

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 32 • n.º 126

abril/junho – 1995

Editor:

João Batista Soares de Sousa, Diretor

Barreira legal nos sistemas eleitorais proporcionais

RICARDO RODRIGUES

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Definindo a cláusula de barreira. 3. A cláusula de barreira em perspectiva comparada. 3.1. Alemanha. 3.2. Suécia. 3.3. Espanha. 3.4. França. 3.5. Dinamarca. 3.6. Áustria. 3.7. Holanda. 3.8. Itália. 3.9. Grécia. 3.10. Israel. 3.11. República Tcheca. 3.12. Polônia. 3.13. Hungria. 4. A cláusula de exclusão na legislação brasileira. 5. Implicações do estabelecimento da cláusula de barreira.

1. Introdução

Muitos estudiosos consideram o sistema de eleição proporcional a alternativa mais próxima dos princípios fundamentais da representação política. Para Dieter Nohlen, por exemplo, isso acontece porque os sistemas proporcionais "tratam de reproduzir a imagem mais fiel do eleitorado, a partir do ponto de vista dos partidos políticos"¹. Segundo Arend Lijphart, os sistemas eleitorais fundamentados no modelo majoritário, sejam através de métodos de maioria absoluta ou relativa, "são um reflexo perfeito da filosofia majoritária: ganha o candidato eleito pelo maior número de votantes e o resto do eleitorado fica sem uma representação". Por outro lado, a intenção básica da representação proporcional é, precisamente, "evitar este problema com uma adequada representação das maiorias e minorias e traduzir adequadamente votos em assentos parlamentares, impedindo que a representação dos partidos peque por exígua ou excessiva"².

Não existem fórmulas perfeitas de sistema

Ricardo Rodrigues é Assessor Legislativo da Câmara dos Deputados. Cientista político graduado pela California State University Northridge e mestre em ciência política pela Universidade Federal de Pernambuco. Entre 1985 e 1994, lecionou no Departamento de Comunicação da Universidade Católica de Pernambuco, em Recife.

¹ NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 363.

² LIJPHART, Arend. *As democracias contemporâneas*. Lisboa: Gradiva, 1989, p. 201.

proporcional. Países diferentes adotam diferentes sistemas que refletem peculiaridades políticas e históricas inerentes a cada sociedade. Não há, tampouco, garantia de proporcionalidade efetiva nestas fórmulas. Em um estudo recente, Lijphart averiguou que a desproporcionalidade, em maior ou menor grau, é uma constante em todas as fórmulas conhecidas de sistema proporcional³.

No Brasil, essa desproporcionalidade assume dimensões singulares. De acordo com Scott Mainwaring, o sistema de representação proporcional no Brasil é, provavelmente, o mais desproporcional do mundo. Citando Maria Campello de Souza, Mainwaring afirma que o sistema brasileiro "foi criado para super-representar os Estados menos populosos, que são geralmente os mais pobres, e sub-representar os mais populosos, especialmente São Paulo"⁴.

A questão da desproporcionalidade não é, contudo, o único problema presente nos sistemas eleitorais ditos proporcionais. Como os sistemas de representação proporcional tendem a fomentar a proliferação extremada de partidos políticos⁵, é muito comum, por exemplo, o problema da fragmentação do sistema partidário. Tal fragmentação, caracterizada pelo pluripartidarismo exacerbado, com um número elevado de partidos pequenos, muitos deles de "legenda de aluguel", traz embutido o potencial de minar o consenso parlamentar e influir negativamente na governabilidade de um país.

Com este risco em mente, um relevante contingente de países que adotam sistemas proporcionais de eleição exige dos partidos ou candidaturas envolvidos nos pleitos a obtenção de uma quantidade mínima de votos, para que tenham o direito de participar da distribuição de assentos parlamentares. Trata-se de uma barreira mínima legal, também chamada de cláusula de exclusão, que não sendo vencida por determinado partido, elimina-o, automaticamente, da repartição das vagas disputadas na eleição.

O objetivo do presente trabalho é analisar o

papel da instituição da barreira mínima nos sistemas de eleição proporcional, a partir de uma perspectiva comparada. Começaremos por analisar a experiência de alguns países que empregam tal instrumento em suas eleições proporcionais e concluiremos discutindo os possíveis efeitos da instituição da cláusula de barreira na eleição para a Câmara dos Deputados no Brasil.

