

## **Introdução**

A crise de representatividade decorrente do descrédito do poder político perante a sociedade realça a percepção de que o Estado não está cumprindo satisfatoriamente o seu papel social. O modelo político contribui para a acentuada insatisfação com as instituições públicas, pois apresenta evidentes falhas de estruturação que afastaram do processo de legitimação decisória o caráter pluralístico do ideal republicano, ocorrendo, apenas circunstancialmente, uma legitimidade do ponto de vista formal do poder constituído.

O Estado Democrático de Direito assentado no fundamento republicano, é caracterizado em essência pelo pluralismo em suas dimensões filosóficas, sociais, econômicas e políticas. Tem por princípio estruturante a garantia da participação efetiva de indivíduos e grupos sociais multifacetados no processo de constituição e legitimação do poder estatal, institucionalizado nos partidos políticos e nas organizações governamentais.

As modernas sociedades constitucionais estabeleceram a isonomia, o pluralismo político e o pluripartidarismo como alicerces dos regimes democráticos. Pressupõe que a coexistência de grupos e interesses divergentes e conflitantes faz parte do universo natural do meio social, sendo preservado o estado de liberdade dos indivíduos e dos grupos sociais, quando permitida e tolerada a convivência de valores e concepções diferentes em um mesmo cenário político, conferindo a cada segmento uma valorização correspondente à sua representatividade social.

Nessas circunstâncias, é oportuno analisar os efeitos prejudiciais ao primado fundamental do pluralismo político e aos princípios constitucionais do pluripartidarismo e da igualdade de votos pelas restrições decorrentes do denominado quociente eleitoral. Cláusula de barreira prevista na legislação eleitoral desde o período anterior à vigência da Carta Republicana de 1988, constante da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, com a redação dada pela Lei nº 7.454, de 30 de dezembro de 1985.

O tema revelou maior pertinência para fomentar a discussão jurídica ao ser judicializado perante o Supremo Tribunal Federal, por intermédio do Partido da República (PR), o qual propôs, ainda em 2009, a Arguição de Preceito Fundamental autuada sob o n. 161, aguardando pronunciamento da Excelsa Corte desde então.

Ainda que a demanda contenha parecer da Procuradoria Geral da República pelo não-conhecimento do pedido, a necessidade de ser aprofundado o debate acerca do quociente eleitoral servirá de subsídio para constituir as plataformas de uma inexorável reforma política em gestação no Congresso Nacional.

Refletir o tema suas possíveis implicações no sistema de legitimação eleitoral são os propósitos deste modesto trabalho. Por sua diminuta extensão, não terá o texto a pretensão de esgotar o assunto, e sim lançar reflexões sobre o assunto, reconhecendo a sua complexidade. Considera-se aqui que a fragilidade ideológica das estruturas político-partidárias inevitavelmente deverá levar à reformulação do sistema de legitimação eleitoral, de modo a interromper o processo contínuo de corrompimento das bases que sustentam o regime democrático.

Para o debate em questão, a metodologia do trabalho foi dividida da seguinte forma: será inicialmente tratada a temática dos princípios constitucionais, em especial o princípio do pluralismo político. Posteriormente a representação política em si, suas origens, fundamentos, e implicações, e por fim, a relação destes com as restrições decorrentes do denominado quociente eleitoral.

O método utilizado será o dedutivo, e da forma procedimental será fundamentado na pesquisa bibliográfica em livros e artigos jurídicos, em repertórios jurisprudenciais e em textos de normas constitucionais e legais.

## **1. Princípios constitucionais: marcos teóricos dos direitos fundamentais e o pluralismo político**

O Estado Democrático de Direito assentado no fundamento republicano, é caracterizado em essência pelo pluralismo em suas dimensões filosóficas, sociais, econômicas e políticas. Tem por princípio estruturante a garantia da participação efetiva de indivíduos e grupos sociais, institucionalizado nos partidos políticos e nas organizações governamentais.

Não há como se falar em quociente eleitoral, sem o estudo constitucional da formação da representação, da soberania popular, do pluralismo político, que partirão dos princípios fundamentais da Constituição.

As liberdades públicas, consideradas historicamente como direitos de primeira geração, compreendem os direitos civis e políticos, representando garantias do cidadão frente ao poder do Estado Absoluto, em prol da dignidade, igualdade e liberdade da pessoa humana (SILVA, 2009, p. 179).

Não é apenas a inclusão formal de garantias dessa natureza na Constituição que lhes confere o caráter de direitos fundamentais, havendo marcos teóricos distintos na doutrina jurídica que buscam explicar o conteúdo material das liberdades públicas enquanto normas jurídicas fundamentais.

