

## A questão da cláusula de barreira dentro do sistema partidário brasileiro

Ana Claudia Santano\*

### INTRODUÇÃO

É de notório conhecimento que as eleições de 2006 estão sendo caracterizadas não apenas pela disputa presidencial entre os dois maiores partidos brasileiros, em que um candidato briga pela reeleição, após inúmeros episódios de corrupção explícita, enquanto o outro tem a difícil tarefa de retomar o mais alto cargo público do país para os partidos tidos como “de direita”. A eleição de 2006 será lembrada na história do direito eleitoral brasileiro como sendo a pioneira na experiência da aplicação da cláusula de barreira para os partidos políticos, descrita no art. 13 da lei nº 9096 de 1995.

Em que pesem as inúmeras discussões acerca do tema, bem como após as mais diversas tentativas de parlamentares e partidos políticos em eliminar tal regra do ordenamento jurídico, ou em ao menos flexibilizar a norma – pois efetivamente se trata de uma norma rígida – o fato é que, devido a própria desorganização do Congresso Nacional, a cláusula de barreira será aplicada nos mesmos moldes constantes na lei acima citada, o que deixou a comunidade partidária brasileira apreensiva, a ponto de modificar totalmente o cenário político às vésperas das eleições, inclusive devido à aplicação conjunta da regra da verticalização para reger as coligações, a despeito do contido na EC nº 52/06.

A discussão referente a meios de controle da proliferação partidária é pertinente, principalmente pelo fato de que no Brasil, é comum se verificar o sistema eleitoral

proporcional produzindo distorções graves, comprometendo a lisura do processo eleitoral por meio do sufrágio, bem como permitindo a existência de inúmeras legendas, que somente possuem o papel de fraudar o quociente eleitoral, que por si só deveria ser uma cláusula de barreira para os partidos.

Não é fato desconhecido que o sistema proporcional do Brasil, ao invés de possibilitar a igualdade das mais diversas correntes ideológicas do país e concretizar a democracia, acaba por aumentar a representatividade de estados membros menos populosos que por coincidência são também os mais pobres, fazendo com que os estados membros mais populosos sejam claramente prejudicados, obtendo pouca representatividade no Congresso Nacional.

Tais distorções são produzidas pelo próprio sistema proporcional, que a despeito de ser o mais justo para um Estado Democrático de Direito, não cumpre com a totalidade de suas tarefas no cenário político brasileiro.

Desta forma, se faz necessário algum mecanismo capaz de barrar a multiplicação desenfreada de partidos políticos, motivada por interesses obscuros e muitas vezes contrários ao ideal democrático da Constituição Federal de 1988.

## CONCEITO DE CLÁUSULA DE BARREIRA

Embora seja um tema pouco tratado, parte da doutrina se arriscou em escrever algo sobre a cláusula de barreira, principalmente na época em que se discutia esta questão na revisão constitucional de 1993, e também quando sancionaram a lei dos partidos políticos (lei nº 9096/95), já que o Congresso Nacional somente aprovou tal lei com a condição de que a cláusula de barreira apenas fosse aplicada 11 anos após a vigência da lei, no caso, em 2006.

Ao analisar a regra, Katia de Carvalho definiu cláusula de barreira como sendo “a disposição normativa que nega ou existência, ou representação parlamentar, ao partido que não tenha alcançado um determinado número ou percentual de votos”.

Orides Mezzaroba também procurou conceituar a regra: “(...) pode-se definir a cláusula de barreira ou de exclusão como o mecanismo previsto em dispositivo legal que

impede a existência ou a representação parlamentar da agremiação partidária que não conte com o apoio de um determinado número ou percentual de eleitores”.

Assim, se verifica claramente que a cláusula de barreira se constitui como um mecanismo de controle quantitativo dos partidos políticos, pois se a Constituição Federal de 1988 contemplou os partidos políticos com a liberdade partidária, é certo que esta liberdade deverá também submeter-se à algumas disposições, a fim de se permitir um controle do próprio sistema pluripartidário.

Somente a título de informação, a cláusula de barreira também é conhecida como cláusula de exclusão, bloqueio ou umbral, nos dizeres de Orides Mezzaroba.

## A CLÁUSULA DE BARREIRA NO DIREITO COMPARADO

Não é somente no Brasil que a cláusula de barreira é presente no ordenamento jurídico. Em um número considerável de países, onde se entende que há uma democracia consolidada, a cláusula de barreira compõe o rol de normas partidárias, e por vezes de modo muito mais severo que no Brasil.

Na Alemanha - país em que o sistema eleitoral serve de base para as modificações havidas na legislação do Brasil – a cláusula de barreira consta no art. 6º, parágrafo 6, da Lei Federal de Regime Eleitoral da Alemanha.

O número de representantes de cada Estado não é fixo, pois as eleições se dividem em uma parte decidida por votação majoritária e outra proporcional, que poderá variar conforme o comparecimento do eleitorado, já que o voto é facultativo. A partir disto, são desconsiderados os votos dos partidos que não receberem, pelo menos, 5% dos votos nas eleições proporcionais, ou partidos que não elegerem individualmente candidatos em 3 distritos, no mínimo.

Assim, como o sistema alemão é misto, a cláusula de exclusão é composta tanto de regras para partidos, bem como para candidatos, considerados como sujeitos propriamente ditos.

Na Suécia, se verifica que a cláusula de barreira é formada por dois mecanismos, que variam conforme o cargo pleiteado nas urnas. Primeiramente, há o percentual mínimo

de 4% do total dos votos, para os cargos públicos federais. Contudo, no caso dos partidos elegerem candidatos em pelo menos 12% dos distritos, também conseguem ultrapassar a cláusula de exclusão.

Na França, o sistema eleitoral de listas fechadas nos distritos faz com que os partidos obtenham, pelo menos, 5% dos votos dados, para se conseguir representatividade.

Na Espanha, a cláusula de barreira está contida na Lei Orgânica do regime Eleitoral Geral, no art. 163, parágrafo 1º, alínea “a”. A regra estabelece que as candidaturas deverão atingir pelo menos 3% dos votos válidos de cada circunscrição.

Na Itália, a cláusula de barreira mostra-se bem modesta, se comparada aos demais países. O partido deverá obter pelo menos trezentos mil votos a nível estadual, o que corresponde a 1% dos votos. Também obtém representatividade o partido que eleger candidatos em pelo menos um distrito.

Na Grécia se tem uma das mais rígidas cláusulas de barreira já observadas. A regra consta na Lei Eleitoral do ano de 1974, e dispõe que, somente os partidos que obtiverem 17% dos votos válidos a nível estadual poderão participar da distribuição de cadeiras parlamentares.

Na República Tcheca, Polônia e Hungria, os percentuais variam entre 4 a 5% dos votos válidos.

Desta forma, se tem claramente que a regra estabelecida no Brasil não se distancia dos demais países, mesmo se considerando o seu tamanho continental.

## HISTÓRIA DA CLÁUSULA DE BARREIRA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

No Brasil, a cláusula de barreira surgiu tardiamente, se for comparada a outros países.