2. Definindo a cláusula de barreira

Embora algumas fórmulas de sistema de eleição majoritária estabeleçam exigências análogas⁶, o requisito de uma barreira mínima de votos ou de uma cláusula de exclusão é próprio dos sistemas proporcionais. Sua instituição define "um ou alguns limiares de votação aquém dos quais o partido é excluído da competição eleitoral"⁷.

Evidentemente, o objetivo do instrumento da barreira mínima é, segundo Tavares, "deter a tendência (dos sistemas proporcionais) de atribuir representação parlamentar a partidos que aglutinam minorias demasiado escassas, sem a mínima expressão do ponto de vista da sua densidade relativa no conjunto da vontade coletiva manifestada eleitoralmente"⁸. A barreira mínima é concebida como um freio à proliferação excessiva de pequenos partidos, sem representatividade eleitoral, seja no nível nacional como no regional.

A exigência da cláusula de barreira nos países que adotam este instrumento em seus respectivos sistemas eleitorais, em geral, toma a forma de um percentual mínimo do total de votos computados em determinada eleição. Tal percentual pode ser bem reduzido, como nos

⁶ De Carreras e Vallés citam o sistema eleitoral francês de 1958 como exemplo. Ver DE CARRERAS, Francesc, VALLÉS, Josep M. *Las elecciones; introducción a los sistemas electorales*. Barcelona: Editorial Blume, 1977, p. 83. No Brasil, a Lei n.º 8.713, de 30 de setembro de 1993, estabeleceu em seu inciso primeiro do parágrafo 1.º do art. 5.º que "só poderia registrar candidato próprio à eleição para Presidente e Vice-Presidente da República... o partido que tenha obtido, pelo menos, cinco por cento dos votos apurados na eleição de 1990 para a Câmara dos Deputados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados". Este dispositivo da lei, entretanto, foi considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

⁷ TAVARES, José Antonio Giusti. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas; teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, p. 45.

⁸ *Ibid.*

³ LIJPHART, Arend. The Political Consequences of electoral laws, 1945-85. *American Political Science Review*, v. 84, n. 2, June 1990, pp. 481-496.

⁴ MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais; o Brasil numa perspectiva comparativa. *Novos Estudos*, n. 29, março 1991, p. 36.

⁵ Inúmeros cientistas políticos compartilham dessa visão. Duverger, inclusive, qualificou tal fenômeno como uma "autêntica lei sociológica". Ver LIJPHART, Arend. *As democracias contemporâneas*, *ibid.*, p. 209.

casos da Áustria, Bélgica e Holanda, cujas barreiras não chegam a exceder 0,8 por cento do total do escrutínio. Há países onde a cláusula de barreira fica entre os quatro e cinco por cento dos votos federais, como na Suécia e na Alemanha. No caso alemão, todavia, vale lembrar que a obtenção de três assentos por via majoritária garante ao partido seu acesso ao *Bundestag*. Há também casos extremos, como o da Grécia, cuja lei eleitoral exige que os partidos consigam mais de dezessete por cento dos votos no nível estadual para poderem participar da distribuição geral de assentos⁹.

Este último exemplo serve para evidenciar como a exigência de uma barreira mínima pode alterar a proporcionalidade prevista pelo sistema de representação proporcional. Afinal, quanto maior a exigência da barreira, mais difícil fica para os partidos pequenos terem acesso à repartição das vagas parlamentares. O cientista político Renato Lessa afirma, inclusive, que, se os brasileiros minimalistas quisessem um parlamento composto por apenas dois partidos, bastaria "propor uma cláusula de exclusão de dezessete por cento"¹⁰.

Os críticos da cláusula de barreira não estão equivocados quando observam que este instrumento introduz um elemento de desproporcionalidade no sistema eleitoral completamente contrário aos próprios fundamentos da representação proporcional. Afinal, o intuito dos sistemas proporcionais não é outro senão tornar a eleição mais justa, refletindo, através da proporcionalidade, a vontade do eleitor. Já a inserção da barreira reduz o potencial de proporcionalidade absoluta dos pleitos, ao excluir partidos de pouca expressão eleitoral.