O modelo desenvolvido por Hans Kelsen representa o marco jurídico tradicional para a concepção das normas jurídicas em caráter científico. O normativismo lógico de caráter *positivista* representou um avanço significativo para compreender o fenômeno jurídico como ciência, rompendo com a concepção jusnaturalista até então prevalente e negando abstrações morais, sociológicas ou religiosas para a definição do direito.

A proposta de Kelsen para a ciência do direito funda-se no estudo da norma de modo objetivo e imparcial, utilizando-se de pressupostos lógicos para interpretação do direito em forma de silogismo. Assim, para o exercício do trabalho do intérprete, haveria “uma moldura dentro da qual existem várias possibilidades de aplicação, pelo que é conforme ao Direito todo ato que se mantenha dentro deste quadro ou moldura, que preencha esta moldura em qualquer sentido possível” (KELSEN, 1991, p. 390). Caberia ao hermenauta o papel de interpretar a lei sem valorações morais quanto ao seu conteúdo, subsumindo o fato à norma para encontrar o resultado lógico do caso concreto.

Suplantando a separação entre Direito e Moral proposta em Kelsen pela Teoria Pura do Direito, no âmbito do pós-positivismo, Robert Alexy (2011, p. 89-90) propõe um modelo teórico principiológico, incorporando a ponderação de valores em princípios, diferenciando-os de regras, tratando essa distinção como uma das “colunas-mestras do edifício da teoria dos direitos fundamentais”, afirmando que tal distinção é a “base da teoria da fundamentação no âmbito dos direitos fundamentais e uma chave para a solução de problemas centrais da dogmática dos direitos fundamentais”.

Segundo Alexy (2011, p. 90-91), os princípios constituem *mandados de otimização*, ou seja, “normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida

possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes”. Tais mandamentos possuem a característica de poderem ser realizados em graus distintos e sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das jurídicas. De outro lado, de acordo com o autor, as regras representam “normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas”, contendo determinações dentro do que é fática e juridicamente possível.

A distinção apontada por Alexy entre regras e princípios mostra-se mais perceptível quando se fala em colisão entre princípios e conflito entre regras. Para o teórico da doutrina principiológica, a colisão e o conflito, se aplicados de forma separada, levam a resultados incompatíveis entre si, ou seja, “a dois juízos concretos de dever-ser jurídico contraditórios” (2011, p. 92). O conflito entre regras só pode ser resolvido se é introduzida uma cláusula de exceção em uma das regras que possa eliminar o conflito, ou então, que uma das regras conflitantes seja declarada inválida, inexistindo graduação no sentido da validade normativa (ALEXY, 2011, p. 92).

Contraopondo a teoria principiológica, Luigi Ferrajoli propõe um modelo de constitucionalismo garantista, o qual, diferente do principialista, possui a característica de ter a sua normatividade forte, do tipo regulativo. Para o autor, grande parte dos princípios constitucionais são tidos como regras, já que “implica a existência ou impõe a introdução de regras consistentes em proibições de lesão ou obrigações de prestações que são suas respectivas garantias” (FERRAJOLI, 2012, p. 19).

Para Ferrajoli (2012, p. 19) considerando aquilo que é determinado “constitucionalmente como vinculante e inderrogável”, o garantismo poderá ser caracterizado como um sistema jurídico, no qual constará a previsão da “submissão (inclusive) da legislação a normas relativas à produção não só formais, relativas a procedimentos (ao quem e ao como), mas também materiais, relativas aos conteúdos das normas produzidas (ao que se deve decidir e ao que não se deve decidir).”

De acordo com o teórico italiano, esse constitucionalismo é uma mudança de paradigmas do velho juspositivismo, “enquanto positivamente normativo nos confrontos com a própria normatividade positiva e enquanto sistema de limites e de vínculos substanciais, relativos ao ‘quê’, em acréscimo àqueles somente formais, relativos ao ‘quem’ e ao ‘como’ das decisões”. Conforme denota Ferrajoli, o garantismo diferencia-se do constitucionalismo principialista por rejeitar a sua

conexão entre a moral e o direito, a sua contraposição entre princípios e regras, e o papel da ponderação em contraponto à subsunção (FERRAJOLI, 2012, p. 26-27).

Todo esse contexto teórico é de suma importância para a construção e aplicação de um modelo jurídico que garanta o exercício dos direitos fundamentais, afastando a validade e eficácia de regras infraconstitucionais que representam barreiras ao exercício pleno das liberdades públicas e do pluralismo político.

Democraticamente, a ordem foi fundada na soberania popular, na cidadania e no pluralismo político e na separação de poderes. O Pluralismo político é tido, portanto, como um elemento essencial da teoria política hodierna. É um fundamento básico da Constituição Federal, previsto no primeiro artigo da carta republicana<sup>1</sup>.

