

# A reforma política e a crise de representatividade do sistema partidário brasileiro

Orides Mezzaroba\*

**Sumário:** Introdução; 1. Aspectos controversos da reforma política; 1.1. Voto distrital misto; 1.2. Extinção das coligações nas eleições proporcionais para o Legislativo; 1.3. Filiação partidária e domicílio eleitoral; 1.4. Financiamento público; 1.5. Fidelidade partidária; 1.6. Cláusula de barreira; Considerações finais; Referências.

**Resumo:** O objetivo do presente texto é de apresentar reflexões sobre a fundamentação epistemológica dos partidos políticos e seus impactos nas propostas de reforma política que tramitam no Congresso Nacional brasileiro.

**Palavras-chave:** Reforma política; Sistema partidário brasileiro; Fidelidade partidária.

**Abstract:** The objective of the present text is to present reflections on the epistemological recital of the political parties and its impacts in the reform proposals politics that move in the Brazilian National Congress.

**Keywords:** The Reformation politics; Brazilian partisan system; Partisan allegiance.

## Introdução

Para que o modelo democrático-representativo possa ser utilizado como referencial de análise, é necessário que sejam observados seus dois pressupostos elementares: que no Brasil, o partido político tenha se constitucionalizado e que exista reconhecimento institucional de sua importância vital para a formação da vontade coletiva no Estado democrático.

Assim como no resto do mundo, o processo de reconhecimento constitucional dos partidos políticos no Brasil, apenas consagrou juridicamente uma realidade existente anteriormente. Os partidos políticos já atuavam na esfera política nacional de há muito.

---

\* Professor nos Cursos de Graduação e Pós-graduação – Mestrado e Doutorado – em Direito da UFSC. Pesquisador do CNPq. Autor de diversos artigos e das seguintes obras: **Introdução ao direito partidário brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004; **O partido político em Marx e Engels**. Florianópolis: Paralelo 27, 1998; Co-autor do **Manual de metodologia da pesquisa no Direito**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006; Organizador do livro **Humanismo latino e Estado no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003.

Mas, mais do que isso, a constitucionalização dos partidos políticos no Brasil pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 refletiu a realidade histórica de um período de reabilitação democrática após longa penumbra autoritária. Com efeito, o reconhecimento constitucional dos partidos veio ao encontro das expectativas de uma experiência democrático-pluralista no país.

Percebe-se, desse modo, a forma como se concebe o regime democrático interfere diretamente com o modelo de representação política de que é dotado o Estado. A Democracia é uma aquisição tardia da experiência política brasileira, assim como o reconhecimento constitucional dos partidos políticos. A experiência representativa brasileira reflete os longos períodos de lacuna democrática vivenciados. Essa ausência de tradição democrática tem conseqüências profundas para as concepções político-partidárias, a mais significativa é justamente a falta de representatividade do sistema político do país.

A constitucionalização dos partidos políticos no Brasil, sem dúvida, foi uma aquisição tardia, porém significativa, resta ainda seu reconhecimento formal como instância política vital para a Democracia brasileira. Isso porque, no Brasil, os partidos políticos ainda não foram reconhecidos como cooperadores no processo de formação da vontade do Estado.

Entretanto, o legislador constituinte silenciou sobre a definição institucional do papel a ser desempenhado pelos partidos políticos no contexto da Democracia Representativa brasileira. Inexiste passagem constitucional que explicitamente indique a função política das organizações partidárias no interior do sistema jurídico-político do país.

A falta de definição constitucional dos partidos levou o italiano Giovanni Sartori (1996, p. 112) a afirmar categoricamente que “nenhum país no mundo atual é tão avesso aos partidos como o Brasil, na teoria e na prática”. Essa conclusão parte da observação de que “os políticos [no Brasil] se relacionam com seus partidos como *partidos de aluguel*. Mudam de partido freqüentemente, votam contra a linha partidária e rejeitam qualquer disciplina partidária”, sempre sob a justificativa de que no ato de “representar o eleitorado” não pode haver qualquer tipo de condicionamento ou interferência, além, é lógico, da própria vontade representante. Nesse contexto, os partidos brasileiros se apresentariam como “entidades voláteis”, e o Executivo acabaria “flutuando sobre o vazio, com um Congresso rebelde e eminentemente atomizado”, arremata Sartori.