Para Nohlen, contudo, trata-se de uma opção consciente de restringir o princípio da proporcionalidade pura "em favor de critérios políticos e funcionais, como a capacidade de trabalho e funcionamento do *Bundestag*"¹¹. Tavares, por sua vez, acredita que, "dentro de certos limites, a cláusula de exclusão não só é consistente com a representação proporcional, como nela introduz um elemento, em alguns casos essencial, capaz de contrabalançar a tendência – que, no sistema eleitoral, resulta da combinação entre a magnitude da circunscrição e a pre-

cisão da fórmula – a povoar a representação parlamentar de partidos muito pequenos, sociológica e politicamente irrelevantes"¹².

3. A cláusula de barreira em perspectiva comparada

O instrumento da cláusula de barreira mínima faz parte dos sistemas de representação proporcional de um significativo número de países. As fórmulas específicas de barreira adotadas mudam de país para país, mas o objetivo principal da inclusão deste instrumento no sistema eleitoral é idêntico: aperfeiçoar a representação proporcional, reduzindo seus efeitos mais adversos. A seguir, descrevemos as fórmulas presentes na legislação de alguns países selecionados.

3.1. Alemanha

Não ocorrem discussões sobre cláusula de barreiras no Brasil sem se mencionar o exemplo da legislação eleitoral alemã. Este foi, certamente, o caso durante os debates da revisão constitucional em 1994 e continua a ser o caso nos debates acadêmicos sobre o assunto veiculados pela imprensa nacional¹³. Em ambos os casos, a legislação alemã é sempre citada como um exemplo de fórmula que funciona bem.

A cláusula de barreira no sistema eleitoral alemão toma corpo no parágrafo 6 do art. 6.º da Lei Federal de Regime Eleitoral da Alemanha. Segundo esse parágrafo, "na divisão das vagas entre as listas regionais, somente se levará em consideração os partidos que tenham obtido um mínimo de cinco por cento dos segundos votos validamente emitidos em todo o território federal, ou cujos candidatos individualmente tenham conseguido assentos em três circunscrições eleitorais, pelo menos"¹⁴. Isto é, a lei determina uma cláusula de exclusão precisa de cinco por cento, mas, dada a natureza mista do sistema alemão, com eleição majoritária de alguns representantes distritais, abre-se a exceção para aqueles partidos que tenham assegurado pelo menos três assentos parlamentares em pleitos majoritários.

A barreira de cinco por cento da legislação

¹² TAVARES, José Antonio Giusti. *Ibid.*, p. 46.

¹³ Exemplos recentes de debate através da imprensa são os artigos de LESSA, *ibid.*, e RODRIGUES, Leôncio Martins. Fragmentação, governabilidade e consenso. *Folha de São Paulo*, 12 de fevereiro de 1995, pp. 1/3.

¹⁴ R.F. ALEMANA. Ley federal de régimen electoral de 7 de mayo de 1956, texto revisado de 1 de septiembre de 1975. *Boletín de Legislación Extranjera*. set./dec. 1990, p. 272.

⁹ DE CARRERAS, VALLÉS, *ibid.*, p. 83, inclui breve discussão sobre percentuais mencionados.

¹⁰ LESSA, Renato. A teoria da representação mínima. *Folha de São Paulo*, 3 de fevereiro de 1995, pp. 1/3.

¹¹ NOHLEN, Dieter. *Ibid.*, p. 138

eleitoral alemã está constitucionalmente consolidada. Nohlen menciona que, em várias de suas sentenças, o Tribunal Federal Constitucional tem reiterado a constitucionalidade da mencionada barreira, declarando-a, inclusive, compatível com o princípio da eleição proporcional¹⁵.

3.2. Suécia

A Suécia adota um sistema de barreira composta por duas variáveis, distribuídas segundo o nível do cargo pleiteado. Em primeiro lugar, a barreira mínima para cargos eletivos federais é de quatro por cento do total de votos. Mas os partidos podem, mesmo não suplantando tal barreira, obter assentos no nível de distrito, conseguindo um mínimo de doze por cento do sufrágio no distrito correspondente¹⁶.

3.3. Espanha

Na Espanha, a cláusula de barreira referente à eleição para deputados e senadores consta da Lei Orgânica do Regime Eleitoral Geral, promulgada em 1985 e modificada em 1987 e em 1991. No inciso *a* do parágrafo primeiro do art. 163.º, a lei determina que “não se levem em conta aquelas candidaturas que não tenham obtido pelo menos três por cento do votos válidos emitidos na circunscrição”¹⁷.

