

Fragmentação partidária e a cláusula de barreira: dilemas do sistema político brasileiro*

Political party fragmentation and the barrier clause: dilemmas of the Brazilian political system

João Paulo Saraiva Leão Viana**

Resumo

O texto aborda a questão da fragmentação partidária no sistema político brasileiro, a partir da formação da Nova República com a Assembléia Constituinte de 1988, tendo em conta a extrema permissividade da Carta Magna em relação à criação de um partido político. Realiza a partir daí uma discussão entre alguns dos principais estudiosos da ciência política brasileira sobre o assunto. Num segundo momento, traz a discussão para a implementação da cláusula de barreira de 5% em nosso sistema eleitoral, com os argumentos dos estudiosos sobre o tema. Por fim, analisa com base nas eleições de 2002, as possíveis conseqüências da Cláusula de Desempenho na composição da Câmara dos Deputados.

Palavras-chave: *Fragmentação Partidária. Cláusula de Barreira. Sistema Político Brasileiro.*

Abstract

The essay approaches the matter of political party fragmentation in the Brazilian political system brought along by the New Republic formed by the 1988 Constitutional Assembly, considering the extremely easy process of political party creation. The ideas toward the topic from major scholars are discussed. The implementation of the barrier clause of 5% in Brazil is discussed as well, including its possible consequences in the formation of the Brazilian Congress after the 2006 election, compared to the Congress resulted from the 2002 election.

Keywords: *Political Party Fragmentation. Barrier Clause. Brazilian Political System.*

Introdução

Tivemos o sepultamento do modelo e das instituições políticas da ditadura militar. Com a formação da Nova República, Isso ao mesmo tempo levantou esperanças e expectativas por parte da

população que acabara de viver 21 anos de regime autoritário. A assembléia constituinte de 1988 surgiu nessa perspectiva, suscitando a esperança de mudanças e abrindo caminho para uma nova ordem institucional. A carta magna de 1988 preservou os elementos tradicionais de nosso regime republicano:

* Este artigo é a adaptação do capítulo brasileiro do livro: Reforma Política - Cláusula de Barreira na Alemanha e no Brasil, de minha autoria, editado pela Editora da Universidade Federal de Rondônia - EDUFRO, em 2006. A pesquisa foi apresentada na Universidade Federal do Ceará em 2005, como último requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Sociais.

** Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Ceará. Mestrando em Relações Internacionais na América do Sul, pelo Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos - CEBELA. Professor de Ciência Política da Escola do Legislativo da Assembléia Legislativa de Rondônia, professor das Faculdades Integradas Aparício Carvalho e da Faculdade de Ciências Humanas, Exatas e Letras de Rondônia - FARO.

o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional. O ponto referente à forma republicana e o sistema presidencialista de governo foram temas polêmicos, ficando acertado, entre os constituintes, um plebiscito nacional em 1993, que decidiria sobre a forma e sistema de governo.

Como avanços democráticos enumera-se a expansão do direito político ao analfabeto, que poderia votar e ser votado, o direito ao voto estendido aos menores de idade de 16 a 18 anos e a inclusão de mecanismos de democracia participativa como plebiscito e referendo. Estabeleceu-se o mandato presidencial de quatro anos e também um número mínimo de representação de 8 deputados nos menores Estados e o máximo de 70 nos maiores. Porém, nenhuma regulamentação fazia referência à formação e representação dos partidos no parlamento, nem à fidelidade partidária.

Nas eleições de 1989, a fragmentação partidária estava evidenciada com as vinte e duas candidaturas à presidência da república. Os candidatos da esquerda, Luís Inácio Lula da Silva do PT e Leonel Brizola do PDT, foram surpreendidos pelo desconhecido Fernando Collor de Melo, ex-governador de Alagoas e candidato à presidência pelo recém-criado e inexpressivo PRN. Com a vitória de Collor, ficaria comprovada a fragilidade dos partidos brasileiros. As duas maiores legendas no congresso, PMDB e PFL, colheram um resultado pífio com as candidaturas de Ulisses Guimarães e Aureliano Chaves, alcançando menos de 5% de preferência do eleitorado. Nas eleições estaduais de 1990 o número de partidos no congresso aumentaria de 13 em 1986 para 19. O PRN, do presidente Collor, que possuía uma bancada inferior a 3% da Câmara dos Deputados aumentaria consideravelmente após o pleito de 1990.

Com o *impeachment* de Fernando Collor, no final de 1992, o vice-presidente Itamar Franco assumiria o cargo. Após 30 anos, em abril de 1993 é realizado novo plebiscito que decidiria sobre a forma e sistema de governo. O modelo de República presidencialista é novamente vitorioso. Com o sucesso do plano real o então ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso anuncia sua candidatura à presidência da república pela coligação PSDB-PFL-PTB, tendo o senador Marco Maciel como vice. FHC vence Lula, já no 1º turno, por maioria absoluta de votos. Em 1997, o congresso nacional aprova a emenda da reeleição, dando direito a políticos dos cargos do executivo a concorrer novamente. Em 1998, a cena se repetiria com a união PSDB-PFL-PTB e o PMDB, com FHC e Marco Maciel, contra a aliança

de esquerda encabeçada por PT-PDT-PSB-PC do B, com Lula e Brizola formando a chapa. Nova vitória da situação. Nas eleições de 1998, 18 partidos conseguiram representação no parlamento.