Com efeito, a Constituição pátria silencia sobre a declaração da importância das instituições político-partidárias para a estrutura democrática do país com a função precípua de administrar e representar a vontade dos indivíduos. Conforme determina o art. 14, § 3º, V da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a condição

obrigatória para a elegibilidade de candidatos é a *filiação partidária*. Esse dispositivo tem a vantagem de evitar as *candidaturas avulsas*, uma vez que atribui exclusivamente aos partidos a tarefa de canalizá-las para o Legislativo e o Executivo, tem, porém, o demérito de omitir-se no objetivo estabelecimento da função política a ser desempenhada pelos partidos no interior do sistema jurídico-político do país.

Entretanto, a determinação constitucional da obrigatoriedade da *filiação partidária* para as candidaturas eleitorais poderia também levar ao entendimento subliminar de que o partido foi guindado à condição de peça constitutiva da Democracia Representativa brasileira.

No Brasil, como leva a crer o tratamento constitucional dado ao partido político, este se restringe à espécie de *cartório*. A função constitucionalmente contemplada resume-se ao fornecimento de legendas garantindo a elegibilidade de candidatos nos pleitos eleitorais para o Legislativo e o Executivo.

Diante disso, salienta Reale Júnior (1992, p. 113), “no Brasil é mister iniciar a obra da ligação entre a Sociedade Civil e o Estado pelo fortalecimento dos partidos políticos”.

No STF, por ocasião da análise do Mandado de Segurança nº 20.927-5, o Ministro Moreira Alves sintetizou, em seu voto, essa natureza *cartorial* das organizações partidárias brasileiras afirmando que, a partir do art. 14, § 3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a “vinculação ao Partido é apenas condição de elegibilidade e não condição para que o eleito diplomado se empossasse como Deputado”. (LEX, 1994, p. 206)

Naturalmente numa Democracia Representativa de natureza partidária existe certa expectativa em relação à função e aos compromissos dos partidos políticos, devendo superar a mera tarefa de fornecimento de legendas para candidatos disputarem eleições periódicas. Assim, por mais que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 tenha consagrado, através do art. 17, um dos textos mais liberalizantes da história político-partidária brasileira, certo é que também faltou à própria Carta estabelecer concretamente que as organizações partidárias são “instrumentos imprescindíveis e legítimos à prática democrática”. Mais ainda, que nos dias de hoje cabe fundamentalmente aos partidos políticos a tarefa de “assegurar a autenticidade do sistema representativo” (FERRERI, 1997, p. 95), através da garantia de que operem não só como intermediadores da *representação política*, mas, sobretudo, como formadores da vontade popular e catalisadores das demandas sociais, já que estas últimas devem nortear as políticas e as ações a serem implementadas pelos governos.

Segue em semelhante direção o pensamento do Ministro Celso de Mello do Supremo Tribunal Federal em sua declaração de voto no julgamento da Ação Direta

de Inconstitucionalidade (Mandado Liminar) de nº 1.096-4: o partido político tem por objetivo, além de monopolizar candidaturas a cargos eletivos, atuar como meio “de expressão dos anseios políticos e das reivindicações sociais dos diversos estratos de pensamento que se manifestam no seio da comunhão nacional”. (LEX, 1996, p. 60)

Os partidos políticos, prossegue o Ministro, devem atuar “como corpos intermediários, posicionando-se, nessa particular condição, entre a Sociedade civil e a Sociedade política. Os Partidos não são órgãos do Estado e nem se acham incorporados ao aparelho estatal”, constituindo-se, no entanto, como

entidades revestidas de caráter institucional, absolutamente indispensável à dinâmica do processo governamental, na medida em que, consoante registra a experiência constitucional comparada, concorrem para a formação da vontade política do povo. (LEX, 1996, p. 61)