A experiência brasileira foi iniciada com o Código Eleitoral de 1950, o qual, em seu art. 148 previa uma cláusula de desempenho para os partidos. Esta cláusula de exclusão pode ser considerada amena, se comparada as normas que a sucederam, pois apenas exigia que o partido que não conseguisse eleger pelo menos um representante para o Congresso

Nacional, ou que não obtivesse a adesão de pelo menos cinquenta mil votos, teria o seu registro cancelado perante a Justiça Eleitoral.

Posteriormente, as normas referentes à cláusula de barreira surgiram no período da ditadura militar. Na Constituição de 1967, o artigo 149, VIII exigia que os partidos obtivessem o apoio de 10% do eleitorado que houvesse votado na última eleição geral, distribuídos em 2/3 dos Estados, com o mínimo de 7% em cada um deles, além de 10% de deputados em pelo menos 1/3 dos Estados, e 10% de senadores.

Após, a Emenda Constitucional de 1969 modificou a regra contida no artigo acima mencionado, flexibilizando a norma e reduzindo o percentual anteriormente estabelecido para 5% do eleitorado que tivesse votado nas últimas eleições gerais, distribuídos em pelo menos sete Estados, com o mínimo de 7% em cada um deles.

Com a Emenda Constitucional 11 de 1978, a regra foi novamente modificada, limitando para 5% do eleitorado que houvesse votado para a Câmara dos Deputados, distribuído em pelo menos nove Estados, sendo que em cada um deles deveria se atingir no mínimo 3%.

Encerrando a série de modificações da cláusula de barreira no ordenamento brasileiro, a Emenda Constitucional 25 de 1985 determinou que não teria direito a representação no Congresso Nacional o partido que não obtivesse o apoio de 3% do eleitorado das eleições gerais, distribuídos os votos em pelo menos 5 Estados, com o mínimo de 2% em cada um deles. Todavia, esta Emenda Constitucional inovou ao prever no § 2º que os eleitos pelos partidos que não atingissem este desempenho teriam seus mandatos preservados, se optassem por outro partido remanescente, no prazo de 60 dias.

Percebe-se que a regra foi sendo flexibilizada com o passar do tempo, diminuindo tanto os percentuais exigidos, como o número de Estados em que os partidos deveriam obter o percentual mínimo de votos.

Porém, a despeito destas diversas modificações havidas na norma, nenhuma destas regras chegou a ser aplicada, pois sempre havia alguma manobra que alterava a regra, postergando a sua aplicação para as eleições seguintes.

Vale ressaltar também que tais regras evidenciam o caráter autoritário do governo brasileiro, na época da ditadura militar, já que procuravam preservar o bipartidarismo e manter os militares no poder.

A Constituinte de 1988 colocou fim a esta série de inserções da cláusula de desempenho da Carta Magna brasileira, constando, inclusive, no texto final da Constituição Federal de 1988 a posição contrária dos constituintes, no que tangia à cláusula de barreira.

Contudo, a discussão foi retomada no curso da Revisão Constitucional de 1993. O então Deputado Federal Nelson Jobim elaborou o parecer n° 36, no qual ele pretendia reinserir a regra da cláusula de barreira no texto constitucional.

Neste parecer, Nelson Jobim propõe um projeto de Emenda Constitucional, no qual seria alterado o artigo 17 da Constituição Federal de 1988, acrescentando neste artigo uma cláusula de barreira para os partidos.

No relatório deste parecer, o relator noticia que foram apresentadas na época 20 propostas revisionais ao art. 17, visando a determinação de algum tipo de exigência para a criação e funcionamento de partidos. Como estas propostas objetivavam prever na Constituição Federal de 1988 requisitos expressos e pormenorizados para isto, o relator entendeu que isto competiria para o legislador infraconstitucional. Contudo, Nelson Jobim fez questão de salientar a importância da existência de uma cláusula de desempenho para os partidos, se posicionando a favor de tal iniciativa.

Todavia, acompanhando a posição anterior dos constituintes, o parecer sequer chegou a ser votado pelo Congresso Nacional.

Desta forma, foi mantido o art. 17 da Constituição Federal de 1988, o qual menciona o funcionamento parlamentar como um preceito a ser atendido pelos partidos políticos.

Como a Carta Magna remeteu ao legislador infraconstitucional a regulamentação deste dispositivo, foi introduzida na Lei n° 9096/95 os artigos n° 12 e 13, os quais constituem a cláusula de barreira que será aplicada nas eleições de 2006, condição estabelecida pelo art. 57 da lei acima citada, como regra de transição.

Assim dispõem estes artigos:

Art. 12. O partido político funciona, nas Casas Legislativas, por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, as disposições regimentais das respectivas Casas e as normas desta Lei.

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

Como pode-se verificar, tanto o constituinte originário, quanto o legislador infraconstitucional mesclaram os conceitos de desempenho partidário com o funcionamento parlamentar, o que vem gerando inúmeras discussões, tanto legais quanto doutrinárias, sobre a legitimidade da legislação infraconstitucional em tratar de matéria privativa dos regimentos internos do Congresso Nacional.

#### REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS X LEI N° 9096/85

Somente para que conste no presente artigo, tratarei brevemente sobre a problemática que envolve a “confusão” dos conceitos de desempenho partidário e funcionamento parlamentar.

Comentando o dispositivo constitucional envolvido na discussão, Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins se pronunciam da seguinte forma:

O constituinte parece ter escolhido a representatividade dentro do Parlamento como forma de limitar a proliferação descontrolada de partidos políticos. (...) Feito o desconto da improbidade expressional, quanto ao fundo o princípio aparece sadio, uma vez que o pluripartidarismo não pode servir de pretexto para um multipartidarismo. A propósito, a multiplicação das agremiações políticas além de um certo número conduz a um esfacelamento das posições político-ideológicas, com a conseqüente perda, por parte do eleitor, da possibilidade de situar-se racionalmente no contexto. Além do mais, esse

fenômeno conduz necessariamente às coligações partidárias, tão mal vistas por parte dos doutrinadores. De fato, é de se reconhecer razão. As coligações turvam o quadro eleitoral da mesma forma que retiram identidade aos partidos políticos e aos respectivos programas.

A discussão acerca da legitimidade de lei ordinária regulamentar a matéria descrita no art. 17, IV da Constituição Federal de 1988 surgiu com a leitura conjunta deste artigo com o disposto nos artigos 52, XIII e 58, §1º da Carta Magna.

Rezam os respectivos artigos:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º - Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.” (grifo nosso)

Katia de Carvalho conceitua ‘funcionamento parlamentar’ da seguinte forma:

Trata-se, sem dúvida, do direito, emanado da própria democracia representativa, de os partidos se fazerem representar como tal nas casas legislativas que obtiveram assento, isto é, consiste no direito de seus membros se organizarem em bancadas (que poderão se justapor em blocos), sob a direção de Líder, de sua livre escolha, atuando à frente dos cargos que lhes couberem, em respeito ao princípio da proporcional partidária, erigida pela Constituição Federal.