3.4. França

A forma de representação proporcional introduzida na França em 1986 consolidou distritos de múltiplos membros e determinou a eleição de deputados nacionais a partir de um sistema de listas em uma única urna. Segundo Byron Criddle, para terem acesso à distribuição de cadeiras parlamentares, tais listas devem obter mais de cinco por cento dos votos dados¹⁸.

3.5. Dinamarca

Segundo De Carreras e Vallés, a Dinamarca impõe, em seu sistema eleitoral, uma cláusula de barreira na ordem de 2,6 por cento dos votos, no nível estadual. Este percentual não se aplica aos partidos que tenham conseguido um assento em qualquer distrito eleitoral do país¹⁹. Dieter Nohlen, por sua vez, não considera o método de exclusão dinamarquês como constituindo uma cláusula de barreira. Ao invés disso, chama-o de “método de equilíbrio” (*méthode*

d'équilibre)²⁰.

3.6. Áustria

De acordo com De Carreras e Vallés, basta ao partido obter um posto na distribuição de assentos distritais para ter acesso à partilha geral de assentos na Áustria. Segundo os autores, isto equivaleria a um mínimo estadual que oscila entre 0,3 e 0,8 por cento²¹.

3.7. Holanda

Ainda segundo De Carreras e Vallés, a legislação holandesa requer dos partidos somente a obtenção de uma cota eleitoral no nível estadual, que equivaleria a 0,67 por cento dos votos emitidos. Para os autores, esta é uma das menos rigorosas cláusulas de exclusão existentes²². Ken Gladdish, entretanto, não considera este requisito da legislação eleitoral holandesa como uma cláusula de barreira. Para ele, o sistema proporcional daquele país simplesmente carece de uma barreira mínima, o que termina por “resultar em legislaturas multipartidárias das quais os governos só são compostos após considerável demora e sem a devida ligação referencial com os eleitores”²³.

3.8. Itália

Na Itália, a exigência para que os partidos participem da distribuição de assentos parlamentares é considerada extremamente reduzida por especialistas. Basta ao partido obter trezentos mil votos no nível estadual, o que equivale a aproximadamente um por cento dos sufrágios emitidos. Também terão acesso à distribuição de assentos, aqueles partidos que tenham conquistado pelo menos um assento em posto distrital²⁴.

3.9. Grécia

A lei eleitoral grega de 1974 estabeleceu que somente os partidos que conseguissem mais de dezessete por cento do total de votos no nível estadual poderiam participar na distribuição geral de assentos parlamentares. Para De Carreras e Vallés, uma cláusula de barreira tão alta privilegia de forma considerável os grandes partidos em detrimento dos partidos de tamanho médio e pequeno²⁵. Ressalte-se, porém, que em um trabalho datado de 1985 que descre-

¹⁵ NOHLEN, Dieter. *Ibid.*

¹⁶ DE CARRERAS, VALLÉS. *Ibid.*, pp. 83-84

¹⁷ ESPAÑA. *Ley organica del regimen electoral general. Boletín de Legislación Extranjera*, set./dec. 1990, p. 32.

¹⁸ CRIDDLE, Byron. *Electoral systems in France. Parliamentary Affairs*, v. 45, n. 1, jan. 1992, p. 111.

¹⁹ DE CARRERAS, Francesc, VALLÉS, Josep M. *Ibid.*, p. 84.

²⁰ NOHLEN, Dieter. *Panorama des proportionnelles. Pouvoirs*, v. 32, 1985, p. 38.

²¹ DE CARRERAS, VALLÉS, *ibid.*

²² *Ibid.*

²³ GLADDISH, Ken. *The primacy of the particular (choosing an electoral system). Journal of Democracy*, v. 4, n. 1, jan. 1993, p. 56.

²⁴ DE CARRERAS, VALLÉS, *ibid.*

²⁵ *Ibid.*

ve o sistema eleitoral da Grécia, Nohlen não faz referência a cláusulas de exclusão²⁶.

3.10. *Israel*

A cláusula de barreira da legislação eleitoral israelense é considerada eminentemente baixa. Desde 1992, são necessários 1,5 por cento dos votos em nível nacional para que um partido tenha acesso ao *Knesset*. Antes de 1992, esse percentual era ainda mais baixo – somente um por cento.