Etimologicamente a palavra pluralismo é originária do termo latino *pluralis*, ou seja, aquilo que é composto de vários elementos (NASPOLINI, 2006, p. 28). Tal pluralismo é caracterizado especialmente pela realidade da sociedade, ou seja, uma sociedade pluralista, com categorias sociais diversas, de classes, cultural, ideológico (SILVA, 2010, p. 143).

Mezzaroba (2004, p. 243) ressalta que o pluralismo político vai se caracterizar pela aversão a todo e qualquer meio monopolista, “seja social, político, cultural, educacional, econômico ou de comunicação”. Essa ideia de pluralismo político ganhou ênfase em 1861 na obra de John Stuart Mill – *Considerações sobre o Governo Representativo*, na qual o autor salientou que em uma democracia “qualquer seção deve ser representada, [...] proporcionalmente”, onde a “maioria dos eleitores terá sempre a maioria de representantes, mas a minoria dos eleitores deverá ter uma minoria de representantes” (MILL, 1964, p. 60-61).

Sartori (1982, p. 35) vê o pluralismo político como uma “diversificação do poder”, caracterizada especialmente por uma “pluralidade de grupos que são ao mesmo tempo independentes e não-inclusivos”.

Os agrupamentos sociais irão permitir a troca e convivência de concepções divergentes, é possível que por meio do debate se forma posições permanentes na defesa de princípios. Para Napolini (2006, p. 34) “a interação entre esses grupos permite, ao final, o delineamento material do próprios sistema político”. Ressalta o

---

<sup>1</sup> Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos. I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

autor que, “o pluralismo torna-se, além de um dado empírico, o valor constitutivo de uma certa engenharia institucional de governo, calcada sobre a liberdade individual e coletiva”.

Fávila Ribeiro (1990, p. 90) destaca que é no pluralismo político que o pluripartidarismo vai encontrar seus instrumentos:

nos múltiplos papéis que empreende, de exclusivo cunho político, transpondo das vertentes da Sociedade sortimentos de ideias, sentimentos, impressões e interesses extraídos das fermentações coletivas como fragmentos de pensamento que são maturados em conversações, debates, informações e discussões, e depois começam a produzir reações de acolhimento ou rejeição modificando-se adquirindo novos ingredientes, em continuadas interações pessoais.

Considerando o pluralismo político como viga-mestra da sustentação da democracia representativa, o sistema de participação política terá legitimidade quando não houver a imposição de condições à criação, funcionamento e desenvolvimento das atividades político-partidárias, fomentado, pelo pluripartidarismo e a participação popular efetiva no processo eleitoral.

## **2. A representação política: base do sistema eleitoral, fundamento e origens.**

A representação política é elemento essencial do qual, fundamentos como a cidadania, a soberania popular e o pluralismo político, retiram sua forma e se concretizam. É a teoria da soberania nacional que dará o ponto de partida da representação política e através dela a condução a um governo representativo (CANOTILHO, 2008, p. 113).

A palavra representação vem do substantivo latim *repraesentatio* e do verbo *repraesentare*, que significam tornar presente algo, ou rerepresentar novamente. Etimologicamente Bastos (1989, p. 576) afirma que representação se refere a “tornar presente algo que, na verdade, não está. [...] Portanto, a ideia de representação implica uma duplicidade de sujeitos: o que representa e o que é representado”.

Mezzaroba (2004, p. 10-16) relata que existem inúmeras significações em cada meio que é utilizado, a exemplo da representação artística que reproduzem a subjetividade do autor, a representação em Filosofia, que vai desde o sentido aristotélico – intelectual ou sensível, ao cartesiano como imaginação, à kantiana como apreensão intuitiva.

A representação, segundo Pitkin (2006, p. 16) é em larga monta, “um fenômeno cultural e político, um fenômeno humano”. Já Jellinek (1981, p. 429) vê a

representação como “fundamentalmente jurídica”, onde a vontade de um (ou muitos) sobrepõe-se sobre a de outros.

O conceito de representação passou a ser utilizado no sentido de atividade política propriamente, quando na Inglaterra, a convocação de burgueses e cavaleiros para reunirem-se no Parlamento, passou a ser vista como uma política do Rei. (PITKIN, 2006, p. 21-25).

Hobbes (1993, p. 61-62) afirma que o representante era aquele que recebia autoridade para agir por outro. Hamilton, Madison e Jay (2003, p. 64) na obra *O Federalista*, ressaltam que a representação vai depurar as perspectivas públicas, pois somente um governo escolhido pelos cidadãos, terá a vontade pública expressa pelos representantes, conseqüentemente a harmonia com os interesses públicos.

A característica essencial da democracia representativa está na concepção de um processo formal de escolha de representantes que “pressupõe um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, que vem a formar os direitos políticos que qualificam a cidadania, tais como as eleições, o sistema eleitoral, e os partidos políticos, conforme constam do art. 14 e 17 da Constituição” (SILVA, 2009, p.137).