Por fim, conclui o Ministro Celso de Mello:

a essencialidade dos Partidos Políticos, no Estado de Direito, tanto mais se acentua quando se tem em consideração que representam eles um instrumento decisivo na concretização do princípio democrático e exprimem, na perspectiva do contexto histórico que conduziu à sua formação e institucionalização, um dos meios fundamentais no processo de do poder estatal, na exata medida em que o Povo – fonte de que emana a Soberania nacional – tem, nessas agremiações, o veículo necessário ao desempenho das funções de regência política do Estado. (LEX, 1996, p. 61)

Com muita propriedade e reforçando esse último ponto de vista, García (1989, p. 107) afirma que “os partidos desempenham nas democracias de massas de nossos dias um papel de protagonistas insubstituíveis da vida política”, cabendo-lhes o papel de assumir a função de protagonistas do *moderno Príncipe* gramsciano, não como a personificação individual de herói, mas como sujeito coletivo. Ou seja, a partir dessa perspectiva os sujeitos políticos devem ser concebidos não mais como indivíduos singulares, mas, fundamentalmente, como grupos politicamente organizados. (VACCA, 1996, p. 37)

Além do reconhecimento constitucional, qualquer espécie de regulamentação específica das instituições partidárias por parte do Estado deve ser cautelosa. Leis orgânicas de partidos políticos limitam a *autonomia* e as *liberdades partidárias* e refletem uma política de interferência estatal. Assim, o ambiente democrático consolidado não se coaduna com o controle legal do Estado sobre os partidos. O limite do constitucionalmente aceitável em uma Democracia partidária é de legislações

que se atenham em reconhecer e regulamentar os princípios constitucionalmente estabelecidos no sentido de justamente facilitar o exercício deles.

## 1 Aspectos controversos da reforma política

Em 19 de abril de 1995, o Senado Federal criou uma Comissão Temporária Interna para estudar a *reforma político-partidária* através do requerimento nº 518. Instalada em 21 de junho de 1995,<sup>1</sup> entre os pontos arrolados para discussão e deliberação estão os seguintes: a introdução do *voto distrital misto*; a *extinção das coligações proporcionais para o Poder Legislativo*; a *filiação partidária e domicílio eleitoral*; e a *divulgação de pesquisas eleitorais*.<sup>2</sup>

### 1.1 Voto distrital misto

O sistema proporcional é o que vigora atualmente no Brasil para a escolha de vereadores, deputados estaduais e federais. Assim, nos Municípios e nos Estados, o número de vereadores ou deputados eleitos pelos partidos políticos depende do somatório dos votos obtidos pela legenda com os votos nominais conquistados pelos seus candidatos. Dessa forma, o número de cadeiras a serem ocupadas depende da proporcionalidade de votos conquistados pela legenda.

Segundo a proposta de emenda constitucional da Comissão de reforma político-partidária, o eleitor passaria a ter o direito a dois votos desvinculados: o primeiro voto elegeria os representantes pelo *sistema proporcional*; o segundo voto elegeria o representante pelo *sistema majoritário*.<sup>3</sup>

No caso, por exemplo, de dispor de trinta vagas para a Câmara Federal, o Estado seria dividido em 15 distritos eleitorais. Desta forma, 15 vagas seriam preenchidas pelo *sistema proporcional*, e as outras 15 pelo *sistema majoritário*.

---

<sup>1</sup> Conforme relatório da tramitação da matéria, até 14 de dezembro de 1999 consta que a última reunião da Comissão ocorreu em 11 de novembro de 1998, quando foi discutido e aprovado o Relatório Final da Comissão. Para outras informações, conferir no seguinte *web site* <<http://webthes.senado.gov.br>>.