Para sublinhar a irrelevância desse baixo percentual, Vernon Bogdanor argumenta que “em 1992, qualquer partido que assegurasse quarenta mil votos teria um assento no Parlamento. Nas eleições gerais de 1984, o partido extremista Kach, do rabino Meir Kahane, conseguiu um assento no *Knesset* com apenas 25 mil votos de um total de 2 milhões²⁷.”

3.11. *República Tcheca*

Segundo Gladdish, durante as discussões que levaram à promulgação da legislação eleitoral pós-comunista na República Tcheca e Eslováquia, houve uma preocupação marcante com a questão da fragmentação partidária nos parlamentos. Alguns instrumentos foram incluídos na legislação com o intuito de reduzir essa possibilidade. Entre eles, uma cláusula de barreira que, embora os detalhes de sua fórmula sejam complexos, totalizava cinco por cento para o parlamento federal e a assembléia tcheca²⁸.

3.12. *Polônia*

As eleições de 1991 para o Parlamento polonês, foram realizadas com base na fórmula da representação proporcional. Em 37 distritos eleitorais, a eleição foi realizada sem barreira mínima. Quinze por cento do total de assentos parlamentares (69 de 460), entretanto, foram distribuídos nacionalmente com uma cláusula de barreira de cinco por cento, além do requisito de maioria em pelo menos cinco distritos²⁹.

3.13. *Hungria*

As eleições de 1991 consolidaram o sistema eleitoral da Hungria não-comunista. O sistema, fundamentado no princípio da representação proporcional, é uma combinação de diferentes técnicas, que inclui distritos uninominais e assentos disputados através de lista partidária. Tanto os assentos regionais como as vagas par-

lamentares nacionais passaram pelo crivo de uma cláusula de exclusão de quatro por cento³⁰.

4. *A cláusula de exclusão na legislação brasileira*

A experiência brasileira com representação proporcional exclui o emprego efetivo de cláusula de barreira mínima. Não existe qualquer dispositivo nesse sentido na Constituição atual ou mesmo na legislação eleitoral vigente. No caso de norma constitucional anterior, não se verifica a efetiva implementação de tal cláusula, muito embora ela tenha sido inserida em emendas constitucionais em 1969, em 1978 e em 1985.

A Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, que alterou a Constituição Federal de 1967, incluiu um dispositivo equivalente a uma cláusula de barreira. Trata-se do inciso VII da nova redação do art. 152, como segue:

“Art. 152. A organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:

.....
VII – exigência de 5% (cinco por cento) do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, em 7 (sete) Estados, com o mínimo de 7% (sete por cento) em cada um deles.”³¹

Em 1978, a Emenda Constitucional n.º 11 reitera a inclusão de uma barreira mínima para o funcionamento dos partidos políticos. Esta inclusão é feita especificamente no inciso II do parágrafo 2.º e no parágrafo 3.º do art. 152, que tiveram a seguinte redação:

“§ 2.º O funcionamento dos partidos políticos deverá atender às seguintes exigências:

.....
II – apoio, expresso em votos, de 5% (cinco por cento) do eleitorado, que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, por 9 (nove) Estados, com o mínimo de 3% (três por cento) em cada um deles;

.....
§ 3.º Não terá direito a representação

²⁶ NOHLEN, Dieter. Panorama des proportionnelles. Ibid, p. 39.

²⁷ BOGDANOR, Vernon. Israel debates reform (choosing an electoral system). *Journal of Democracy*, v. 4, n. 1, jan. 1993, p. 68.

²⁸ GLADDISH, Ken. Ibid, p. 58.

²⁹ Ibid, p. 59.

³⁰ Ibid, p. 60.

³¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, e as alterações feitas pelas Emendas Constitucionais n.ºs 2/72 a 27/85. Brasília: Senado Federal, 1986, pp. 155-156.

o partido que obtiver votações inferiores aos percentuais fixados no item II do parágrafo anterior, hipotese em que serão consideradas nulas.”³²

Nota-se que, entre a promulgação das Emendas Constitucionais n.ºs 1 e 11, as alterações nas exigências da barreira mínima objetivaram, talvez, um aperfeiçoamento e menos um aumento no rigor. Afinal, manteve-se a exigência de cinco por cento do sufrágio nacional e modificou-se apenas o número de Estados em que sua distribuição deveria ser feita. A Emenda n.º 11 aumentou o número de Estados de sete para nove, embora tenha diminuído o percentual mínimo nestes Estados de sete por cento para três por cento.