Segundo Arendet (1965, p. 239-240) a representação implica na própria dignidade do domínio público, pois o representante seria um mero agente de interesses privados.

Assim, o elemento básico de uma democracia representativa é o mandato. Neste sentido, Silva (2009, p. 138), ressalta que é no mandato que “se consubstanciam os *princípios da representação e da autoridade legítima*”. Ou seja, para o autor esses elementos significarão “que o poder, que reside no povo, é exercido em seu nome, por seus representantes periodicamente eleitos” e “que o mandato realiza a técnica constitucional por meio da qual o Estado, que carece de vontade real e própria, adquire condições de manifestar-se e decidir”.

Com o advento desse modelo de mandato, a representação política passa a ser tida como um instituto típico de Direito Público e não mais de origem privada. Nesse modelo, há um deslocamento, após as eleições, da soberania para o órgão representativo, estando os representantes desobrigados a cumprir a risca a instruções dos representados (MEZZARROBA, 2004, p. 75-76).

O processo de escolha do representante é, sobretudo, efetivado por meio dos Partidos Políticos, posto que como condição de elegibilidade (art. 14, §3º, inciso V, da Constituição Federal) esta a filiação a um Partido Político. O que se nota é que essas agremiações “respondem diretamente pela formação da classe que irá dirigir o país, por deterem constitucionalmente o monopólio eleitoral” (KLEIN, 2002, p. 23).

Canotilho (2003, p. 315-317) destaca que os partidos são, associações de direito privado, “as quais se reconhecem direitos fundamentais (na medida que sejam aplicáveis a pessoas colectivas)”. As organizações partidárias, “como *elementos funcionais de uma ordem constitucional*, [...] situam-se no ponto nevrálgico de imbricação do poder do Estado juridicamente sancionado com o poder da sociedade politicamente legitimado”.

É por meio da representação política, esse elemento essencial do qual, fundamentos como a cidadania, a soberania popular e o pluralismo político, retiram sua forma e se concretizam, que o sistema eleitoral e partidário se fundam. E como se verá a seguir, tem no quociente eleitoral um verdadeiro obstáculo à efetividade do pluralismo político.

### **3. O quociente eleitoral como obstáculo à garantia de direitos fundamentais**

A democracia, mais que um fenômeno político, representa a efetividade dos valores fundamentais do ser humano pertinentes à liberdade e à igualdade na sociedade civilizada, tratando-se do reconhecimento de que o poder estatal resulta da vontade do povo, consoante assevera José Afonso da Silva (2009, p. 125-126):

Democracia é conceito histórico. Não sendo por si um valor fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes a envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do evoluir social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. Sob esse aspecto, a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história.

A organização política, assim, foi estruturada sobre um viés no qual se estabeleceu o modo de aquisição e exercício do poder, os direitos fundamentais e as respectivas garantias (SILVA, 2010, p. 38- 43).

Para legitimar a vontade popular, os regimes democráticos implementaram sistemas representativos com modelagens diferenciadas ao longo da evolução social,



de acordo com as motivações sociais, filosóficas, econômicas e jurídicas que constituem, naturalmente, os interesses de cada grupo social.

Conforme García-Pelayo (1986, p. 82-83), a democracia, como ideal do Estado republicano, evoluiu em três estágios:

(...) a) la democracia directa caracterizada por la identidad entre gobernantes y gobernados, es decir, por la ausencia de mediación alguna entre el pueblo y el ejercicio del poder; b) la democracia representativa en la que la identidad se transforma en la dualidad de representante y representado y en la mediación de éste por aquél, ya que sólo la voluntad del representante vale jurídicamente como voluntad del representado, y c) la democracia de partidos en la que éstos son no sólo un factor mediador entre los representados y los representantes, sino también un factor de mediatización entre el pueblo y los diputados, lo que se patentiza en la sumisión de éstos al mandato imperativo de los partidos (o, lo que es lo mismo, de los grupos parlamentarios, *oid., injra.*, págs.93 "y ss.), con lo cual el diputado ha perdido su carácter genuino de representante y, consecuentemente, las elecciones adquieren un carácter plebiscitario en las que el pueblo otorga su confianza y su capacidad de decisión para una legislatura dada al partido como organización y no a las personas incluidas en las listas electorales salvo, naturalmente, en lo que se refiere al líder o a una minoría de líderes de éste o de aquel partido.

Do delineamento da representação política e suas origens, verifica-se que no último estágio de desenvolvimento da democracia constitucionalista, uma das características principais é a que representação política do povo ocorre de forma indireta. Nesse paradigma, o indivíduo interessado em receber o mandato popular que lhe outorgue o acesso às instituições políticas deverá integrar algum dos grupos sociais constituídos em partidos políticos. Os processos eleitorais, legitimando como relevantes os interesses de grupos partidários, concedem aos representantes eleitos a prerrogativa de atuar como intermediários entre o povo e poder estatal.