Em 2002, a “verticalização” configurou-se como a mudança mais significativa nas regras eleitorais. O Tribunal Superior Eleitoral determinou que as coligações em nível federal deveriam também se dar no âmbito estadual. As alianças, tanto nos Estados, quanto na eleição para presidente, deveriam ser as mesmas. Essa regra impediu uma prática muito comum na política brasileira, que são as alianças feitas pelos partidos, seguindo conveniências regionais. Tanto foi o desagrado com a medida que, hoje, o fim da verticalização representa opinião quase unânime entre os partidos.

No pleito de 2002, Luis Inácio da Silva é novamente candidato numa aliança mais ampla, tendo como vice, o senador José Alencar do Partido Liberal. José Serra, Ministro da Saúde do governo FHC é o candidato governista. Anthony Garotinho, então governador do Rio de Janeiro, sai candidato pelo PSB. O PPS e o PDT lançam o ex-governador do Ceará e ex-Ministro da Fazenda Ciro Gomes. Lula e Serra vão para o segundo turno, com Lula vitorioso, recebendo o apoio de Ciro e Garotinho.

A vitória de Lula representou, para a esquerda brasileira, a volta ao poder após 38 anos. Suscitando grandes esperanças de mudanças, o PT consolidava-se como nova alternativa de poder. Era o grande vitorioso das eleições aumentando sua bancada de 58 para 91 deputados. O PFL, representando a direita conservadora, é o partido com maior queda, passando de 105 para 84 deputados. Com exceção do PDT, todos os partidos que integraram a candidatura de Lula no 2º turno apresentaram crescimento de suas bancadas na câmara dos Deputados. Já os partidos que formavam a base governista de FHC, PSDB, PFL, PTB e PPB tiveram uma queda considerável no número de parlamentares. Mais uma vez, é apresentado um alto número de legendas no parlamento, nada mais nada menos que 19 partidos iniciaram os trabalhos legislativos em 2003.

Com a volta das eleições e a retomada da democracia, de 1985 aos dias atuais, quase 80 partidos já participaram de eleições. Atualmente, conforme a lei dos partidos nº 9096 de 1995, para que seja criado um novo partido é necessário a obtenção de assinaturas de no mínimo 0,5 % dos eleitores que votaram a deputado federal nas últimas eleições, em pelo 1/3 dos Estados brasileiros.

De certo, a instabilidade é algo marcante na trajetória de partidos e eleições no Brasil. Num estudo sobre a institucionalização do PT no Estado

Ceará, o cientista político Josênio Parente (1995, p.8) apresenta a idéia de que “o Brasil não conheceu alguns dos processos que levaram à sedimentação os sistemas partidários bem sucedidos” e completa a afirmação citando Lamounier e Meneguello que afirmam que “em perspectiva comparada, o Brasil é um caso notório do subdesenvolvimento partidário.” (PARENTE, 1995, p.9).

Na constituinte de 1988, os legisladores brasileiros não demonstraram interesse pelas questões e regras que regulam as eleições para a câmara de deputados, assembleias e câmaras municipais. Em seu artigo intitulado “De como pensando que se vai para a Alemanha e chega-se à Bolívia”, o professor do IUPERJ, Jairo Nicolau (1999, p.23) aponta para uma total insatisfação com o desempenho de nossas instituições: “As regras que regulam a escolha de representantes, partidos, funcionamento do legislativo e executivo, são alvos de permanentes manifestações de descontentamento. Prova disso, é que foram freqüentemente editadas emendas constitucionais e comissões, editoriais e plebiscitos. Ele afirma, também, que a própria constituição de 1988, teria contribuído para tal “insatisfação institucional”. O professor cita o ex-presidente FHC que, num depoimento ao *Jornal do Brasil*, expressou sua opinião quanto ao subdesenvolvimento de nosso sistema eleitoral. Segundo FHC, o problema existe porque nossa sociedade teria avançado mais que o sistema político.

A história republicana recente que foi marcada por golpes, suicídio, renúncia e *impeachment*, confirma essa instabilidade e fragilidade de nosso sistema eleitoral. A partir do plebiscito de 1993, referente à forma e sistema de governo, começaram a aparecer, com mais freqüência, propostas de reforma política. Porém, é difícil se encontrar unanimidade entre parlamentares, estudiosos e partidos políticos. Costuma-se divergir sobre tudo. Há estudiosos, por exemplo, que apontam para uma reforma total, outros preferem falar apenas em ajustes no atual sistema. No entanto, um ponto comum entre todos é que precisamos de partidos fortes, partidos que representem bem os interesses da sociedade, com um sistema partidário sólido e não temporal. É exatamente aí que entram pontos como a cláusula de barreira, fidelidade partidária, fim das coligações nas eleições proporcionais e financiamento público de campanhas.

O objetivo deste trabalho é retomar a discussão sobre o tema da fragmentação partidária brasileira e a implementação da cláusula de barreira no sistema eleitoral brasileiro. Em primeiro lugar, contraponho

de um lado os cientistas políticos Bolívar Lamounier (1992) e Walder de Góes (1992), que defendem com veemência uma mudança em nosso quadro partidário, em prol de melhores condições de governabilidade, com um legislativo eficiente capaz de tomar decisões. Do outro lado, estudiosos como Sérgio Abranches (2003), autor do estudo clássico “O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro” e o professor do IUPERJ, Fabiano Santos (2003), defensores de nosso multipartidarismo exacerbado, o que segundo eles seria a viga de sustentação em nossa democracia representativa.

Em segundo lugar, levo o debate para a implementação da cláusula de 5% com os argumentos de analistas políticos como Antônio Otávio Cintra, Francisco Weffort, FHC, Maria D’Alva Kinzo, Rogério Schmitt, Leôncio Martins Rodrigues, Jairo Nicolau, Giusti Tavares, Renato Lessa, Marcus Ianoni, Kátia de Carvalho, Ives Gandra Martins e Paulo Costa Leite. Analisando, a partir daí os pontos e contrapontos da implementação da cláusula de barreira nas eleições de 2006 para a Câmara dos Deputados.