Face a isso, e se amparando em uma “permissão” da Constituição Federal de 1988, a Câmara dos Deputados afastou a cláusula de barreira, tanto do artigo 13 como a do art. 57 da Lei nº 9096/95, por considerá-la uma intromissão às atribuições da Câmara, à independência da casa, bem como uma violação do mandato de seus membros. Assim, durante um certo tempo, a Câmara dos Deputados aplicou tão somente a norma contida no seu Regimento Interno, contida no art. 9º, §4º, veja-se:

Art. 9º Os Deputados são agrupados por representações partidárias ou de Blocos Parlamentares, cabendo-lhes escolher o líder quando a representação for igual ou superior a um centésimo da composição da Câmara.

(...)

§ 4º O Partido com bancada inferior a um centésimo dos membros da Casa não terá Liderança, mas poderá indicar um de seus integrantes para expressar a posição do Partido quando da votação de proposições, ou para fazer uso da palavra, uma vez por semana, por cinco minutos, durante o período destinado às Comunicações de Liderança.

Com base neste entendimento, logo após a promulgação da Lei nº 9096/95, houve o ajuizamento de 3 Ações Diretas de Inconstitucionalidade, atacando o art. 13 e o art. 57 da referida norma legal. Duas destas ações já foram julgadas improcedentes pelo E. Supremo Tribunal Federal, que declarou a constitucionalidade dos aludidos artigos. Contudo, uma delas ainda encontra-se em trâmite, com parecer da Procuradoria Geral da República, opinando pela constitucionalidade dos mencionados dispositivos.

Desta forma, a Câmara dos Deputados encontra-se compelida à obedecer os arts. 13 e 57 da Lei nº 9096/95, enquanto a ADIn ainda em trâmite não for devidamente julgada pelo Supremo Tribunal Federal.

Assim, nos dizeres de Katia de Carvalho: “Resta, assim, às casas legislativas buscar a harmonização de seus mandamentos internos com os limites da lei, não podendo desprezar a regência dos artigos 13 e 57 da Lei dos Partidos políticos, ressalvadas as hipóteses disciplinadas diretamente pela Constituição Federal”.

## FRAGMENTAÇÃO POLÍTICO-PARTIDÁRIA X CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA

Muito se discute sobre os verdadeiros efeitos causados pelo pluripartidarismo, instaurado pela Constituição Federal de 1988, conjuntamente com o sistema proporcional de votos para o parlamento brasileiro.

Analisarei argumentos que criticam o modelo adotado no Brasil, bem como fundamentos que sustentam a sua manutenção.

Atualmente, 29 partidos políticos estão registrados no E. Tribunal Superior Eleitoral. Destes 29, 19 foram fundados a partir da década de 90, ou seja, não possuem uma grande história na política brasileira.

Como há uma grande “variedade” de partidos políticos, muitas vezes o eleitorado se confunde com tantas siglas, não sabendo sequer o seu significado.

A discussão inicia-se no próprio sistema pluripartidário, adotado na Constituição Federal de 1988, aliado ao sistema proporcional de eleições para o parlamento brasileiro.

Realmente, não se pode discordar que a verdadeira intenção da Carta Constitucional de 1988 - a de democratizar o sistema de governo brasileiro – foi um ato nobre, instituindo o sistema proporcional como forma de permitir a representação das mais diversas correntes existentes na sociedade. Também, não se pode dizer que o sistema pluripartidário não atenda a este propósito, já que permite a estas correntes sociais se filiarem a partidos que mais representem seus pensamentos e suas posições.

O sistema proporcional efetivamente é o sistema mais democrático que existe, e prova disto são os posicionamentos da doutrina, que expressam este pensamento.

Norberto Bobbio diz que o sistema proporcional baseia-se na democracia de massas e na ampliação do sufrágio universal, se devendo criar espaço para todos os interesses de um organismo social, dando a todos os eleitores o mesmo poder, através do voto com o mesmo peso.

Já Maurice Duverger diz que “o primeiro efeito da representação proporcional é, pois, sustar qualquer evolução para o bipartidarismo: pode-se considera-la, a esse respeito, um freio poderoso”.

A partir dessas considerações, se tem que o sistema proporcional é um sistema aberto e flexível por natureza, favorecendo e estimulando a fundação de novos partidos, acentuando, desse modo, o pluralismo político da democracia partidária. Como consequência desse sistema, a vida política passa a ser mais dinâmica e se abre à circulação de idéias e de opiniões, impedindo uma rápida e eventual destruição do sistema partidário, como pode ocorrer em alguns casos em que se adota o sistema majoritário, levando quase todas às vezes a um bipartidarismo.

Como esse sistema pretende facilitar a representação das minorias no parlamento, também se impede, indiretamente, de excluir grupos políticos que, sem maiores alternativas, poderiam causar problemas para o governo, se infiltrando por outros meios. Pelo sistema proporcional, não há necessidade desta clandestinidade.

Foi justamente por esta concepção que a Constituição Federal de 1988 elegeu o sistema proporcional como o modelo para a eleição dos representantes do Congresso Nacional.

Para se atingir este fim, a Constituição Federal de 1988 previu também o sistema pluripartidário para ser aplicado no Brasil, no artigo 17.

Assim, aliando o sistema proporcional ao pluripartidarismo, seria possível de dar guarida às diversas correntes ideológicas existentes, já que somente poderão ser eleitos candidatos filiados a algum partido político, nos termos do art. 14, §3, V da Constituição Federal de 1988.

Mas este fato ocasionou um grande transtorno para o sistema brasileiro: houve uma proliferação de partidos políticos no Brasil, até pela facilidade que havia para se criar partidos políticos. Tal fato é inegável.

Esta proliferação não obedeceu somente aos ditames democráticos insculpidos na Constituição Federal de 1988. A criação desenfreada de partidos políticos foi motivada por interesses obscuros de partes da sociedade, que sequer defendiam uma ideologia ou um pensamento político determinado, mas que estavam visando vantagens que, através de um partido político, conseguiriam obter com certa facilidade.

José Antônio Giusti Tavares faz a seguinte afirmação sobre este ponto:

... a criação de novos partidos tem sido poderosamente estimulada por dois arranjos institucionais: de um lado, o regimento interno da Câmara atribui, ao partido que possui o mínimo de um centésimo dos membros daquela Casa, instalações, equipamentos, empregos, assistência e, enfim, os privilégios que são concedidos aos partidos nela representados; de outro, os preceitos sobre a propaganda partidária gratuita, no rádio e na televisão, superprivilegiam até recentemente os partidos minúsculos e inexpressivos.

Desta forma, se verificou no Brasil um processo de fragmentação do sistema partidário parlamentar, conjuntamente com a evidência de existência de partidos regionais, em claro desrespeito ao caráter nacional que o partido político é submetido pela Constituição Federal de 1988.

Neste sentido, José Antônio Giusti Tavares diz que:

... como a elevação do número de partidos com representação parlamentar minúscula, inferior a 10% das cadeiras, coexistindo com o surgimento de partidos médios e com a perda de densidade das representações dos maiores partidos, incrementa não só o índice simples ou absoluto de fragmentação, mas também o índice que mede a magnitude relativa da fragmentação frente à fragmentação máxima possível.