A questão da barreira mínima volta a ganhar forma constitucional no Brasil através da Emenda Constitucional n.º 25, de 1985. Em seu parágrafo 1.º, a Emenda determinava que “não teria direito a representação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados o partido que não obtivesse o apoio, expresso em votos, de 3% (três por cento) do eleitorado, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, 5 (cinco) Estados, com o mínimo de 2% (dois por cento) do eleitorado em cada um deles”³³. O parágrafo seguinte, contudo, permitia aos eleitos por partidos que não obtivessem os percentuais exigidos preservar seus mandatos, “desde que optem, no prazo de 60 dias, por qualquer dos partidos remanescentes”³⁴.

Novamente, vale ressaltar, caíam as exigências mínimas para os partidos participarem da partilha de assentos parlamentares. Dessa feita, entretanto, a queda acontecia com todos os critérios da fórmula. Isto é, a exigência de cinco por cento dos votos da última eleição cai para apenas três por cento, enquanto se reduz tanto a exigência do número de Estados de sua distribuição, de 7 para 5, como a exigência de eleitorado mínimo em cada um desses Estados, de três por cento para dois por cento.

Nenhum desses dispositivos constitucionais, porém, chegou a ser implementado. Na Emenda Constitucional n.º 11, de 1978, o art. 217 excetuava de sua incidência as eleições de 15 de novembro de 1982. Da mesma forma, a Emenda Constitucional n.º 25, de 1985, determinava em seu art. 5.º que o disposto nos parágrafos 1.º e 2.º do art. 152 da Constituição, que

tratavam da cláusula de barreira, não se aplicava às eleições de 15 de novembro de 1986.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 pôs fim à prática de inserir as exigências de barreiras mínimas no sistema de representação proporcional do País, através do instrumento da emenda constitucional. No texto final da Carta Magna, os constituintes deixaram claro sua opção contrária a tal inserção, com a omissão deliberada de tais exigências.

A discussão acerca da necessidade de barreiras mínimas ou cláusulas de exclusão no sistema eleitoral brasileiro só seria retomada durante a revisão constitucional, de 1994. O Parecer n.º 36, de autoria do Relator da revisão propunha precisamente uma emenda constitucional de revisão que alteraria o art. 17 da Constituição, ali inserindo uma cláusula de barreira mínima. No substitutivo do Relator, o § 2.º do art. 17 da Constituição Federal seria acrescido da expressão “comprovando o apoio de eleitores exigido em lei”, passando o dispositivo a vigorar com a seguinte redação:

“§ 2.º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, requererão o registro de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral, comprovando o apoio de eleitores exigido em lei”³⁵.

O substitutivo do Relator acrescia ao art. 17, ainda, dois parágrafos, um dos quais explicitava as exigências da cláusula de exclusão:

“§ 5.º Somente terá direito a representação na Câmara dos Deputados o partido que obtiver o apoio mínimo de cinco por cento dos votos válidos, excluídos os brancos e os nulos, apurados em eleição geral e distribuídos em pelo menos um terço dos Estados, atingindo dois por cento em cada um deles.”³⁶

Este parecer, contudo, não chegou sequer a ser votado. É de se imaginar que, dado seu padrão conservador de votação, os membros do Congresso Revisor dificilmente promoveriam mais essa mudança no sistema eleitoral vigente. Afinal, rejeitaram a proposta para estabelecer o voto distrital misto e a reeleição para os cargos executivos.

Com relação às emendas constitucionais anteriores à revisão, vale salientar que, à exceção

³⁵ CONGRESSO REVISOR. RELATORIA DA REVISÃO CONSTITUCIONAL. *Pareceres produzidos (histórico)* Brasília: Senado Federal, 1994, tomo II, p. 203.

³⁶ *Ibid.*

³² *Ibid.*, p. 153.

³³ *Ibid.*, p. 155.

³⁴ *Ibid.*

da Emenda Constitucional n.º 25, de 1985, promulgada durante o governo civil de José Sarney, em plena transição democrática, todas as emendas que abordaram a barreira mínima na eleição proporcional brasileira foram geradas pelo governo militar. Esse fato, por si só, já era razão suficiente para tornar tais propostas questionáveis para as lideranças políticas que se opuseram ao regime autoritário. Afinal, durante esse período, quase todas as propostas de alteração na legislação eleitoral representavam, em parte, manobras governistas no sentido de garantir seu respaldo parlamentar³⁷.