Desse modo, em um sistema de representação política indireta, o Estado Democrático de Direito é, na realidade, um Estado de partidos, como ainda referencia García-Pelayo (1986, p. 34):

Pero la Constitución misma implica el Estado de partidos, pues, cuando disse que todo poder político emana del Pueblo aparecen los partidos como último órgano de creación de todos los demás órganos, ya que sin su mediación la masa amorfa no podría derivar de sí misma los órganos del poder del Estado.

A representatividade dos partidos políticos, de acordo com Mezzaroba (2003, p. 214), perpassa obrigatoriamente pelo desenvolvimento de um ambiente democrático, posto que os regimes totalitários também conseguem retratar um sistema de representação político, porém em caráter eminentemente formal:

O período do Regime Militar, de 1964 a 1984, no Brasil ilustra bem essa última hipótese. Veja-se que a representação política não fora suprimida, e partidos políticos cumpriam sua função representativa formal. Pode-se falar nesse caso de um Estado Representativo, ou seja, um Estado que se organiza mediante o instituto da representação política, conforme os ditames do modelo liberal. E pode-se falar ainda de um Estado Representativo Partidário, para referir-se à inserção dos partidos políticos no modelo de representação. Mas, quando se fala de um Estado de partidos, necessariamente se está falando de uma democracia de partidos, uma vez que é um modelo que tem como ponto de partida a exigência de ambiente democrático para ser implementado.

Portanto, os partidos políticos, nos regimes democráticos, assumem papel crucial na efetivação plena da cidadania, sendo o pluralismo o elemento sempre presente na construção dos alicerces da forma republicana de governo, consagrado no Brasil, em sua acepção política, como fundamento básico do Estado Democrático de Direito pela Constituição Federal de 1988.<sup>2</sup>

Tanto mais isonômica será a representação política quanto maior for o grau de independência dos partidos políticos e a desvinculação de ingerências do poder estatal, de modo que a liberdade partidária é um pressuposto para que o pluralismo de valores e de ideais se desenvolva, como acentua Canotilho (2003, p. 318):

A liberdade partidária é inseparável da garantia da igualdade, ou seja, o reconhecimento jurídico a todos os partidos de iguais possibilidades de desenvolvimento e participação na formação da vontade popular. Seria, por ex., inconstitucional estabelecer regimes jurídicos diferentes para os diversos partidos (uns como corporações de direito público, outros como associações privadas) ou reconhecer papel dirigente a um partido. A liberdade partidária e a igualdade de oportunidades no desenvolvimento da actividade política são duas dimensões da liberdade partidária: proibição de ingerência positiva e de ingerência negativa dos poderes públicos na fundação, existência ou desenvolvimento dos partidos.

No plano constitucional dos regimes democráticos, o sistema eleitoral proporcional – utilizado no Brasil para a eleição dos representantes do povo, eleitos livremente como membros da Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores –, é consubstanciado no princípio da igualdade entre os votos.

Isso obriga o poder estatal a não diferenciar, sob qualquer aspecto, a importância de um eleitor em privilégio ou detrimento de outro, vigorando o

---

<sup>2</sup> “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] V - o pluralismo político.”

pressuposto segundo o qual todos os votos possuem igual peso, fundamento insculpido no art. 14, *caput*, da Constituição Federal de 1988.<sup>3</sup>

Considerando o pluralismo político como viga-mestra da sustentação da democracia representativa, o sistema de participação política terá legitimidade quando não houver a imposição de condições à criação, funcionamento e desenvolvimento das atividades político-partidárias, fomentando-se, pelo pluripartidarismo, a participação popular efetiva no processo eleitoral.

Um sistema pluripartidário haveria de alcançar a amplitude necessária para contemplar a representatividade não apenas os partidos de maior densidade eleitoral, mas também permitir o acesso das minorias às instituições políticas.

Até porque o pluripartidarismo é caracterizado pela “existência de vários partidos igualmente dotados da possibilidade de predominar sobre os demais” (DALLARI, 1994, p.140). Em Kelsen (2000, p.74) a proporcionalidade na representação política, materializada no pluripartidarismo, passou a mostrar que a vontade do Estado deixou de representar a de um único grupo, e passou a garantir que diferentes grupos políticos pudessem se expressar.

Pode-se concluir, conforme Canotilho (2003, p. 445) afirma em relação à Carta portuguesa, que “a Constituição, ao consagrar o sistema proporcional — e acrescentaríamos: o direito de voto igual para todos — como elemento caracterizador da ordem constitucional, parece ter apontado para a inadmissibilidade da marginalização de quaisquer forças partidárias”.