A fragmentação partidária dentro do Congresso Nacional tem gerado reflexos extremamente negativos para o Brasil. Analisando tais reflexos, Ricardo Rodrigues afirma que:

Como os sistemas de representação proporcional tendem a fomentar a proliferação extremada de partidos políticos, é muito comum, por exemplo, o problema da fragmentação do sistema pluripartidário. Tal fragmentação, caracterizada pelo pluripartidarismo exacerbado, com um número elevado de partidos pequenos, muitos deles de 'legendas de aluguel', traz embutido o potencial de minar o consenso parlamentar e influir negativamente na governabilidade de um país.

Sobre isto, Celso Ribeiro Bastos também afirma que:

Nos sistemas multipartidários, não necessariamente, mas quase sempre, o partido vitorioso nas eleições não detém a maioria do Parlamento. Abre-se, então, um complexo jogo de negociações tendentes a aglutinar dois ou mais partidos que venham a possibilitar o exercício do governo. (...) Acontece, entretanto, que estas vantagens têm o seu custo. Em primeiro lugar, aumentam os poderes dos representantes do povo, na medida em que é livre o jogo de coligações por eles levadas a efeito que vai determinar a formação da maioria parlamentar, (...) De outra parte, estas coligações vêm muitas vezes acompanhadas de uma indesejável instabilidade, já que, formadas pelos próprios partidos, podem também por eles ser desfeitas a qualquer momento. Esta circunstância é grave tanto no presidencialismo como no parlamentarismo. (...) No presidencialismo, o esfacelamento partidário leva à inevitável fraqueza do órgão legislativo, que pode mais facilmente se ver atingido nas suas imunidades, privilégios e competências. Isto quando não se dá o inverso (...), por falta de maioria no Legislativo, o Executivo se vê a braços com a impossibilidade de exercer plenamente a função governativa em razão da obstrução aos seus projetos de lei.

Concordando com esta posição, Severino Coelho Viana diz que:

O pluripartidarismo poderá ser causa de instabilidade política, uma vez que o partido governista não alcançando a maioria necessária de representatividade no parlamento, urge que se forme um governo de coalizão. É tanto que, quanto maior a divisão de forças políticas menor será a possibilidade de um partido único conseguir mais da metade das cadeiras do órgão parlamentar que permitiria constituir um governo politicamente homogêneo.

Em estudo solicitado pela Câmara dos Deputados, Antônio Octávio Cintra faz a seguinte exposição, ao comentar os prós e os contras da reforma política atualmente em trâmite no Congresso Nacional:

Um quadro partidário fragmentado, com inúmeras agremiações, oferece ao eleitor um panorama confuso, que dificulta um dos papéis que se esperam da organização

partidária, a saber, uma simplificação do processo de escolha pelo eleitor. Trata-se, na democracia representativa, de ter pessoas que falem pelas outras – os representantes – e se estas se organizam em partidos, mais fácil fica para o eleitor fazer a delegação. Se o monopartidarismo preclui escolha, pois só abre uma opção, demasiada fragmentação partidária, por outro lado, leva ao que os franceses chamam ‘embarras du choix’, a perplexidade na escolha pela superabundância de oferta.

Desta forma, se verifica que houve uma distorção da aplicação do sistema representativo, baseado no pluripartidarismo, o que acabou por tornar o pluripartidarismo em multipartidarismo.

Ocorre que muitos doutrinadores entendem que este multipartidarismo é necessário para a concretização da democracia no Brasil, pois além de permitir os pequenos partidos o acesso ao poder, faz com que o Congresso Nacional represente as diferentes correntes de pensamento político existentes no país, pelo menos na teoria.

Katia de Carvalho faz o seguinte comentário nesta linha: “O pluralismo político, um dos cinco princípios fundamentais insculpidos no art. 1º da Constituição Federal, e a principal viga de sustentação da democracia representativa, na esfera parlamentar, funda-se não apenas pela convivência entre partidos de significativa densidade eleitoral, mas, sobretudo, pelo respeito ao direito de existência das minorias”.

Wanderley Guilherme dos Santos não acredita que a fragmentação política se dê com a existência de inúmeros partidos. Assim, o autor fundamenta o seu pensamento da seguinte forma:

Fragmentação político-partidária não resulta de excessivo ou reduzido número de partidos, mas da distribuição do poder parlamentar entre estes partidos, expresso em cadeiras conquistadas. Um sistema bipartidário pode atingir o máximo de fragmentação desde que cada partido controle aproximadamente 50% da representação. (...) Em contrapartida, um sistema pluripartidário será muito pouco fragmentado enquanto houver concentração de poder parlamentar em um ou dois partidos.

Este é o argumento mais utilizado para se criticar a aplicação da cláusula de barreira no ordenamento jurídico brasileiro.

## DISCURSOS UTILIZADOS NA DISCUSSÃO SOBRE A CLÁUSULA DE BARREIRA

A partir deste cenário acima esboçado, se verifica que a questão encontra-se em patamares extremamente polêmicos.

Primeiramente, irei expor os argumentos que sustentam a necessidade da cláusula de barreira no sistema brasileiro.

Um dos maiores fundamentos para se aplicar a cláusula de barreira é a clara existência de “legendas de aluguel”, as quais contribuem para o enfraquecimento do sistema político brasileiro, bem como proliferam a cultura do clientelismo no governo.

Neste sentido, Nelson Jobim, ao defender a cláusula de barreira no seu parecer nº 36, para a Revisão Constitucional de 1993, faz o seguinte comentário:

... as recentes discussões no Congresso Nacional em torno da Lei de Partidos indicam que é prudente estabelecermos um requisito mínimo para o registro dos partidos no Tribunal Superior Eleitoral. Desta forma, não se impede a livre criação de partidos, apenas se condiciona a participação em eleições a uma representatividade mínima, expressa mediante o apoio do eleitorado a ser definido em lei. (...) Realmente, 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. Tal preocupação se traduz, também, na intenção de erradicar as ditas ‘legendas de aluguel’, que desmoralizam nossas instituições políticas. Enfrentar este problema é enfrentar a questão crucial da governabilidade, ou seja, da capacidade de um governo ser obedecido sem violentar as regras do jogo democrático e sem proporcionar uma ruptura por parte de um ou outro fator social ou político. Se é necessário que todos os setores sociais estejam representados nas instituições políticas nacionais, por outro lado, é fundamental que abandonemos o pluripartidarismo irresponsável e procuremos viabilizar a formação de maiorias consistentes que possam apoiar um programa de governo. Nessa mesma linha de fortalecimento das instituições por meio de partidos realmente representativos da

sociedade, estabelecemos a exigência de uma representatividade mínima para a apresentação de candidatos à Presidência da República. Essa exigência coincide com o requisito de apoio do eleitorado para a representação partidária na Câmara dos Deputados. Com tal medida, esperamos contribuir para o fortalecimento dos partidos políticos e da instituição presidencial, evitando que aventureiros venham, eventualmente, a ocupar a mais alta Magistratura da Nação.

Ricardo Rodrigues acompanha este pensamento: “Acreditam os simpatizantes da cláusula de barreira que sua aplicação no sistema proporcional viria a fortalecer os partidos políticos, hoje enfraquecidos pela prática do voto personalista, erradicaria as chamadas ‘legendas de aluguel’, e contribuiria para a governabilidade do país”.