2 O sistema político brasileiro e a questão da fragmentação partidária

É um ponto crucial no sistema político brasileiro: a existência de um grande número de partidos. Na eleição de 2002, 19 partidos conseguiram representação na Câmara dos Deputados. Essa fragmentação partidária é vista por muitos estudiosos como um empecilho à formação de governos sólidos, com maiorias capazes de fomentar decisões. Esta pulverização impede, assim, um melhor funcionamento do legislativo. Por outro lado, há estudiosos que recorrem ao nosso histórico de sociedade estruturalmente heterogênea e a necessidade de uma certa pluralidade de interesses, para justificar e explicar nosso multipartidarismo exacerbado.

Desde o império, houve um certo cuidado quanto ao problema da representação das minorias. A Lei do Terço de 1876 representou alguma das tentativas dos nossos legisladores em resolver o problema das minorias políticas. Com a adoção do sistema totalmente proporcional em 1945 e o surgimento das coligações partidárias no início dos anos 50, aumentou-se consideravelmente as chances de representação dos pequenos partidos. Na tentativa de ampliarmos o debate sobre a fragmentação partidária do nosso sistema político, analisaremos seus pontos e contrapontos, expondo

os conceitos de alguns estudiosos da ciência política brasileira.

O cientista político Bolívar Lamounier (1992, p.23-47) em seu estudo “Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990”, analisa a existência, no Brasil, de uma “democracia consociativa”, como a que ocorre em alguns países desenvolvidos da Europa, como Bélgica, Holanda e Suíça, onde a importância de representação das minorias, para equilibrar-se às majorias, está assentada na existência de clivagens étnicas, lingüísticas e religiosas. Para Lamounier (1992), nossa democracia esta muito mais voltada ao bloqueio do que para a implementação de decisões. Além disso, não há, no Brasil, o problema de clivagens de democracias consociativas do tipo lingüístico, étnico e religioso, existente nos países europeus. No nosso caso, trata-se mais de uma “situação consociativa”, do que de uma estrutura já estabelecida.

Tal situação, segundo o autor, seria a consequência de um longo processo iniciado a partir de 1930 e consolidado na constituinte de 1988. A representação proporcional e o multipartidarismo com a facilidade na criação de partidos, fortalecidos pelo acesso à cadeia de rádio e TV, além da distribuição de ministérios entre as legendas, permitiram a conquista do poder pelas minorias. A idéia, latente na carta magna de 1988, era facilitar ao máximo a criação de novos partidos e o acesso deles ao parlamento. Isso era explicado com o argumento de que a transição do regime militar para a democracia deveria adotar regras flexíveis, que não colocassem em dúvida a nova democracia que estava nascendo. Dessa forma, a constituição de 1988 e sua permissividade em relação à criação de partidos contribuiria para o afloramento do modelo consociativo.

O cientista político e professor da Universidade de Brasília, Walder de Góes (1992, p.102), em seu artigo intitulado “Em Busca de um novo sistema político”, afirma que a fragmentação é a grande doença do sistema político brasileiro. Além disso, ele se encontra numa sociedade complexa e fragmentada o que ocasionaria um “diálogo de loucos”. Segundo Góes (1992), o problema é ainda maior pela existência de mais de trinta partidos, com mais da metade deles representados no parlamento. Isso porque na realidade existem mais de cem partidos, pois eles não possuem coesão interna e vários grupos atuam na representação dos mais diversos interesses. Na forma atual, qualquer 10% da Câmara dos Deputados é suficiente para bloquear qualquer votação. Conforme o professor, no problema

brasileiro, não há porque valorizar as minorias em detrimento das majorias aptas a governar, porque diferentemente de países onde acontece essa valorização, não existem, no Brasil, conflitos étnicos, lingüísticos e religiosos que se possam comparar. A solução, para ele, seria a implementação, aqui, de um sistema eleitoral como o sistema misto alemão, com metade dos candidatos eleitos majoritariamente por distritos e outra pelo sistema proporcional com listas, onde o partido determina a ordem dos candidatos. Além da introdução de uma cláusula de barreira e uma cláusula que puna a infidelidade partidária.

O cientista político Sérgio Abranches (2003, p.21-73), em seu estudo clássico, intitulado “O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro” apresenta idéia oposta sobre a fragmentação política brasileira. Abranches (2003) parte do pressuposto que a heterogeneidade estrutural e um nítido “pluralismo de valores” no patamar social, cultural e regional aliado ao fato de constituirmos o caso único mundial de democracia com representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo, justificariam tal necessidade de formação de coalizões de governos, capazes de constituir bases de sustentação política. Segundo ele, o fato de possuímos uma sociedade com unidade lingüística, uma religião católica hegemônica, juntamente com a recusa em reconhecermos nossas diversidades e desigualdades raciais, tem obscurecido o que somos. Somos, na realidade, uma sociedade plural marcada por clivagens sociais que vão além de uma divisão econômica de classes sociais.