Entretanto, é comum a instituição de cláusulas aos partidos políticos para a sua constituição e funcionamento, bem como condições aos candidatos das agremiações partidárias para a aprovação nos processos eleitorais. Historicamente, a apresentação de diferentes propostas para se modelar um sistema de representação política perfeita foram repetidas, conforme relata Mill (1983, p. 93-94):

O grau de perfeição em representação parecia impraticável até que um homem de grande valor, por igual capaz de ampla visão geral e de planejamento de detalhes práticos — o sr. Thomas Hare — lhe provasse a possibilidade traçando um plano para levá-lo a efeito, constante de um projeto de ato do Parlamento — esquema que possui o mérito quase

---

<sup>3</sup> “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei (...).”

incomparável de realizar um grande princípio de governo de maneira a aproximar-se da perfeição ideal quanto ao objetivo especial em foco, enquanto preenche acidentalmente diversos outros objetivos de importância não menor.

(...)

A unidade de representação — a quota de eleitores que teria o direito de fazer um membro — seria fixada pelo processo comum das médias, dividindo-se o número de votantes pelo número de cadeiras da Casa; e cada candidato que obtivesse essa quota seria eleito, por maior que fosse o número de eleitores locais que congregasse. [...] Para completar o número de membros necessários à Casa, bem como com o fito de impedir que candidatos muito populares acumulem quase todos os sufrágios, é necessário, seja qual for o número de votos obtidos por algum candidato, que não se conte para a sua eleição mais votos do que a quota, contando-se o restante dos votos que lhe foram dados para o candidato seguinte nas respectivas listas que precisam deles e com este auxílio cheguem a completar a quota.

Nessa linha de raciocínio, os sistemas eleitorais implementaram as denominadas cláusulas de exclusão, barreiras ou umbrais, definidos por Mezzaroba (2003, p. 300) como um “(...) mecanismo previsto em dispositivo legal que impede a existência ou a representação parlamentar da agremiação partidária que não conte com o apoio político de determinado número ou percentual de eleitores”.

A imposição de cláusulas de exclusão encontra ressonância na doutrina, sendo comumente defendida sob o argumento de se conferir eficácia às escolhas e corrigir as imperfeições dos sistemas eleitorais, obtendo-se o maior grau possível de representatividade e afastando a postulação de legendas cuja densidade ou relevância política não seja relevante. Sartori (1996, p. 23-24) menciona os resultados de alguns modelos implementados:

O problema dos sistemas majoritários está em que são muito suscetíveis de manipulação. Por outro lado, os sistemas proporcionais permitem um número excessivo de partidos - o que acontece menos, naturalmente, com a proporcionalidade impura. Assim, os sistemas imperfeitamente proporcionais encontram uma justificativa no fato de constituírem um meio para impedir a fragmentação partidária. Outra forma, alternativa, para obstaculizar a proliferação dos partidos consiste em restringir o acesso às eleições, ou seja, em fixar limites mínimos para a representação eletiva. O termo alemão usado para esse recurso é Sperrklausel - "cláusula-barreira". Na Alemanha, o limite foi fixado originalmente em 5%, e o recurso foi utilizado por outros países, com uma porcentagem variável dos votos. Num extremo está Israel, com o limite perfeitamente inútil de 1% (aumentado em 1992 para 1,5%); no outro extremo está a Turquia, com 10% (nas eleições de 1983 e 1991), e especialmente a Grécia, que na sua história eleitoral altamente volátil usou barreiras acima de 15% (interpretadas como "proporcionalidade reforçada"). Entre os dois extremos, tendendo para o lado mais baixo, temos a Espanha, com 4%, e a Argentina, com um nível mínimo para admissão de 3% (ou seja, inversamente, um nível máximo para exclusão). Não é possível estabelecer a priori e de modo genérico qual o limite apropriado, 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.

Argumento comum para a adoção do controle quantitativo dos partidos políticos é o de que o pluripartidarismo não pode servir de pretexto para um multipartidarismo. Bastos (1989, p. 611) ressalta que a multiplicação das agremiações políticas e a proliferação descontrolada de partidos políticos, além de um número razoável, conduz à fragmentação das posições político-ideológicas, com a conseqüente perda, por parte do eleitor, da possibilidade de situar-se racionalmente no contexto político.

Para José Afonso da Silva (2009, p. 407), o controle quantitativo de legendas partidárias não é incompatível com os princípios da Carta Constitucional vigente:

A Constituição, como dissemos antes, praticamente não impôs controle quantitativo aos partidos, mas contém a possibilidade de que venha a existir por via de lei, quando, entre os preceitos a serem observados, coloca o de 'funcionamento parlamentar de acordo com a lei'. É que o controle quantitativo se realiza pela instituição de mecanismos normativos que limitam as possibilidades de ampliação, ad libitum, dos partidos políticos, e atua não no momento da organização, mas no seu funcionamento, e pode consistir na exigência de que obtenham, em eleições gerais, para a Câmara dos Deputados, o apoio expresso em votos de uma percentagem mínima do eleitorado nacional em certo número de Estados, a fim também de vigorar, na prática, o caráter de nacionais.