Severino Coelho Viana faz uma dura crítica sobre este ponto:

A ridicularidade de atuação inescrupulosa de maior ênfase ocorre no seio dos minúsculos partidos políticos, denominados de nanicos, pois detêm uma míope densidade eleitoral, mas decisivos na aprovação dos projetos governamentais, quando são transformados em “legenda de aluguel”, a fim de obterem negociatas por meios inidôneos, como sejam, designação de apadrinhados nos altos escalões governamentais, troca de favores pessoais, liberação de recursos financeiros para promoção de campanhas eleitorais, que não chegam ao alcance do povo, além da existência de propinas que servem de trampolim para o enriquecimento ilícito da cúpula partidária. Por tudo isso, termina levando a ruína o arcabouço ideológico do sistema democrático.

Deste modo, se verifica que o problema gerado pela existência de “legendas de aluguel” realmente se constitui em um forte argumento para se defender a aplicação da cláusula de barreira no Brasil.

Todavia, há outros argumentos que também merecem ser abordados.

Ricardo Rodrigues, citando Scott Mainwaring, afirma 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.

Também neste pensamento, José Antônio Giusti Tavares diz que:

A introdução de uma cláusula de exclusão uniforme em todo o país, definida por um percentual de cerca de 5% 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.

Outro argumento muito utilizado é a necessidade de cumprimento do art. 17, inciso I da Constituição Federal de 1988, o qual exige que o partido político tenha caráter nacional.

Nesta linha de raciocínio, a Advocacia Geral da União se pronunciou, quando se manifestou na ADIn nº 1354-8/DF, que atacava a existência da cláusula de barreira na lei nº 9096/95:

... E não se diga que a verificação do caráter nacional, no art. 13, era desnecessária porque já teria sido feita de acordo com o § 1º do art. 7º da mesma lei. Não. Embora ambos artigos tenham a mesma finalidade, a verificação se dá em momentos diferentes. A comprovação prevista no art. 7º, § 1º, se faz necessária, para que o partido possa registrar-se no Tribunal Superior Eleitoral. Mas, para cumprir o mandamento constitucional há de o partido comprovar que é nacional no ato de registrar seus estatutos e continua nacional ao longo de sua existência. A exigência do art. 13 serve precisamente a isso. É verificação periódica e automática do cumprimento do dispositivo constitucional. Portanto, não apenas ele é pleno de constitucionalidade como ainda exerce papel verificador da observância de preceito constitucional.

Assim, se acredita que, com a aplicação da cláusula de barreira, se cumpra com o disposto no art. 17, I da Constituição Federal de 1988 de forma mais satisfatória, evitando a existência de partidos regionais, que muitas vezes representam “instrumentos de caciques e oligarquias regionais”.

Contudo, mesmo em face dos mais diversos argumentos que julgam a cláusula de barreira como sendo um mecanismo necessário a ser implantado no sistema brasileiro, uma grande parte da doutrina acredita que tais alegações não procedem, repudiando a cláusula de exclusão.

Um dos fundamentos para este repúdio é o fato de que o constituinte ordinário não colocou nenhuma barreira para a organização e funcionamento dos partidos políticos, procurando garantir a mais ampla liberdade de criação e incorporação de partidos políticos, através do art. 17, §2º.

Com isto, o constituinte delegou a tarefa de regulamentar o art. 17, IV para o legislador infraconstitucional.

Ocorre que, segundo os argumentos que não concordam com a cláusula de barreira, a lei nº 9096/95 extrapolou os limites concedidos pela Carta Maior, pois disciplinou a atuação do parlamento de modo que compromete a liberdade de criação e inserção de partidos no cenário político brasileiro.

Uma das opiniões que entendem desta forma é a de Orides Mezzaroba, que faz o seguinte comentário:

Questiona-se a autorização constitucional para que o legislador ordinário condicionasse o funcionamento parlamentar dos partidos políticos ao cumprimento de determinados requisitos impostos por uma cláusula de barreira. (...) este, no entanto, não foi o caso do art. 13 da Lei nº 9096/95, de 19 de setembro de 1995, que, utilizando-se de mecanismo temerário no jogo democrático, como a cláusula de barreira, acabou vinculando o funcionamento parlamentar dos partidos políticos à conquista de um apoio mínimo de votos a serem obtidos em eleições gerais para a Câmara dos Deputados. Além do que, tal exigência acabou ferindo o princípio constitucional, contido no caput do art. 17, que garante serem livres a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos.

Assim, o autor sustenta que o art. 13 da Lei nº 9096/95 é inconstitucional.

Outro argumento para contestar a constitucionalidade do referido dispositivo legal é o fundamento exposto pelo Partido Social Cristão – PSC, no seguinte sentido:

O Art. 17, da Constituição Federal, consagra a liberdade para a criação dos partidos políticos. O seu § 1º, assegura-lhes autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, entre outras atribuições. Em nenhum momento a Letra Constitucional estabelece partidos de 1º e 2º categorias. Ao contrário, determina em seu art. 5º, que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Portanto, quando o legislador infra-constitucional cria normas díspares para iguais perante a lei, ele fere frontalmente a Lei Maior, com a agravante de ser em benefício próprio e de seus partidos políticos, com manifesto desrespeito às minorias e flagrante intenção de se eternizarem no poder .

Embora o E. Supremo Tribunal Federal ainda não tenha se pronunciado definitivamente sobre a constitucionalidade do art. 13 da Lei nº 9096/95, tendo em vista que a ADIn nº 1351-3/DF ainda carece de julgamento, o fato é que este ponto do “domínio do poder” é um dos mais fortes fundamentos para se excluir a cláusula de barreira do Brasil.

O entendimento de Ricardo Rodrigues se corrobora neste sentido, quando o autor se pronuncia da seguinte forma: “(...) quanto maior a exigência da barreira, mais difícil fica para os partidos pequenos terem acesso à repartições das vagas parlamentares”.

Este argumento dá a impressão que a instauração da cláusula de barreira aniquilaria os principais fundamentos da democracia representativa pluripartidária, pois impediria que as mais diversas correntes ideológicas existentes na sociedade o acesso a uma efetiva influência na tomada de decisões políticas.

Partindo desta premissa, Orides Mezzaroba faz a seguinte consideração: “Já a imposição das cláusulas de barreira vão contra a vontade do legislador constituinte que desejava a liberdade partidária, além de ferir parte da principiologia basilar do Estado Democrático, tais como o princípio da igualdade e do pluripartidarismo, enquanto plena realização da idéia, também constitucional, de pluralismo político”.

Questionada sobre a sua opinião sobre a cláusula de barreira, Argelina Figueiredo faz o seguinte comentário:

Em princípio, sou contrária, pois não vejo como definir um patamar que o partido deva atingir para obter representação parlamentar. Determinar 1% ou 5% seria algo totalmente arbitrário e não diz nada a respeito da natureza da representação. Há outros aspectos no funcionamento do sistema político que podem levar ou não um partido ao parlamento. Acho, por exemplo, que podemos mudar a legislação para a formação de partidos, tornando-a mais rigorosa. Mas, uma vez formado o partido, não se deve estabelecer barreiras, porque pode surgir um partido que represente legitimamente um determinado segmento social, mesmo que não cresça ao longo do tempo. Sobre isso, se houvesse cláusula de barreira, o PT não teria se tornado um partido tão importante no sistema político brasileiro. Na verdade, se em 1982 a cláusula de 5% existente não tivesse sido suspensa, somente o PMDB e o PDS seriam representados no Congresso.