5. Implicações do estabelecimento da cláusula de barreira nas eleições proporcionais brasileiras

Até que ponto a introdução de uma cláusula de exclusão na normatização das eleições proporcionais melhoraria a eficácia do sistema eleitoral brasileiro? A resposta a esta indagação não é simples. Em todos os países que adotam tal dispositivo, a cláusula de barreira apresenta tantos pontos positivos como limitações. Em geral, a aceitação da cláusula pelos legisladores de determinado país demonstra que, pelo menos, do ponto de vista daquela sociedade, os ganhos com a inserção da cláusula na legislação eleitoral suplantaram os prejuízos. Trata-se de uma decisão consciente de limitar o acesso de partidos menores ao centro das tomadas de decisão.

Para os advogados da cláusula de exclusão no Brasil, “não se justifica a representação, na Câmara dos Deputados, de um partido que não tenha obtido apoio de significativa parcela do eleitorado, como reflexo do interesse despertado por suas propostas”³⁸. Scott Mainwaring, por exemplo, acredita que o fato de o Brasil não contar com uma cláusula de barreira é a principal razão para o país ter “um número exageradamente alto de partidos no Congresso, especialmente para um sistema presidencialista. A ausência de uma tal barreira à entrada facilita o processo de mudança freqüente de partido porque minimiza os riscos de formação de partidos personalistas através da reunião de pequenos grupos dissidentes”³⁹.

José Giusti Tavares acredita que “a introdução de uma cláusula de exclusão uniforme em todo o país, definida por um percentual de cerca de cinco por cento dos votos para cada uma

das circunscrições eleitorais estaduais, se os Estados forem estabelecidos como colégios eleitorais, ou para o conjunto do país, se for instituído um colégio nacional único para eleição da Câmara dos Deputados, constitui uma exigência fundamental que, realizada, asseguraria ao mesmo tempo maior rigor e efetividade à representação proporcional numa república federativa como o Brasil”⁴⁰.

Em resumo, acreditam os simpatizantes da cláusula de barreira que sua aplicação no sistema proporcional brasileiro viria a fortalecer os partidos políticos, hoje enfraquecidos pela prática do voto personalista, erradicaria as chamadas “legendas de aluguel”, e contribuiria para a governabilidade no país.

Para os críticos da cláusula de exclusão no Brasil, por sua vez, não há razão para sua aplicação no país. Leôncio Martins Rodrigues, por exemplo, afirma que o pluripartidarismo extremado não representa um obstáculo à constituição de maiorias duradouras de apoio ao executivo. Segundo ele, “os pequenos e os micropartidos não contam. A soma das poltronas dos pequenos e micropartidos representaria cerca de dez por cento da Câmara Federal”. Martins diz ainda que, “apesar da alta fragmentação, o coeficiente de polarização ideológica não é tão elevado como, por exemplo, no período de Goulart. Portanto, há possibilidade de governar na base do consenso”⁴¹.

Renato Lessa é bem mais ferrenho em sua crítica à barreira mínima, chamando-a de “um poderoso componente do paradigma da irresponsabilidade social máxima”. Ele comenta que uma cláusula de exclusão da ordem de cinco por cento deixaria tanto a Câmara dos Deputados eleita em 1990 como a eleita em 1994 com apenas oito partidos. Segundo ele, “se a cláusula de exclusão de cinco por cento fosse aplicada nas eleições de 1982 e 1986, teríamos, respectivamente, dois e três partidos na Câmara dos Deputados”⁴².

Como a tabela 1 demonstra, os dados de Lessa não estão errados. Entretanto, o autor não explica de que maneira a coexistência de dezenove partidos seria melhor para o desempenho do Poder Legislativo, comparada com a coexistência de apenas oito. Lembremos aqui, que muitos desses pequenos e micropartidos sequer ganhariam acesso ao Parlamento se não fosse pelo instrumento da coligação partidária.

³⁷ MAINWARING, Scott. *Ibid.*, p. 40.

³⁸ Ver CONGRESSO REVISOR. RELATORIA DA REVISÃO CONSTITUCIONAL. *Ibid.*, p. 206.