Entretanto, a possibilidade de instituição de formas excludentes de representação política é severamente questionada. Mezzaroba (2006) argumenta que "(...) em nenhuma passagem a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 impôs qualquer tipo de barreira para organização e funcionamento dos partidos políticos" e que "(...) a imposição das cláusulas de barreiras seria contrária à 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, como plena realização da ideia, também constitucional, de pluralismo político".

Para Canotilho (2003, p. 439), "da exigência de igual valor quanto ao resultado deriva também a exigência (para além da proporcionalidade) de não condicionamento da possibilidade de representação à obtenção de percentagens globais mínimas — proibição de cláusulas-barreira."

Bonavides (2010, p. 275), a seu turno, utiliza a expressão “assassinio eleitoral” para se referir às cláusulas de barreira, advertindo que “(...) elas têm servido para cancelar a possibilidade de representação parlamentar dos pequenos partidos de fundo ideológico, frustrando-os na operação eleitoral e cortando-lhes a ulterior expansão, arredados que ficam de toda participação parlamentar”.

A ingerência do legislador, ao estabelecer em normas eleitorais infraconstitucionais restrições de acesso dos partidos políticos e dos candidatos aos cargos na Câmara Federal, não se mostraria, portanto, compatível com a Carta Política vigente, destacando Dal-Farra (2006, p. 298), sob esse aspecto:

Não há fundamento constitucional expreso para a restrição legal do espaço de livre atuação dos partidos segundo parâmetros quantitativos. Juristas que levantam neste sentido as regras concernentes à exigência de caráter nacional e ao funcionamento parlamentar de acordo com a lei, assim o fazem após considerável esforço hermenêutico. [...] Em homenagem à própria democracia recém-conquistada, caberia ao eleitor, por conseguinte, e somente a ele, determinar, por intermédio da ex-pressão periódica de suas preferências, a consolidação de um quadro partidário menos complexo, mas também mais participativo e representativo.

Para Nicolau (1999, p. 47), “o propósito da cláusula de exclusão é dificultar o acesso dos pequenos partidos ao Legislativo.” Na opinião desse autor, “quando muitos partidos obtêm votações inferiores aos valores definidos na cláusula de exclusão, gera-se, no agregado, uma alta distorção na relação entre votos e cadeiras recebidas pelos partidos, bem como um aumento do número de eleitores que têm seus votos ‘não contabilizados’, ou seja, não aproveitados pelo sistema eleitoral. Levados ao extremo, esses dois efeitos acabam produzindo resultados contrários aos princípios gerais da representação proporcional.”

A obtenção de quociente eleitoral mínimo exigido dos partidos políticos e coligações partidárias para o preenchimento das cadeiras dos Poderes Legislativos da União, Estados e Municípios é uma das formas muito questionadas pela doutrina como imposição ilegítima de condições para o acesso às instituições políticas.

Segundo Rabat (2011), “a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), ao determinar, no art. 109, § 2º, que ‘só poderão concorrer à distribuição de lugares os partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral’, introduz uma cláusula de barreira nas eleições proporcionais realizadas no Brasil”.

A peculiaridade que diferencia a exigência do quociente eleitoral das demais espécies de barreiras é a aplicabilidade tanto aos partidos políticos quanto às coligações partidárias, definindo-se não por um valor estanque e permanente, mas apurado, em cada processo eleitoral e para uma determinada circunscrição, de acordo com o número de votos válidos obtidos pela agremiação ou pelo conjunto de partidos coligados e as cadeiras a serem ocupadas.

Analizando os efeitos da aplicação do quociente eleitoral, Rabat (2011) menciona:

É assim que, em um estado com muitos eleitores, o quociente eleitoral/barreira vai ser elevado no que diz respeito ao número absoluto de votos, pois o total de votos válidos será alto, mas, no que diz respeito ao percentual de votos, é nos estados com poucos eleitores que o quociente eleitoral/barreira vai ser mais difícil de alcançar. Isso acontece porque poucos eleitores (habitantes) implica em poucos lugares a distribuir e, do ponto de vista percentual, a barreira se relaciona com o número de lugares a preencher e não com o número de votos. Na prática, a exigência de que se alcance um percentual elevado de votos é mais restritiva (difícil de atender) que a exigência de que se alcance um elevado número absoluto de votos (desde, é claro, que esse número absoluto corresponda a um percentual de votos relativamente baixo). Portanto, menos partidos ou coligações têm condições de alcançar o quociente eleitoral e ultrapassar a barreira do art. 109, § 2º, nos estados menos populosos.