Em palavras mais extremas, Wanderley Guilherme dos Santos expõe o seu entendimento:

É difícilimo justificar qualquer legislação extinguindo partidos ou impondo barreiras à representação. A pedra fundamental do sistema representativo estipula que os eleitores não podem transferir a seus representantes senão aqueles poderes que possuem. Entre estes não se inclui o de determinar a eliminação de outros partidos ou o de obrigar à migração partidária candidatos eleitos por partidos diferentes dos seus. Se se oferecer como pretexto para a violência a falha em alcançar algum patamar de votos, então a violência tem nome: tirania da maioria no primeiro caso; estelionato eleitoral, no segundo.

Os ataques à cláusula de barreiras dos partidos políticos são de pesada expressão, pois muitos destes partidos estão correndo o risco de perder todas as conquistas que conseguiram em sua história nestas eleições de 2006.

Somente como exemplo da “revolta” dos partidos arriscados com a aplicação da regra, se observe esta manifestação do PCdoB:

A história da cláusula de barreira remonta a ditadura militar de 1964 que a impôs. Com a conquista da liberdade em 1985, ela foi abolida pelo Congresso Nacional quando foi extirpada como parte fundamental do “entulho autoritário”. Contudo, o governo Fernando Henrique Cardoso desenterrou esse entulho e, contra a democracia, fez vigorar novamente essa tal cláusula. Por outro lado, trata-se de uma medida “importada”, uma cópia mal feita de um sistema que existe na Alemanha – numa realidade muito diferente da nossa.

Contudo, é perfeitamente compreensível que os pequenos partidos políticos reajam desta forma, ainda mais neste ano.

Outra questão que também é levantada pelos críticos da cláusula de barreira é o fato de que não se pode dizer que todos os pequenos partidos são efetivamente “legendas de aluguel”.

Wanderley Guilherme dos Santos faz uma dura crítica neste ponto:

Outro argumento pragmático consiste em acusar os partidos pequenos de alugar legendas a candidaturas aventureiras; exterminá-los corresponderia a saudável profilaxia do sistema partidário. Insisto, porém, em lembrar que Fernando Collor de Mello foi candidato do PRN, tanto quanto Jânio Quadros foi do PTN (ou terá sido PDC?) e Fernando Henrique Cardoso do PSDB. Jânio Quadros e Fernando Collor de Mello foram candidatos das coalizões que os elegeram e sustentaram no Congresso enquanto, é claro, não se meteram em trapalhadas. Dito de outra maneira, não fossem o PRN e o PSDB, respectivamente, Collor e F.H. Cardoso, e o PFL não teria chegado ao poder.

Isto faz com que não se negue totalmente a existência da cláusula de barreira, mas que se defenda a sua relativização ou reformulação, adequando o mecanismo para a realidade brasileira.

Neste sentido, Katia de Carvalho diz que:

Se considerarmos os partidos que seriam excluídos pela aplicação da lei, ao lado de diversas siglas desconhecidas, que existem apenas a serviço de projetos políticos pessoais e

pouco nobres, encontraríamos também partidos ideológicos de longa história, como o PCdoB e o PPS, este sucessor do antigo PCB, o PSB que já participava da cena política antes de 1964, bem como o PV, partido novo, mas de conteúdo programático e projeção internacional, e o PTB, um dos protagonistas do período democrático de 1946 a 1964.

Acompanhando este raciocínio, Antônio Octávio Cintra afirma que:

No caso brasileiro, o problema se complica pela existência de pequenas legendas cuja existência parece justificar-se apenas em termos de negociação de tempo de rádio e televisão. Contudo, como outras pequenas legendas veiculam opções ideológicas legítimas, qualquer legislação restritiva com relação às primeiras legendas, afetará também as segundas, o que tem dificultado regular a matéria.

Ainda seguindo esta linha, Antônio Augusto de Queiroz faz a seguinte observação:

A regra [atual cláusula de barreira] realmente é muito dura. Um partido sem funcionamento parlamentar, mesmo com representantes eleitos na Câmara dos Deputados, não teria acesso aos recursos do fundo partidário, ao horário eleitoral gratuito, à participação na direção da Casa e das Comissões, entre outras prerrogativas indispensáveis a disseminação da doutrina e até à sobrevivência dessas agremiações.

Acompanhando o autor acima, Wanderley Guilherme dos Santos complementa:

Mesmo em seu caso extremo, partidos que possuem somente um representante no Congresso têm direito à mesma tolerância e respeitabilidade reservadas a partidos maiores. Cada representante de um partido de 100 deputados é curador da mesmíssima legitimidade implícita no mandato do representante solitário. Os outros 99 membros do partido não lhe acrescentam nada em dignidade, embora possam ser utilíssimos para ampará-lo em ilícitos. (...) Um deputado equivale a 1 sobre 513 avos de poder parlamentar; não produz instabilidade alguma. Mas corresponde a 100% da representação de quem nele votou.

Aliada a estes argumentos, a aplicação fictícia da regra nas eleições passadas faz com que o cenário político fique ainda mais complicado.

Analisando as eleições de 2002, Katia de Carvalho diz que: “Caso o disposto no art. 13 da Lei dos Partidos Políticos já estivesse em vigor hoje, somente sete dos atuais partidos teriam funcionamento parlamentar, a saber, PT, PFL, PMDB, PSDB, PPB, PSB e PDT. Vê-se, de pronto, que a medida não se reveste de instrumento saneador do sistema partidário, mas, em verdade de uma cláusula de extermínio”.

Este número se repete na análise de Orides Mezzaroba, enfocando as eleições de 1998.

Assim, se observa como é controvertida a questão da aplicação do referido mecanismo no ordenamento eleitoral brasileiro.

## CONSEQÜÊNCIA INEVITÁVEL DA APLICAÇÃO DA CLÁUSULA DE BARREIRA – AS COLIGAÇÕES

Através do estudo envolvendo a cláusula de exclusão, se verificou que uma das conseqüências mais apontadas pela doutrina em sua aplicação são as coligações partidárias.

Tais coligações, de fato, poderão ter caráter idôneo, ideológico, mas o que se teme é o surgimento desenfreado de coligações oportunistas, vazias e eleitoreiras, criadas tão somente para atingir o percentual estabelecido na cláusula de barreira.

Como o tema não faz parte dos limites do presente trabalho, apenas abordarei como um elemento, para que se permita refletir sobre a matéria.

Sobre o ponto, Katia de Carvalho faz a seguinte consideração: “Em síntese, com exceção do PT, todos os demais partidos de esquerda seriam afetados pela medida, ficariam diante do dilema de optarem por manter a sua identidade ideológica e histórica e perder sua expressão parlamentar, ou se fundirem a outros partidos, como deseja a lei, e perder sua identidade”.

