamente, para a divisão dos mandatos e a formação da maioria governamental pelo SPD, que conseguiu 38,5% dos votos, e pelos verdes com 8,6%. CDU/CSU também atingiram 38,5% dos votos e o FDP alcançou a marca de 7,4%.

As coalizões governamentais modificaram-se durante as 15 legislaturas da Segunda República alemã. No princípio, em 1949, a coalizão era formada por CDU/CSU, FDP e DP, e tinha o chanceler Konrad Adenauer, que ocuparia o cargo durante 14 anos, até 1963. Em 1953, a coalizão do governo ganharia a adesão de GB/BHE. As eleições de 1957 ficariam conhecidas como *Adenauerwahl*, quando CDU/CSU, sozinhos, conseguiram 50,2% dos segundos votos. A partir de 1961, o Parlamento Federal passaria a ser composto apenas por três partidos. Com isso, o FDP, que saíra do governo em 1956, retorna à coalizão com o CDU em 1961, participando, assim, da fase final do governo Adenauer, e, a partir de 1963, com o chanceler Ludwig Erhard, até 1966, quando novamente sai do governo dos partidos CDU/CSU.

Nas eleições de 1966, quando Kurt Georg Kiesinger, do CDU/CSU, foi eleito chanceler, a coalizão de governo foi formada, até 1969, entre CDU/CSU e SPD. No ano de 1969, Willy Brandt, do SPD, foi eleito

chanceler e a coalizão seria formada entre SPD e FDP até 1982. Em 1982, Helmut Kohl assumiria o cargo de chanceler e governaria até 1998, com a aliança CDU/CSU e FDP. A partir de 1998, Gerhard Schröder, do SPD, assume o governo, formando a aliança SPD/Grünen, que governou a Alemanha até 2005.

A expressão utilizada por autores para classificar o sistema eleitoral e partidário alemão como um “sistema de dois partidos e meio” refere-se ao fato de os partidos CDU/CSU e SPD dominarem sempre as eleições, obtendo juntos números superiores a 75% dos segundos votos a partir de 1957, além de manterem imensa superioridade nos primeiros votos. Ao lado disso, seguem-se os partidos de médio porte, como Partido Verde/Aliança 90 e FDP. Este último conhecido, sobretudo, como o partido dos segundos votos.

Na realidade, apenas CDU/CSU e SPD mantêm posição confortável na briga pelos mandatos diretos (primeiro voto). Com isso, atribui-se a sobrevivência do FDP a seu desempenho no segundo voto. A questão é basicamente estratégica. Como o eleitor possui dois votos no primeiro escrutínio, ele escolhe o candidato de sua preferência. Isso, na maioria das vezes, no caso alemão, do partido de sua preferência. Dessa forma, o segundo voto é atribuído, estrategicamente, ao FDP ou ao Partido Verde, dependendo da posição do eleitor.

O segundo voto torna-se fundamental para o impedimento de um sistema bipartidário. Ele é o principal determinante na definição dos partidos que formarão a base governamental ou a oposição. Nesses últimos anos, o que se tem percebido são os segundos votos de parte dos eleitores do CDU/CSU serem atribuídos ao FDP, dada a aproximação ideológica. Já parte dos eleitores do SPD costuma escolher os verdes como segunda opção; essa inclusive foi a coalizão governamental alemã de 2002 a 2005, na qual os verdes faziam parte do governo dos sociais-democratas.

Dos quatro partidos representados até 2005 no Parlamento Federal Alemão, CDU/CSU e FDP foram fundados no período de 1945 e 1947, na Alemanha Ocidental. O SPD existe desde o Império e foi proibido em 1933, retomando suas atividades políticas também no pós-guerra. O Partido Verde foi fundado, nacionalmente, em 1979, unificando-se com o Aliança 90 em 1993. O FDP é o representante do liberalismo tradicional alemão. CDU/CSU vinculam seus programas aos eleitores cristãos e conservadores. O CDU não possui diretório na Baviera, enquanto o CSU só possui representação nesse estado. Com isso, no Parlamento Federal, os dois partidos formam, desde sempre, uma bancada comum.

Resultado das eleições para o Parlamento Federal Alemão de 1949 a 1987 (segundo voto)

	1949	1953	1957	1961	1965	1969	1972	1976	1980	1983	1987
Taxa de votantes	78,5	86,0	87,8	87,7	86,8	86,7	91,1	90,7	88,6	89,1	84,3
Nº de partidos	16	17	14	9	11	13	8	17	15	13	21
CDU/CSU	31,0	45,2	50,2	45,2	47,6	46,1	44,9	48,6	44,5	48,8	44,3
SPD	29,2	28,8	31,8	36,2	39,3	42,7	45,8	42,6	42,9	38,2	37,0
FDP	11,9	9,5	7,7	12,8	9,5	5,8	8,4	7,9	10,6	7,0	9,1
Verdes	-	-	-	-	-	-	-	-	1,5	5,6	8,3
Outros	27,9	16,5	10,3	5,7	3,6	5,5	1,0	0,9	0,5	0,5	1,4
CDU/CSU + SPD	60,2	74,4	82,0	81,4	86,9	88,8	90,7	91,2	87,4	87,0	81,0

Adaptado de: <http://www.election.de/hist/hist brd.html>

A tabela acima demonstra o alto índice de votantes nas eleições para o Parlamento Federal Alemão no período de 1949 a 1987. O que chama atenção é o desempenho de CDU/CSU e SPD, que concentram desde 1949 a grande massa do eleitorado alemão. O FDP consolidou-se como terceira potência política, justificando assim o sistema de “dois partidos e meio”. A partir de 1983, os verdes surgem como nova alternativa, superando a barreira dos 5%.