<sup>2</sup> As outras matérias tratadas pela Comissão de Reforma Político-Partidária do Senado Federal foram: a) a forma de substituição e sucessão de Deputados (suplentes); b) duração do *mandato* de Senador; c) datas de posse de detentores de *mandato eletivo*; d) alteração de normas para segundo turno para Presidente da República; e) fim do segundo turno para Governadores e Prefeitos; f) implantação do *voto facultativo*; g) forma de substituição e sucessão de Senadores (suplentes); e h) número mínimo e máximo de Vereadores proporcional ao eleitorado. Ver em <<http://webthes.senado.gov.br>>. IANONI, Marcus, DIRCEU, José. **Reforma Política**: instituições e democracia no Brasil atual, p. 19-45.

<sup>3</sup> Por *sistemas majoritários* denominam-se todos aqueles que atribuem o cargo, em disputa, ao candidato, grupo ou partido que obtém a maior quantidade de votos.

As 15 vagas a serem ocupadas mediante a aplicação do *sistema proporcional* seriam preenchidas pelo critério de listas apresentadas pelos partidos. Através de suas convenções internas, cada partido elaboraria uma lista de 15 nomes e a submeteria aos eleitores dos 15 distritos eleitorais. Considerando o *sistema proporcional*, quanto mais votos o partido obtiver em sua lista, mais vagas ele poderá preencher. As 15 vagas restantes seriam preenchidas pelo *sistema majoritário*. Os partidos apresentariam somente um candidato para cada distrito eleitoral, sendo eleito aquele que obtivesse o maior número de votos. Assim, considerando as 15 vagas que seriam preenchidas proporcionalmente pelos partidos, de acordo com o número de votos obtidos pelas listas, e as 15 vagas a serem preenchidas pelos candidatos mais votados em cada distrito eleitoral, todas as 30 cadeiras estariam devidamente ocupadas.<sup>4</sup>

## 1.2 Extinção das coligações nas eleições proporcionais para o Legislativo

De acordo com o art. 6º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, “é facultado aos Partidos Políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas [...]”. Pela proposta da Comissão de reforma político-partidária do Senado Federal ficariam proibidas as coligações de partidos políticos em eleições para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmara de Vereadores.

A proposta de proibição de coligações interpartidárias nas eleições proporcionais teoricamente representa uma medida positiva, já que cabe a cada partido político construir e divulgar o seu próprio programa. Desse ponto de vista, as eleições se apresentariam como espaço de divulgação ideal, pois os próprios candidatos a

---

<sup>4</sup> O *voto distrital misto* trata-se, então, de sistema eleitoral que prevê a repartição dos Estados em distritos eleitorais; é misto porque os dois sistemas seriam utilizados em eleições para o mesmo cargo, o *majoritário* e o *proporcional*. Sobre os sistemas eleitorais mistos ver em KEIM, Walther. Introdução. **Lei Eleitoral da República Federal da Alemanha**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1992. p. 1-6; CUNHA, Sérgio Sêrvulo da. **O que é voto distrital**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1991; TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, p. 99-121; NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas eleitorais**: uma introdução. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 59-68; TAVARES, José Antônio Giusti. **Reforma política e retrocesso democrático**: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998. p. 202-230; IANONI, Marcus; DIRCEU, José. **Reforma Política**: instituições e democracia no Brasil atual. São Paulo: Perseu Abramo, 1999. p. 20-27; Uma discussão oportuna e de grande relevância sobre o sistema distrital misto pode ser encontrada em ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Os Anões e seus Aliados. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 fev. 1994. p. 1-3; e, em: LESSA, Renato. Os Anões e os Metafísicos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 16 mar. de 1994. p. 1-3.

deputados federais, estaduais e vereadores seriam os grandes propagandistas de seus partidos.