Também sobre o tema, Ricardo Rodrigues diz que:

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.

Desta forma, como faz parte de um dos pontos da reforma política, em trâmite no Congresso Nacional, o tema da coligações também é pertinente, ao tratar de federação de partidos.

## CONSIDERAÇÕES SOBRE A CLÁUSULA DE BARREIRA DENTRO DAS PROPOSTAS QUE INTEGRAM A REFORMA POLÍTICA

A reforma política em trâmite perante o Congresso Nacional não deixou de versar sobre a problemática da cláusula de barreira.

Como o tema é extremamente controvertido, há alguns projetos de lei de iniciativa da Câmara dos Deputados, que se diferem pela intensidade na modificação da cláusula de exclusão. Estes projetos de lei prevêm o afrouxamento da regra, a sua adequação, e até a sua extinção do ordenamento jurídico brasileiro.

O PL n° 2679/2003, de autoria da Comissão Especial da Reforma Política da Câmara dos Deputados, a partir de uma negociação ampla entre os partidos da Casa, sugere um afrouxamento da regra contida no art. 13 da Lei n° 9096/95.

Este projeto de lei diz que o partido que terá direito ao funcionamento parlamentar nas duas Casas Legislativas Federais será aquele que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, obtiver o apoio de 2% dos votos apurados nacionalmente, no mínimo, se excluindo os votos brancos e nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados e que eleja pelo menos um representante, em cinco destes Estados.

Todavia, sobre este projeto de lei foi apresentado um substitutivo, de autoria e relatoria do Dep. Rubens Odoni do PT de Goiás, propondo a revogação total do artigo 13

da Lei nº 9096/95, o qual opina, em seu parecer, que o artigo em questão é inconstitucional, por invadir atribuição do Congresso Nacional, já que a matéria abordada no dispositivo legal é sobre funcionamento parlamentar.

Saliente-se que já foi apreciado tal parecer pela Comissão Especial da Reforma Política da Câmara dos Deputados, julgando o PL nº 2679/03 constitucional, e sugerindo a sua aprovação, com o substituto que revoga o art. 13 da Lei nº 9096/95.

Como alternativa, há também na reforma política uma proposta inovadora, que institui a figura da federação de partidos no sistema partidário brasileiro.

Esta federação de partidos é sugerida tanto no PL 2679/03, como em seu substitutivo, em que se insere na Lei nº 9096/95 o art. 11-A, e parágrafos.

Estas disposições envolvendo a federação de partidos dispõe que as pequenas legendas poderão se unir com o propósito de ultrapassar a cláusula de barreira. Esta medida também veio se contrapor à outra sugestão da reforma política, que proíbe coligações partidárias em eleições proporcionais.

Para que os partidos possam se federar, teriam que cumprir as exigências tanto do caput do art. 11-A, bem como seus parágrafos. Assim, os partidos que pretendem se federar, deverão ter elegido representantes em pelo menos cinco Estados e recebido no mínimo 2% dos votos apurados nacionalmente, na última eleição para a Câmara dos Deputados, não contabilizados os votos brancos e nulos. Além disto, os partidos que irão se federar deverão permanecer como tal por no mínimo 3 anos. Caso não atendam a esta exigência, sofrerem a penalidade de perda dos direitos de acesso ao fundo partidário e o direito de antena.

Verifica-se desta forma que, mesmo a federação ser composta por diversos partidos de pouca representatividade, eles agirão como se fossem uma só agremiação, não eliminando a sua representatividade dentro das Casas Legislativas.

Ao analisar esta questão da federação de partidos, alguns autores se pronunciam à favor. Porém, como se trata de uma questão polêmica, também atrai críticas.

Um dos autores que são favoráveis à federação de partidos é Orides Mezzaroba, que assim se pronuncia:

... pode-se concluir que com a aprovação da proposta de formação de Federações de Partidos para as eleições proporcionais, a própria Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal reconheceu que as pequenas legendas, de uma forma ou de outra, exercem relevante papel no processo de representação política nacional, não podendo simplesmente serem excluídas do Parlamento.

O autor complementa a sua idéia dizendo que, com esta medida, a CCJ acabou confessando implicitamente que a exigência de cumprimento de requisitos mínimos para se conferir a um partido o funcionamento parlamentar poderá inviabilizar a existência de pequenas legendas, anulando seus objetivos dentro da democracia.

Já Antônio Octávio Cintra entende que a cláusula de barreira, mesmo revogada no substituto ao PL nº 2679/03, acaba retornando ao ordenamento jurídico através da figura da federação de partidos, pois trata-se efetivamente de um dos requisitos para os partidos poderem se federalizar.

Porém, é a favor das federações de partidos, emitindo a seguinte opinião: “A instituição das federações partidárias permitirá aos partidos que se coligam não apenas para vencer a barreira do quociente eleitoral, mas também, por terem afinidade programática e ideológica, estabelecerem uma união mais duradoura em sua ação legislativa, que pode ser prenúncio de uma futura fusão”.

Mas, como dito anteriormente, esta federação de partidos poderá ser vista como uma medida de burlar a cláusula de barreira.

Nesta linha de raciocínio, Josias de Sousa afirma que:

Arma-se nos subterrâneos do Congresso um complô contra a principal novidade das eleições legislativas de 2006: a cláusula de barreira. O mecanismo foi criado para dificultar a vida de legendas sem voto e possibilitar uma drástica redução do número de partidos políticos em funcionamento no país. Para driblar a regra, trama-se a aprovação de um projeto que institui a ‘federação de partidos’.

Desta forma, a imagem de que o Congresso Nacional possa utilizar de suas atribuições para burlar a regra da cláusula de barreira ainda é presente, tendo em vista a falta de consenso sobre a questão ainda.

## CONCLUSÃO

Frente a tantos argumentos ora expostos no presente artigo, e considerando a falta de consenso sobre o tema, confesso que temo algumas conseqüências que a cláusula de barreira poderá gerar no nosso sistema eleitoral, pois além de ter o poder de macular o sistema proporcional, efetivamente impedindo novas correntes de pensamento virem a compor o alto escalão do governo, pode ser que também esta medida seja de grande valia para a organização de um sistema partidário tão apático quanto o brasileiro.

Assim, expresso o meu posicionamento sobre a matéria, me utilizando de algumas palavras de Giovanni Sartori, as quais, sem dúvida, demonstram a idéia que tenho:

Não é possível estabelecer a priori e de modo genérico qual o limite apropriado [para o percentual da cláusula de barreira], porque a distribuição varia de país para país. Não há dúvida de que abaixo de 3% ou 4% esse limite não faz muito sentido; por outro lado, 10% parece um obstáculo importante. Mas uma exclusão de 5% seria inútil na Polônia, em 1991, e muito eficaz na Itália, em 1993. Seja como for, as barreiras de exclusão, de modo geral, cumprem o seu objetivo. Por outro lado, sua eficácia tem sido exagerada no caso da Alemanha, onde a Sperrklausel não eliminou o neonazismo e o Partido Comunista.