Conforme Abranches (2003), o que existe é uma preocupação exagerada no que se refere à proliferação excessiva de partidos. Exagerada, porque o sistema eleitoral seria o próprio agente regulador desse processo, tendo na fórmula do cociente partidário e na distribuição de sobras os principais reguladores. Outro fator que comprovaria tal preocupação exagerada seria que a garantia de representação de minorias significativas não implicaria, necessariamente, uma barreira à formação de majorias capazes de formar governos estáveis. No entanto, enfatiza o cientista político, continuaria a necessidade de formação de coalizões governamentais. As tentativas de controle da pluralidade partidária podem ocasionar danos à democracia, deslegitimando e desestabilizando a ordem política. Portanto, o determinante básico de nosso fracionamento partidário seria a própria pluralidade social, regional e cultural.

O cientista político do IUPERJ, Fabiano Santos (2003, p.19-37), em seu estudo “Em defesa do

presidencialismo de coalizão”, aponta que o nosso multipartidarismo, aliado ao sistema proporcional com listas abertas, é o principal responsável pela prática de freios e contrapesos em nossa democracia. Nosso modelo de “presidencialismo de coalizão” é profundamente democrático, porém complexo e difícil de ser manejado. Ele aumenta a capacidade de representatividade porque, além da separação de poderes, aliada ao pluripartidarismo oriundo do sistema proporcional, faz com que o executivo negocie permanentemente em busca da aprovação de seus projetos políticos. Entretanto aumenta o *accountability* porque as eleições presidenciais evidenciam que é o responsável pela administração do país.

Santos (2003) alerta para o perigo no que se refere às propostas de aperfeiçoamento institucional. Uma reforma política nos sistemas eleitorais e partidários pode levar ao risco de um “verdadeiro mergulho no desconhecido”. O modelo do presidencialismo de coalizão já demonstrou, pela história política, que está bem assentado em nossa democracia.

Na última eleição presidencial, após o 2º turno, a base aliada do governo Lula era composta pelo PT, PL, PC do B, PPS, PDT, PSB, PTB e PV, o que representava 42,5% dos assentos no parlamento. Após seis meses, o ingresso do PMDB e do PP no governo, além do incentivo por parte do governo às migrações parlamentares para a base aliada, representaram a rota tradicional pela qual é guiado o nosso presidencialismo de coalizão. Com 62% da Câmara após seis meses do governo Lula, o PT e seus aliados representavam ampla maioria em relação a PSDB e PFL, principais partidos da oposição.

Entretanto, como analisou Sérgio Abranches (2003), o alto fracionamento do governo como uma coalizão concentrada pode significar uma faca de dois gumes. No que se refere ao fracionamento atual, ele pode representar liberdade para manobras internas do presidente, quanto às posições e os interesses dos partidos da aliança, mas ao mesmo tempo se o partido do presidente não detém maioria parlamentar ou do governo, ele pode tornar-se refém dos interesses múltiplos, partidários e regionais e ter seu poder confrontado pelos partidos e lideranças regionais, como os governadores. É importante salientar, no pensamento de Abranches (2003), que o presidencialismo de coalizão é um sistema de risco, marcado pela instabilidade e seu sucesso depende basicamente da capacidade do governo em respeitar os pontos ideológicos ou programáticos

inegociáveis, que nem sempre são acertados durante a formação de coalizões.

Talvez seja essa a situação atual pela qual passa o nosso presidencialismo de coalizão. Prova disso, seria a eleição de Severino Cavalcanti para presidência da Câmara dos Deputados, quando o partido do governo, que responde pela maior bancada na Câmara, foi derrotado por um partido que possui menos de 10% dos assentos da casa e compõe a base aliada do próprio governo. Essa é a atual dinâmica do nosso presidencialismo de coalizão.

3 O surgimento da cláusula de barreira no sistema eleitoral brasileiro

A cláusula de barreira, cláusula de 5%, ou cláusula de exclusão, ou até mesmo cláusula de desempenho, tem como modelo inspirador o sistema eleitoral da República Federal da Alemanha. Várias foram as tentativas de sua implementação em nosso sistema eleitoral. Porém, sempre sem sucesso, pelo fato de sempre estarem previstas para as eleições seguintes ou por proporem alterações em seu conteúdo.

A cláusula de exclusão foi inserida pela primeira vez em nosso ordenamento através do Decreto-Lei nº 8.835/56, art 5º e através do código eleitoral de 1950, cujo art. 148 previa o cancelamento do registro do partido que não conseguisse eleger ao menos um representante para o congresso nacional, ou não obtivesse ao menos cinqüenta mil votos. (CARVALHO, 2003, p.03). A constituição de 1967 estabelecia que o partido para existir deveria ter dez por cento do eleitorado que houvesse votado na última eleição geral para a câmara dos deputados, “distribuídos em dois terços dos Estados, com um mínimo de sete por cento em cada um deles, bem como dez por cento dos deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento dos senadores”. Em 1969, a emenda constitucional nº 1 reduziu as exigências para formação e funcionamento parlamentar de um partido a 5% do eleitorado que votou na última eleição para a Câmara dos Deputados em pelo menos sete Estados, com um percentual mínimo de sete por cento em cada.

Em 1978, a Emenda Constitucional nº 11 limitou-as para cinco por cento do eleitorado que houvesse votado para a câmara dos deputados, com um mínimo de três por cento em pelo menos nove Estados. A Emenda Constitucional de nº 25 de 1985 exigiu que o partido para ter direito de

representação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados deveria obter os votos de três por cento do eleitorado, a nível nacional para a Câmara em, no mínimo, cinco Estados, com o mínimo de cinco por cento em cada um deles. No entanto, o parlamentar eleito por um partido que não alcançasse tal exigência, preservaria seu mandato, com a condição de mudança, em sessenta dias, para qualquer um dos partidos remanescentes.