Por mais democrática que seja, tal divulgação do programa partidário fica um tanto incômoda em uma coligação de partidos porque nesse caso os programas oferecem dificuldades essenciais para serem também coligados, harmonizados em um outro que represente os propósitos da vontade de sua coligação, e, se o fossem, tratar-se-ia de estranho contra-senso, já que não restariam motivos para serem partidos diferentes.

Além disso, as coligações não conseguem passar ao eleitor a sensação de unidade. E o mais grave: no Legislativo sempre fica mais difícil manter uma mesma linha de ação política entre os partidos políticos coligados.

Na prática, porém, mesmo que a proibição de coligações em eleições proporcionais apresente certos aspectos positivos para o fortalecimento dos partidos políticos, essa proposta, associada com a existência de *cláusulas de barreira*, pode limitar consideravelmente as possibilidades das pequenas legendas se fizerem representar no Legislativo.

Diante desse quadro, os maiores beneficiados com a proibição de coligações nas eleições proporcionais, sem dúvida alguma, seriam as grandes legendas, uma vez que já estariam com suas estruturas administrativa e política nacionalmente consolidadas.<sup>5</sup>

### 1.3 Filiação partidária e domicílio eleitoral

De acordo com o art. 18 da Lei nº 9.096/95, “para concorrer a cargo eletivo, o eleitor deverá estar filiado ao respectivo partido pelo menos um ano antes da data fixada para as eleições, majoritárias ou proporcionais”.

A proposta apresentada pela Comissão de reforma político-partidária do Senado Federal é de que nova legislação eleitoral deva estabelecer a exigência de *filiação partidária* de pelo menos um ano em caso de primeira filiação, e de pelo menos dois anos, quando já tenha sido filiado a outro partido para concorrer a cargo eletivo, no Executivo ou no Legislativo.

Quanto ao *domicílio eleitoral*, o art. 9 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, atualmente em vigor, estabelece que, para concorrer às eleições, o candidato

---

<sup>5</sup> Para o Deputado João Almeida, o fim das coligações partidárias nas eleições proporcionais “representa o tiro de morte nas legendas que não têm representatividade nacional”. Na mesma direção segue o pensamento do Senador Roberto Freire quando afirma que “os grandes partidos imaginam que terão reserva de mercado. [Pois,] querem congelar o quadro partidário”. Ver em VAZ, Lucio. Congresso Tenta Votar Reforma Eleitoral Há 5 Anos. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 abr. 1996, p. 4.

deve possuir *domicílio eleitoral* na respectiva circunscrição pelo prazo de, pelo menos, um ano antes do pleito respectivo e estar com a filiação do partido deferida dentro do mesmo prazo.

Na proposta apresentada pela Comissão de reforma político-partidária, para concorrer ao *mandato eletivo, proporcional* ou *majoritário*, o candidato deverá possuir *domicílio eleitoral* na circunscrição há pelo menos dois anos antes do respectivo pleito eleitoral.

A intenção dessas mudanças em relação ao prazo necessário para a *filiação partidária* e de *domicílio eleitoral* para os candidatos, têm como escopo coibir práticas que não contribuem para o fortalecimento da *representatividade* dos partidos políticos. Por um lado, dificultará o comportamento abusivo dos candidatos que se utilizam das legendas para fins somente eleitorais, absolutamente descompromissados com seus programas partidários, principalmente em períodos próximos às eleições. Por outro lado, essa proposta da Comissão de reforma política pode dificultar significativamente que partidos desprovidos de qualquer vínculo orgânico com a Sociedade e sem programas políticos consistentes transformem as candidaturas por suas legendas em objeto de comércio.

## 1.4 Financiamento público

O *financiamento* público de campanhas eleitorais é tema que se reveste da maior relevância na garantia da liberdade de ação dos partidos políticos. A partir do momento em que os partidos passam a depender exclusivamente de doações de empresas privadas, perdem sua autonomia ao mesmo tempo que a *Soberania popular*, que também se expressa através dos partidos, acaba fragilizando-se com essa interferência.