Não se tem exata certeza das conseqüências da aplicação da cláusula de barreira no sistema eleitoral brasileiro, até porque tal experiência sequer teve chance de ser analisada empiricamente, já que diversas foram as tentativas de aniquilar suas supostas pretensões.

Embora eu acredite fortemente no poder da democracia e do voto popular, ousou contrariar alguns autores que afirmam ser o povo o verdadeiro juiz de partidos e políticos no Brasil. Este pensamento que atende aos princípios democráticos que se prega, não leva

em consideração a realidade do Brasil. É nítido que a população brasileira ainda não dispõe inteiramente de um pensamento crítico a este nível.

Não pretendo reduzir o povo à uma massa manipulada pela política brasileira. Atualmente há mais informação, mais conhecimento sobre política do que havia antes. Todavia, ainda não se tem condições de afirmar categoricamente que há uma democracia consolidada no país.

Todos os argumentos que apresentei, tanto à favor como contra a cláusula de barreira são totalmente procedentes. De fato, ainda é uma questão obscura para a nossa cultura de poucos controles partidários.

Entretanto, irei me posicionar à favor de tal cláusula, pois efetivamente há muitos partidos que definitivamente não possuem sequer um ideal político, mas somente existem para angariar vantagens partidárias legítimas, que devem existir, mas que devem ser disponibilizados somente para os verdadeiros partidos.

Digo isto porque nas eleições de 2006 está claro quais são os partidos sérios, em busca de consolidar seus pensamentos, e quais são aqueles que pretendem apenas tumultuar o pleito eleitoral, manipulados pela oposição frágil atuante no país. Inclusive tal condição se mostra explícita, se analisados os casos mais recentes de corrupção no Congresso Nacional, bem como as denúncias de venda de tempo do horário eleitoral, a despeito de terem um cunho sensacionalista, demonstram a vala moral que se encontra a política brasileira.

Além disto, entendo que o pluripartidarismo não será afetado, pois haverá diversos partidos que ultrapassarão a cláusula de barreira, e não apenas dois. O que se deve manter é o caráter nacional do partido, se evitando partidos regionais, que atuam somente para complicar a composição do Congresso Nacional e servir contra os ditames do sistema proporcional.

Novamente afirmarei que é de suma importância se combater a desproporcionalidade existente na representação política do Brasil. E uma das formas para isto é, certamente, a cláusula de barreira.

Primeiramente, se deve aguardar a ocorrência dos efeitos da regra, para somente após se verificar se este mecanismo é bom ou ruim. O que não se pode é deixar de agir, com receio dos efeitos que podem se gerar.

Desta forma, apenas ao final do pleito deste ano, se poderá afirmar com mais certeza os benefícios ou retrocessos de tal mecanismo, mas sem se aplicar interpretações à lei que afastem-na totalmente de seus propósitos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO DE 1988: promulgada em 5 de outubro de 1988. Arts. 5º a 17. v. 2., São Paulo: Saraiva, 1989.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gian Franco. DICIONÁRIO DE POLÍTICA. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Partidos Políticos. Casas Legislativas. Funcionamento. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.363-7. Mesa da Assembléia Legislativa do Estado da Bahia e Congresso Nacional. Relator: Ministro: Marco Aurélio. 09 fev. 2000. Diário da Justiça de 19/09/2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Partidos Políticos. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.354-8. Partido Social Cristão e Congresso Nacional. Relator: Ministro: Maurício Corrêa. 07 fev. 1996. Diário da Justiça de 25/05/2001.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Parecer Substitutivo. Dispõe sobre a Reforma Política. Relator: Deputado Rubens Otoni. Disponível em: <  
[http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop\\_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=2003&Numero=2679&sigla=PL](http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=2003&Numero=2679&sigla=PL)> Acesso em: 23/08/2006.

CARVALHO, Katia de. CLÁUSULA DE BARREIRA E FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Disponível em:  
Acesso em: 27/06/2006.

CINTRA, Antônio Octávio; AMORIM, Miriam Campelo de Melo. A PROPOSTA DE REFORMA POLÍTICA: prós e contras. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Disponível em: Acesso em: 21/08/2006.

CONGRESSO NACIONAL. Parecer n° 36 de [1994?]. Dispõe sobre o artigo 17 da Constituição Federal de 1988 e sua revisão constitucional. Relator: Deputado Nelson Jobim. Disponível em: Acesso em: 22/08/2006.

DUVERGER, Maurice. OS PARTIDOS POLÍTICOS. 6. ed., Rio de Janeiro: Zahar editores, 1967.

[http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp\\_hoje/ju/agosto2005/ju298pag06.html](http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/agosto2005/ju298pag06.html)

[http://www.vermelho.org.br/diario/2006/0320/0320\\_barreira.asp](http://www.vermelho.org.br/diario/2006/0320/0320_barreira.asp)

[http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop\\_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=2003&Numero=2679&sigla=PL](http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=2003&Numero=2679&sigla=PL)

JOSIAS DE SOUZA. Partidos Políticos Tramam Contra a Cláusula de Barreira. Folha On Line. Disponível em: Acesso em: 28/08/2006.

MEZZAROBA, Orides. INTRODUÇÃO AO DIREITO PARTIDÁRIO BRASILEIRO. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

NICOLAU, Jairo Marconi. AS DISTORÇÕES DA REPRESENTAÇÃO DOS ESTADOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS BRASILEIRA. Disponível em:< :

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000300006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300006)>

Acesso em: 22/08/2006.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. REFORMA POLÍTICA, tópicos centrais. Disponível em:

Acesso em: 18/08/2006.

RODRIGUES, Ricardo. Barreira Legal nos Sistemas Eleitorais Proporcionais. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 32, n° 126, p. 47-55, abr./jun. 1995.

SILVA, José Afonso da. COMENTÁRIO CONTEXTUAL À CONSTITUIÇÃO. São Paulo: Malheiros, 2005.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. DÉCADAS DE ESPANTO E UMA APOLOGIA DEMOCRÁTICA. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SARTORI, Giovanni. ENGENHARIA CONSTITUCIONAL: Como Mudam as Constituições. Brasília: UnB, 1996.

TAVARES, José Antônio Giusti. A Medição dos Partidos na Democracia Representativa Brasileira. In: \_\_\_\_\_ (org). O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. p. 332-343.

\_\_\_\_\_. SISTEMAS ELEITORAIS NAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS: teoria, instituições, estratégia. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

VIANA, Severino Coelho. A SAGA DOS PARTIDOS POLÍTICOS. Disponível em:  
Acesso em:25/08/2006.

VOGEL, Luiz Henrique. ESTUDO SOBRE A PEC 10/1995, QUE INSTITUI O SISTEMA DISTRITAL MISTO. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Disponível em:  
Acesso em:21/08/2006.

www.camara.gov.br

www.planalto.gov.br.

www.senado.gov.br

\* formada em Direito pela UNICENP – Centro Universitário Positivo em 2004, especialista em Direito Aplicado pela Escola da Magistratura do Paraná e, 2005 e pós-graduanda em Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional – ABDConst.

Disponível em: <[http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo\\_impreso.php?cod\\_texto=235](http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impreso.php?cod_texto=235)>.

Acesso em: 15 de outubro de 2007..