Na constituinte de 1988, os parlamentares não consideraram nenhuma exigência quanto à formação e à representação dos partidos nas casas legislativas. Segundo o consultor legislativo da Câmara dos Deputados, Ricardo Rodrigues (2003, p.4), “No final da Carta Magna os constituintes, deixaram claro sua opção contrária a tal inserção (cláusula de barreira), com a omissão deliberada de tais exigências”. O tema voltou a ser discutido na revisão constitucional de 1993, quando o então deputado Nelson Jobim apresentou o parecer nº 36, que estabelecia o direito à representação na câmara somente se o partido alcançasse cinco por cento dos votos válidos, exceto brancos e nulos distribuídos em pelo menos nove Estados, com o mínimo de dois por cento em cada. Porém o parecer não foi votado pelo congresso revisor.

Com a edição da Lei dos Partidos nº 9096, de 19/09/95, ficava estabelecido, pelo art.13, a exigência de cinco por cento dos votos, em pelo menos um terço dos Estados, para que um partido tivesse direito a funcionamento parlamentar. Contudo, os legisladores estabeleceram também um prazo de onze anos para que parlamentares e políticos se adaptassem a tal nova regra. Assim ficava prevista a entrada em vigor da cláusula de barreira para as eleições de 2006. O artigo 13 da Lei dos Partidos de 19/09/95 determinava:

Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as casas legislativas para as quais tenha eleito 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 o mínimo de dois por cento do total de cada um deles. (CARVALHO, 2003, p.4).

A Lei dos Partidos 9096/95 garante plena liberdade para a criação de partidos, assegurada na constituição de 1988. No entanto, é vedado aos partidos políticos, que não atinjam o percentual mínimo de votos exigidos, o direito ao funcionamento parlamentar, o que significa a formação de bancadas e lideranças, com dezenas de cargos e salas. Só os partidos que têm líder podem pedir a palavra

durante as sessões no Congresso. Os partidos que não atingirem a barreira mínima perderão, também, o direito de presidir as comissões de trabalho. No caso de vitória de candidato em que o partido não alcance o percentual mínimo de votos exigidos, fica assegurado o direito à diplomação do mesmo.

Em 1998, a proposta do então senador Sérgio Machado apresentava a antecipação de vigência da cláusula de barreira já para as eleições de 2002. Além de antecipar a vigência da cláusula de barreira, o senador previa alterações do art. 13 da Lei dos Partidos. Pelas alterações, os partidos que não superassem a barreira dos cinco por cento, além da perda do funcionamento parlamentar, não teriam acesso aos recursos do fundo partidário e ao horário gratuito de rádio e televisão.

Na proposta de reforma política, que tem como relator o deputado Ronaldo Caiado (PFL-GO), a proposta de Machado é mantida. Além de perderem o acesso ao funcionamento parlamentar, as siglas que não alcançarem a cláusula de barreira terão direito apenas a um programa semestral de rádio e tv com duração de 2 minutos e dividirão juntas 1% do fundo partidário. Apesar de não ficar proibido que deputados dos partidos nanicos sejam diplomados, esses parlamentares irão ter vida difícil no congresso, pois perderão o acesso à burocracia oferecido pela mesa diretora da Câmara dos Deputados.

No substitutivo da reforma política, apresentado pelo deputado Rubens Otoni (PT-GO), haveria uma redução de 5% para 2% na cláusula de barreira. Otoni propôs também a retirada da exigência de funcionamento parlamentar, permanecendo apenas a proibição de acesso ao fundo partidário e ao horário eleitoral gratuito de rádio e TV. Contudo, os 5% foram mantidos e a cláusula entrará em vigor nas eleições de 2006 para a Câmara dos Deputados.

4 A discussão política da cláusula de barreira no sistema eleitoral brasileiro

A Implementação da cláusula de barreira tem apresentado divergências pelos mais diversos motivos. Torna-se necessário, para um melhor entendimento dos argumentos a favor e contra sua implementação, uma análise acerca do pensamento de estudiosos da reforma política no Brasil.

4.1 Analistas políticos a favor

Os estudiosos brasileiros costumam a divergir quanto à implementação da barreira em nosso sistema partidário. O estudioso Jawdat Abu-El-

Haj (In: HERMANN; MORAES, 2003, p.70) faz referência ao sociólogo Francisco Weffort, que num seminário na UNICAMP, em 1992, apresentou idéia de reforma política, com modificações no mecanismo do sistema eleitoral, na redefinição do quadro partidário e na reorganização do federalismo. Segundo Weffort, o sistema eleitoral seria corrigido com a adoção do sistema distrital misto e a redefinição do sistema partidário, tendo a cláusula de barreira como elemento principal, para aglutinar os partidos em grandes blocos ideológicos.

Conforme Abu-El-Haj (In: HERMANN; MORAES, 2003, p.72), o também sociólogo e ex-presidente da República Fernando Henrique Cardoso, segue a mesma linha de Francisco Weffort. Para Cardoso, o voto proporcional fragmenta os partidos, incentivando a competição interna. Para ele, o tipo ideal seria a junção de dois modelos. O voto distrital misto e uma cláusula de barreira para restringir o número de partidos e exigir a aglutinação de interesses sociais.

O cientista político Antonio Otávio Cintra (1999) apresenta entendimento favorável à implementação. Com o fortalecimento dos partidos, o enxugamento provocaria, também, uma melhor relação entre eleitor e representantes. Na opinião dele, o Brasil tem um quadro ideológico confuso e seria o “campeão das ideologias fragmentadas e das legendas de aluguel”. Cintra completa afirmando que a cláusula de barreira não impediria os partidos de continuarem a existir, porém eles teriam que se mostrar competentes para obter representação parlamentar.