Resultado das eleições para o Parlamento Federal Alemão após a reunificação – 1990 a 2002 (segundo voto)

	1990	1994	1998	2002
Taxa de votantes	7,8	79,0	82,2	72,8
CDU/CSU	43,8	41,4	35,1	38,5
SPD	33,5	36,4	40,9	38,5
FDP	11,0	6,9	6,2	7,4
Verdes/Aliança 90	5,0	7,3	6,7	8,6
PDS	2,4	4,4	5,1	4,0
Outros	4,2	3,6	5,9	3,0
CDU/CSU + SPD	77,3	77,8	76,0	77,0

Adaptado de: <http://www.election.de/hist/hist brd.html>

A tabela acima demonstra que a taxa de votantes permaneceu praticamente igual, variando apenas em 2002, quando diminuiu para 72,2%. É possível observar também a continuidade da hegemonia de CDU/CSU e SPD, mantendo juntos taxas superiores a 75% dos votos. No que se refere ao desempenho dos outros partidos, pode-se observar FDP e verdes numa disputa acirrada para alcançar a posição de terceira força no Parlamento.

7. CONCLUSÕES FINAIS

A cláusula de barreira logrou êxito nos sistemas eleitoral e partidário alemão. Apesar de a discussão no Parlamento Federal durante o período de 1949 a 1956 ficar voltada para a sobrevivência política, quando prevaleceu a supremacia dos grandes na formulação e aprovação das propostas, a cláusula de barreira comprovou ser um elemento primordial na estabilidade política da República Federal da Alemanha.

A crítica de que a cláusula de exclusão nacional seria um mecanismo “exterminador” dos partidos não se sustenta. A afirmação de que ela fecharia o sistema partidário, não dando oportunidade a partidos pequenos, com suas idéias inovadoras, de participar das divisões dos mandatos, é derrubada com o exemplo dos verdes, que, desde 1983, têm conseguido superar a barreira dos 5%, e do PDS, que tem, desde 1990, conseguido superar a cláusula alternativa dos mandatos diretos, tendo em 1998 superado os 5%. Por outro lado, é provável que ela exerça certa influência em relação ao eleitorado, no que se refere à escolha do partido. No início de sua implementação, milhares de votos atribuídos a partidos que não alcançaram o patamar exigido foram desperdiçados, não entrando na soma para a divisão dos mandatos. A partir daí, com o decorrer das eleições, os eleitores passaram a atribuir seus votos a partidos que tivessem chances de ultrapassar a barreira dos 5%, além de procurarem uma agremiação partidária com a qual se identificassem ideologicamente.

Numa nação como a Alemanha, onde o voto é facultativo, os índices de comparecimento às eleições, porém, são altíssimos, superando 80% do eleitorado. Com uma barreira de 5%, considerada alta, os eleitores dificilmente irão arriscar desperdiçar seus votos atribuindo-os a partidos sem conteúdo programático e com fins apenas eleitoreiros. Além disso, pelo histórico de partidos sólidos, ideologicamente enraizados na sociedade, o que se tem visto, no caso da Alemanha, é uma relação de identificação do eleitor com essa ou aquela agremiação partidária. Esse foi um dos principais benefícios da cláusula

de barreira para o sistema eleitoral alemão: contribuir para a criação de partidos fortes, permanentes, capazes de manter uma relação ideológica com seu eleitorado, não sendo, ao mesmo tempo, um sistema bipartidário. O próprio histórico de coalizões governamentais mostra que todos os partidos atualmente representados no Parlamento já estiveram tanto no governo como na oposição, o que reforça a idéia de que a cláusula não congela o sistema político em benefício dos grandes.

A relação entre eleitor e partido na Alemanha é tão intensa que não existe regra alguma em relação à fidelidade partidária. No entanto, as taxas de mudanças de partidos são mínimas. O político na Alemanha está ciente de que, se mudar de partido, perderá grande parte do seu eleitorado. E se tornaria difícil, numa outra legenda, conseguir a candidatura de um distrito eleitoral ou até mesmo um bom lugar na lista partidária estadual.

Além disso, a barreira dos 5% ou três mandatos diretos contribui fundamentalmente para a formação de maiorias de governos e impede, também, que legendas extremistas e eleitoreiras voltem à cena política. Classifico, assim, a cláusula de barreira como um elemento fundamental para o surgimento, na Alemanha, de uma cultura político-partidária indispensável à democracia representativa.