Aponta-se o quociente eleitoral como um problema que afeta a consideração dos votos segundo uma valoração isonômica, porquanto “a alocação desproporcional ‘malapportionment’ de cadeiras parlamentares entre os diversos distritos eleitorais gera a violação do princípio liberal de que todos os cidadãos devem ter votos com pesos idênticos. Atualmente, o problema é incomum nas democracias tradicionais, mas comum no Brasil e em outros países da América Latina.” (NICOLAU, 1999, p. 47)

Ribeiro (2000. p. 134) também questiona a legitimidade desta espécie de cláusula de exclusão instituído no Código Eleitoral, destacando a imprecisão do critério de distribuição das sobras eleitorais quanto não obtido por nenhum partido ou coligação o patamar mínimo de votação:

A incoerência da orientação adotada mais avulta quando se admite que as representações sejam distribuídas pela ordem majoritária dos votos dos candidatos, quando nenhum partido atinge o quociente eleitoral, conforme dispõe o art. 111 do Código Eleitoral. Desse modo se o quociente eleitoral não é elemento intransponível na distribuição de vagas, não deveria prevalecer o impedimento sobre as sobras acima focalizado, como princípio de justiça na aritmética eleitoral.

Ao se estabelecer a exclusão do partido ou coligação do processo de distribuição das cadeiras parlamentares caso o patamar mínimo de votos necessário não seja atingido pelo partido ou coligação, ainda que, pela aplicação das demais normas eleitorais, pudesse caber algum desses lugares à corporação partidária, evidente estar-se diante de um umbral, cuja transposição afeta mais significativamente as representações minoritárias e os colégios eleitorais menos densos, caracterizando prejudicialidade dos primados constitucionais fundamentais do pluralismo político e da igualdade de votos.

### **Conclusão**

A crise de legitimidade material que assola o poder político afasta a participação popular no processo democrático, sendo premente a realização de uma reforma política condizente com os anseios sociais, garantindo o pleno exercício dos direitos fundamentais atinentes às liberdades públicas e ao pluralismo político.

A participação da sociedade na construção de um projeto de democracia constitucional deve estar estruturada na garantia de que os diversos grupos sociais, independentemente de serem majoritários ou minoritários, possam efetivamente estar representados em parcelas significativas do poder estatal, legitimando as organizações políticas a exercerem essa representatividade assentada nos princípios republicanos do Estado Democrático de Direito.

O pluralismo político e o pluripartidarismo, bases dos sistemas democráticos, constituem as garantias sociais e políticas de que as diferentes opiniões sobre os temas de interesse público coabitem o mesmo espaço de manifestação de maneira pacífica, valorizando cada segmento dos cenários políticos.

Quando a coexistência de diferentes propostas não é amplamente permitida na seara do debate político-eleitoral, mediante a imposição de barreiras que dificultam ou mesmo excluem a plena consideração das diferenças e particularidades dos diversos segmentos socioeconômicos no processo de legitimação política, a concepção do pluralismo político como fundamento republicano fica prejudicada em sua essência, porquanto o exercício das liberdades e garantias fundamentais não está sujeito a condições regulamentares ou cláusulas de exceção.

Desse modo, a imposição de barreiras de exclusão repercute negativamente no sistema político, fazendo com que o Estado Democrático de Direito perca seu



argumento de validade e legitimidade, posto que o mandato político não confere ao poder constituído restringir de algum modo o preceito basilar de que o pluralismo somente se realiza no plano social quando o sufrágio universal garantir efetiva representatividade política.

### **Referências bibliográficas**

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1989.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza, 1986.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Tradução: João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

MEZZAROBBA, Orides. *A reforma política e a crise de representatividade do sistema partidário brasileiro*. Revista Sequência, n. 53, p. 95-112, dez. 2006, p. 108. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15094>> Acesso em: 30 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MILL, John Stuart. *O Governo Representativo*. Trad. E. Jacy Monteiro. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Ibrasa, 1983 (Título original: Consideration On Representative Government)

NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. *Pluralismo político: subsídios para análise dos sistemas partidário e eleitoral brasileiros em face da Constituição Federal*. Curitiba: Juruá, 2006.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

\_\_\_\_\_. *Sistemas Eleitorais: uma introdução*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

RABAT, Márcio Nuno. *Quociente eleitoral como cláusula de barreira e distribuição de lugares pelo critério das maiores médias: o caso das eleições de 2010 para a Câmara dos Deputados no Rio Grande do Sul*. Nota Técnica. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. mar. 2011. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5929/quociente\\_eleitoral\\_rabat.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5929/quociente_eleitoral_rabat.pdf?sequence=1)> Acesso em: 30 jul. 2014.

RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*. Tradução: Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, 1996.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.