Paulo Costa Leite (2003, p.467), ex-presidente do Tribunal Superior de Justiça, condena totalmente o dispositivo das coligações proporcionais e defende a implementação de uma cláusula de barreira. A barreira provocaria um espectro menor de partidos políticos. O número remanescente de legendas não precisaria de coligações. Segundo Costa Leite, o enxugamento partidário acabaria de vez com a necessidade de coligações proporcionais.

Antônio Giusti Tavares (2003, p.351) concorda com a implementação da barreira porque, segundo ele, ela afastaria do sistema representativo os partidos minúsculos e eleitoralmente irrelevantes, reduzindo os riscos de fragmentação parlamentar. Porém, na ótica de Tavares, os 5% propostos produzem exclusões arbitrárias. O cientista político propõe uma cláusula de exclusão de 3% dos votos nacionais, distribuídos em um terço dos Estados, com 2% em cada, sendo suficiente para um melhor funcionamento do parlamento.

A cientista política da USP, Maria D’Alva Kinzo (1995, p.83-87), critica com veemência, nosso

extenso número de partidos, que além de transitório é demasiadamente fragmentado. Para D’Alva Kinzo, um sistema partidário fragmentado apresenta a mesma insignificância por ser um “subsistema”, do que uma situação de partido único. Segundo a cientista política, a introdução da cláusula de barreira apresenta-se como medida significativa para a mudança desse quadro.

O jurista Ives Gandra Martins (1995, p.104) coloca-se a favor da inserção da barreira de exclusão. Na opinião de Gandra Martins, os quase 300 partidos ao longo de nossa história republicana servem como resposta ao argumento de que não possuímos partidos, somente legendas. O que daria margem a um processo natural de criação de tantas outras, dada a fragilidade da base partidária.

4.2 Analistas políticos contra

O professor Jairo Nicolau (2003, p.17) apresenta entendimento contrário à implementação. Ele alerta para a possibilidade de que a cláusula de 5% possa acabar levando partidos extremistas, que possuem mínima representação, a atuar estritamente em atividades extra-parlamentares. Esses partidos, que não teriam representatividade no congresso nacional, acabariam por assumir um papel diferente na vida política do país, com uma atuação intensa, mas fora do parlamento. Além disso, segundo Nicolau, os partidos brasileiros sempre se apresentaram com uma distribuição desigual nos Estados da federação. É comum que um partido seja forte em um Estado e fraco no outro. Exemplos disso são: o PDT, forte no Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul e fraco noutros Estados; O PFL, forte no nordeste e fraco em São Paulo. Na opinião do professor, o fim das coligações em eleições proporcionais, como ocorre na maioria dos países de representação proporcional, já resolveria bastante o problema.

A consultora legislativa Kátia de Carvalho (2003, p.10) condena totalmente a entrada em vigor da cláusula. Em seu estudo denominado “Cláusula de Barreira e Funcionamento Parlamentar” ela a considera nefasta ao sistema partidário e, segundo ela, se chocaria com a constituição no que diz respeito ao pluripartidarismo político, que é um dos cinco princípios fundamentais esculpido no art. 1º da Constituição Federal. Isso levaria também ao desaparecimento de legendas históricas, como os partidos socialistas, comunistas e o partido verde que, apesar de novo, possui conteúdo programático e de projeção internacional. Para a consultora legislativa, a medida ao invés de ser instrumento saneador representa uma verdadeira cláusula de extermínio, levando partidos históricos ao dilema de se fundirem

a outros, abandonado assim sua identidade ou perderem sua expressão parlamentar.

O cientista político da USP, Rogério Schmitt (1999), é contra a implementação da barreira dos 5%. Para ele, já existe hoje em nosso sistema eleitoral uma cláusula de barreira estadual, que é o cociente eleitoral. Porém com a existência das coligações proporcionais, acontece a deturpação desse dispositivo. Com a proibição de tais coligações, teríamos, de fato, o funcionamento de tal barreira, tornando-se desnecessária a introdução de uma cláusula de exclusão.

No seminário Brasil-Alemanha, realizado na Câmara dos Deputados em 1995, o cientista político e professor da UNICAMP, Leôncio Martins Rodrigues (1995, p.3), manifestou-se totalmente contrário à proposta de implementação. Segundo Martins Rodrigues, não há sentido algum numa cláusula de exclusão, num modelo proporcional como o nosso. Dessa forma, aponta ele, teríamos minorias incapazes de representação, num sistema criado com a finalidade de incentivá-las. Além disso, a cláusula seria inútil no ponto de vista da eficiência. Esses pequenos partidos, fadados ao desaparecimento, não teriam qualquer poder de barganha, a fragmentação continuaria por parte dos partidos que sobreviveriam, provavelmente oito partidos. Martins Rodrigues caracteriza a cláusula de barreira como inútil à eficiência do sistema e prejudicial para a legitimidade.

O cientista político Renato Lessa (1999, p.33) critica a proposta de introdução da barreira dos 5% e a classifica como “teoria da representação mínima”. Lessa analisa que se a idéia for um sistema bipartidário, tais legisladores (minimalistas), deveriam propor 17%, se a intenção for um regime de três partidos, o ideal seria 12% para quatro partidos, como na Alemanha 9,5%. Num sistema de cinco partidos, no parlamento o ideal seria 7%. Enfim, para ele, qualquer barreira imposta daria àquele que o adotasse o título de “campeão mundial de bizarras institucionais”.