³⁹ MAINWARING, Scott. *Ibid.*, p. 42.

⁴⁰ TAVARES, José A. Giusti. *Ibid.*, p. 46.

⁴¹ RODRIGUES, Leôncio Martins. *Ibid.*

⁴² LESSA, Renato. *Ibid.*

De fato, a questão da coligação de partidos é outro assunto que merece atenção quando se discute reforma eleitoral. Não são poucos os benefícios granjeados por pequenos e inexpressivos partidos através da coligação, sobretudo em relação ao quociente eleitoral. Este fato pode ser ilustrado pelo desempenho do PP no Estado de Pernambuco nas eleições de 1994 para a Câmara dos Deputados. Com apenas um candidato recebendo mais de quarenta mil votos, o partido, naquele Estado, não teria a menor chance de assegurar um assento no Parlamento. Entretanto, como o partido pertencia à coligação PFL/PSDB, pode beneficiar-se do grande número de votos recebidos por outros partidos da coligação e garantir a presença de um deputado na Câmara.

Por outro lado, um candidato expressivo num partido sem uma coligação forte corre o risco de não se eleger. Este foi o caso do ex-deputado Paulo Octávio, do PRN de Brasília, nas eleições para a Câmara de 1994. Como seu partido não se coligou, seus mais de 45 mil votos simplesmente não foram suficientes para reconduzi-lo ao Parlamento.

A cláusula de barreira certamente pode contribuir para minorar o impacto das coligações

sobre os resultados eleitorais. No caso da cláusula de barreira incidir exclusivamente nos resultados de cada partido individualmente, as coligações serviriam apenas para formalizar apoios interpartidários e para fins de quociente eleitoral. Caso não atingisse a barreira mínima, o partido ficaria de fora da partilha de assentos, apesar do quociente atingido por sua coligação.

Concluindo, não existe consenso quanto à eficácia da cláusula de barreira. Certamente, não constitui um remédio infalível para todos os males do sistema eleitoral brasileiro, nem mesmo o único remédio possível. Muitos países que adotaram este instrumento tiveram que, através dos anos, aprimorá-lo para que dele pudessem extrair o máximo em termos de benefícios. Outros países preferiram deixar tal instrumento de fora de seus sistemas de representação proporcional e, aparentemente, não sentem sua falta.

A discussão desse tema no Brasil, por ocasião da revisão constitucional, representou um forte indicativo da preocupação dos legisladores brasileiros com os defeitos do atual sistema de eleição proporcional. Transformar preocupação em ação efetiva, contudo, é o grande desafio dos parlamentares.

Tabela 1 – Eleições para a Câmara dos Deputados, 1990

Partido	Votação total (nom. + legenda)	% do total	Assentos ganhos s/ barreira	Acesso c/ barreira de 5%	Acesso c/ barreira de 2%
PMDB	5.432.048	17,6	108	SIM	SIM
PFL	4.099.213	13,29	83	SIM	SIM
PT	3.186.317	10,33	35	SIM	SIM
PDT	3.073.759	9,96	46	SIM	SIM
PSDB	2.946.803	9,55	38	SIM	SIM
PDS	2.628.421	8,52	44	SIM	SIM
PRN	2.283.346	7,4	38	SIM	SIM
PTB	1.836.561	5,95	38	SIM	SIM
PL	1.494.814	4,84	16		SIM
PDC	901.377	2,92	22		SIM
PSB	713.100	2,31	11		SIM
PCB	305.521	0,99	3		
PTR	303.705	0,98	2		
PCDoB	284.914	0,92	5		
PRS	243.231	0,79	4		
PMN	237.176	0,77	1		
PST	230.637	0,75	2		
PCN	143.563	0,47	0		
PSC	125.084	0,41	6		
PRP	113.644	0,37	0		
PSD	103.201	0,33	1		
PTDoB	70.735	0,23	0		
PSL	25.839	0,08	0		
PAS	17.450	0,06	0		
PD	17.063	0,06	0		
PRONA	11.219	0,04	0		
PLH	8.807	0,03	0		
PNT	8.228	0,03	0		
PSU	3.824	0,01	0		
PAP	3.587	0,01	0		
PS	1.829	0,01	0		
PTN	999	0	0		
PMB	1	0	0		
TOTAL	30.855.416	100	-		