O cientista político Marcus Ianoni (1999, p.33) classifica a adoção da cláusula de 5% como exclusão de minorias, ferindo assim o sistema representativo e a própria democracia. Comentando a proposta do ex-senador Sérgio Machado, a qual classifica como “a reforma política liberal conservadora”, Ianoni expressa-se contrariamente e propõe a supressão imediata da cláusula de barreira na lei dos partidos, no propósito de um livre funcionamento do sistema político eleitoral. (DIRCEU; IANONI, 1999).

6 Principais argumentos dos estudiosos brasileiros (a favor e contra) sobre a cláusula de barreira

Argumentos a favor:

- 1 - Multipartidarismo exacerbado, com uma extrema facilidade para a criação de legendas partidárias;
- 2 - Fragmentação político-ideológica como empecilho na formação maiorias aptas a governar;
- 3 - Excessivo poder de barganha a legendas eleitoreiras, que servem apenas ao interesse de poucos políticos;
- 4 - Número elevado de partidos confunde o eleitor, além de provocar o descrédito dos mesmos;
- 5 - Inexistência no Brasil de clivagens étnicas, lingüísticas e religiosas, sendo dessa forma desnecessário um sistema político voltado à representação de minorias;
- 6 - Poucos partidos como suficiente para aglutinar todas as ideologias.

Argumentos contra:

- 1 - Multipartidarismo com direito a representação das minorias como essência do nosso sistema político;
- 2 - A exigência de uma cláusula de barreira fecharia nosso sistema político em favor dos grandes, expulsando partidos históricos e ideológicos;
- 3 - Fim das coligações em eleições proporcionais como medida suficiente para expulsar do sistema político legendas de aluguel;
- 4 - Partidos historicamente fortes em alguns estados e fracos em outros;
- 5 - Existência de na realidade cerca de oito legendas efetivas na Câmara dos Deputados, não possuindo as demais poder algum de decisão;
- 6 - A introdução de uma cláusula de barreira comprometeria a representatividade em detrimento de uma proposta de melhorias na governabilidade.

7 Balanço em forma de conclusão

O sistema eleitoral e partidário brasileiro necessita de mudanças. Ao longo de nossa história

republicana mais de uma centena de partidos surgiram e desapareceram. O excessivo número de partidos representados atualmente no congresso nacional e a fragilidade deles são o principal argumento de que precisamos de uma reforma político-partidária. Nesse contexto, a cláusula de barreira torna-se um dos pontos principais da reforma política, mesmo que não seja o mais relevante e que traga maiores transformações imediatas.

O tema é bastante polêmico tanto entre os estudiosos como entre parlamentares e partidos. Para os analistas políticos, os argumentos a favor e contra seguem cada um uma linha única de pensamento. Os estudiosos contrários à barreira dos 5% alertam para o comprometimento da representatividade em detrimento de uma proposta na melhoria das condições da governabilidade. Estes consideram o multipartidarismo a essência de nosso sistema político e com isso a garantia de preservação do direito das minorias ideológicas e históricas. Além disso, os analistas contrários à cláusula de exclusão apontam que apesar do elevado número de partidos representados na câmara dos deputados, o número de legendas efetivas, com verdadeiro poder de barganha, varia em torno de 8 a 10. O fim das coligações proporcionais, esse um tema quase unânime entre eles, já seria o suficiente para afastar do sistema político, partidos eleitores.

Os estudiosos a favor apontam a fragilidade de nosso sistema político como consequência de nosso multipartidarismo exacerbado. Segundo eles, a fragmentação político ideológica seria o principal empecilho na formação de governos estáveis. Essa proliferação de partidos, dada a extrema facilidade para a criação dos mesmos, contribuiu consideravelmente para a formação das “legendas de aluguel”. A implementação da cláusula de barreira teria como objetivos principais a formação de maiorias aptas a governar e a exclusão de nosso sistema político de siglas eleitorais, que servem apenas ao interesse de dois ou três políticos.

No âmbito político-partidário, a discussão sobre a implementação da cláusula de barreira segue a linha da conveniência política. A sobrevivência eleitoral é o fator determinante nas discussões sobre o tema. De um lado, os grandes - PT, PSDB, PMDB, PFL - colocam-se a favor. De outro lado, os chamados partidos históricos e ideológicos como PC do B, PPS, PDT, PSB e PV, juntamente com legendas nanicas, os chamados partidos de aluguel, postados contrariamente a proposta. Os partidos grandes argumentam para o fortalecimento do sistema partidário e melhorias na governabilidade. Enquanto os ideológicos enfocam a tradição política

e o respeito à representatividade política das minorias. A acusação dos partidos menores aos grandes é que esses pretendem, com a cláusula de barreira, a oligarquização do sistema partidário e a cooptação de deputados de partidos menores.

Se a cláusula de 5% estivesse em vigor nas eleições de 2002, apenas PT, PMDB, PSDB, PFL, PP, PDT e PSB estariam representados no parlamento. Há um conjunto de pontos e contrapontos sobre a implementação da cláusula de barreira que nos ajuda a refletir melhor.

O nosso sistema proporcional incentiva a existência de um número elevado de partidos. A aplicação de uma cláusula de barreira dificultaria o surgimento de partidos com idéias inovadoras e conteúdos programáticos relevantes, porque ao contrário do que acontecesse na Alemanha, onde os partidos com 0,5% da votação possuem acesso ao fundo partidário e não há exigência para obter participação no horário eleitoral gratuito, no Brasil esses partidos não contariam com tais benefícios. Assim, seria difícil que um partido que disputasse pela primeira vez uma eleição conseguisse superar o percentual mínimo dos 5%. Por outro lado, o acesso à cadeia de rádio e televisão representa gastos públicos e, quando mal empregados, geram desperdício do erário. Tal como o fundo partidário, pois com a existência de muitos partidos, as legendas de aluguel, que servem de interesse para políticos demagogos, acabam-se beneficiando de dinheiro público.

O número elevado de partidos gera confusão e descrédito por parte do eleitor. O argumento de cientistas políticos de que há exagero quanto à fragmentação partidária é embasado no fato de a maioria de pequenas legendas não possuir peso parlamentar. Contudo, a formação de maiorias tanto no governo como na oposição requer negociação e acaba fornecendo aos partidos inexpressivos, grande poder de influência. Na realidade, não há comprovação de que a fragmentação partidária acabe levando a uma crise institucional. Tanto é que os defensores do pluripartidarismo sem barreiras costumam a apontá-lo como viga de sustentação em nossa democracia parlamentar. Porém, de certo acontece um comprometimento nas relações executivo-legislativo e o relacionamento institucional acaba dando espaço a cooptação de parlamentares de siglas nanicas, por parte dos partidos grandes.

Como argumenta o sociólogo André Haguette (1992, p.3) não adianta transplantar modelos que, por razões específicas, tiveram sucesso em outras nações. A mudança depende do humo, da cultura local. Embora necessitemos de uma cláusula de

barreira que garanta o direito à representação pelas minorias significativas, a cláusula de 5%, inspirada no modelo alemão, por si só, não resolverá o problema dos partidos no Brasil. Nada impedirá, por exemplo, que ao ser eleito por um partido que não atinja os 5%, o parlamentar mude para um grande partido, onde tenha acesso às regalias do funcionamento parlamentar. Porém, um ano antes da eleição seguinte, o mesmo deputado retornaria ao partido nanico por questões eleitoreiras. Dada a facilidade de alcançar o coeficiente eleitoral, sua candidatura torna-se mais viável por uma legenda eleitoreira, do que por um partido grande.

Dessa forma a cláusula de 5% não contribuirá sozinha para o desenvolvimento do sistema político-partidário brasileiro. Ela pode ser considerada como um percentual alto, pois, como salientou o cientista político Jairo Nicolau (2003, p.17), possuímos partidos fortes em alguns Estados e fracos em outros.

Além disso, se não for aliada a outras medidas, não ocasionará o melhor funcionamento do sistema político brasileiro. Torna-se imprescindível que sua implementação venha acompanhada de outros mecanismos reguladores que também são pontos da proposta de reforma política atual, como fidelidade partidária, fim das coligações em eleições proporcionais e financiamento público de campanhas. Esses, porém, são temas de estudo para uma outra oportunidade.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: TAVARES, Antônio Giusti (Org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília, DF: Instituto Teotônio Vilela, 2003. p. 21-73.
- ABU-EL-HAJ, Jawdat. Agonia e morte da política de clientela: a reforma política e as novas elites do poder no Brasil. In: HERMANN, Klaus; Moraes, Filomeno (Org.). *Reforma política no Brasil: realizações e perspectivas*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003. p. 55-87.
- CARVALHO, Kátia de. *Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2003.
- CINTRA, Antônio Otávio. *O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*. Brasília, DF: Senado Federal, 2000.
- DIRCEU, José; IANONI, Marcus. *Reforma política: instituições e democracia no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.
- FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. Brasília, DF: Senado Federal, 1989.
- GÓES, Walder de. Em busca de um novo sistema político. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1992.
- HAGUETTE, André (Org.). O parlamentarismo no Brasil: pontos e contrapontos. In: _____. *Formas e sistemas de governo: itinerários e questionamentos*. Fortaleza: UFC, 1992. p. 110-126.
- KINZO, Maria D'Alva. *A nova legislação eleitoral: partidos e sistemas eleitorais em tempos de reforma*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1995. (Debates).
- LAMOUNIER, Bolívar. Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis. *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1992. p. 23-47.
- LEITE, Paulo Costa. Seminário de São Paulo. In: BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (Org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 449-462.
- MACHADO, Sérgio. *Proposta de reforma política*. Brasília, DF: Senado Federal, 1998.
- MARTINS, Ives Gandra. *Partidos e sistemas eleitorais em tempos de reforma*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1995. (Debates).
- NICOLAU, Jairo. A reforma da representação proporcional no Brasil. In: BENEVIDES, Maria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (Org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 201-224.
- NICOLAU, Jairo. De como pensando que se vai para a Alemanha chega-se a Bolívia. *Conjuntura Política: Boletim de Análise*, n. 6, p. 23-25, 1999.
- _____. A reforma política e os pequenos partidos. In: HERMANN, Klaus; MORAES, Filomeno. *Reforma política no Brasil: realizações e perspectivas*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003. p. 11-18.
- PARENTE, Josênio. *A institucionalização do PT: considerações sobre o partido no Ceará*. Fortaleza: UFC/NEPS, 1995.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. Reformulação do sistema eleitoral brasileiro. *Partidos e sistemas eleitorais em tempos de reforma*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1995. (Debates).
- SANTOS, Fabiano. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: HERMANN, Klaus; MORAES,

Filomeno (Org.). *Reforma política no Brasil: realizações e perspectivas*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003. p. 19-38.

SOUZA, Amaury. O sistema político partidário. In: JAGUARIBE, Hélio. *Sociedade, Estado e partidos na atualidade brasileira*. São Paulo: Paz e Terra, 1992. p. 157-198.

TAVARES, Antônio Giusti (Org.). A mediação dos partidos na democracia representativa brasileira. In: _____. *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília, DF: Fundação Teotônio Vilela, 2003. p. 267-395.