A Comissão de reforma político-partidária aprovou por unanimidade a proposta de que, por meio de Projeto de Lei, estabeleça que as campanhas eleitorais sejam financiadas exclusivamente com recursos públicos. Assim, nos anos eleitorais, as dotações do *fundo partidário* teriam “como base o valor de R\$ 7,00 (sete reais) por eleitor alistado pela Justiça Eleitoral até 31 de dezembro do ano anterior”. Por outro lado, nos períodos em que fossem realizadas as eleições, os partidos políticos estariam proibidos de receber doações de pessoas físicas ou jurídicas.<sup>6</sup>

A Comissão de reforma político-partidária resumiu o seu entendimento sobre a legislação para o financiamento das campanhas da seguinte forma: “é necessário

---

<sup>6</sup> Informações complementares podem ser vista em <<http://www.congressonacional.com.br>> e IANONI, Marcus; DIRCEU, José. **Reforma política**: instituições e democracia no Brasil atual, p. 37-38.



dar maior visibilidade à questão do financiamento partidário e das campanhas eleitorais”, mas, para isso, deve-se “evitar a norma hipócrita”. Para a Democracia, é fundamental que exista o financiamento das campanhas políticas, mas, também, que a sociedade saiba quem financiou e com quanto”, pois, concluiu a Comissão: o *financiamento público* das campanhas eleitorais é “instrumento indispensável à garantia de independência e viabilidade dos candidatos e dos eleitos ante o poder econômico”. Além do que, com o *financiamento público* de campanhas, haveria a possibilidade de se preservar o princípio constitucional da *isonomia*. Ou seja, com o *financiamento público*, os partidos políticos ficariam em melhores condições de disputar as eleições com certo grau de igualdade financeira.<sup>7</sup>

Havendo, pois, o *financiamento público* para os partidos, a competência de fiscalizar a sua aplicação ficaria a cargo do Tribunal de Contas da União. Por outro lado, a Justiça Eleitoral assumiria tão-somente o papel de coordenar e viabilizar os processos eleitorais.

Evidentemente que na distribuição dos recursos a legislação sempre deverá levar em consideração a *representação política* de cada partido; porém, jamais como hoje ocorre com a distribuição do *fundo partidário*, uma vez que a distribuição atual possibilita absurda e profunda desigualdade entre os valores recebidos pelas pequenas legendas em relação aos recebidos pelos partidos com *representação* no Legislativo.

Assim, além do critério da *representação* do partido no Congresso, a legislação deveria levar em consideração a *representação* do partido na Sociedade, ainda que não disponha de *representação parlamentar*, porque o partido não se limita à esfera do Legislativo, ele é expressão da própria Sociedade. Sem essa preocupação, qualquer nova alteração já estará prejudicada logo de saída, uma vez que, de outro modo, não se preservará o direito de igualdade entre os partidos e o *pluripartidarismo*, princípios esses assegurados constitucionalmente, como, sobretudo, respeito à expressão das minorias. Naturalmente que esta discussão não é o objeto do presente trabalho, a qual, pela sua importância e dimensão, teria de merecer estudo específico a parte.

## 1.5 Fidelidade partidária

Em seu relatório final, a Comissão de Reforma Político-Partidária do Senado Federal propôs a instituição da *fidelidade partidária* no Brasil. O instituto da *fidelidade partidária* já esteve presente na história política brasileira por ocasião

---

<sup>7</sup> Informações complementares podem ser vista em <<http://www.congressonacional.com.br>> e IANONI, Marcus; DIRCEU, José. **Reforma política**: instituições e democracia no Brasil atual, p. 38.

da Constituição de 1969 (Emenda Constitucional nº 1). Isso, no entanto, não ocorreu com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que, de forma inédita, remeteu a normatização da *fidelidade partidária* para os estatutos dos partidos políticos (art. 17, § 1º).

Como a própria Constituição não determinou explicitamente a perda de *mandato* por troca de partido ou por ato de infidelidade partidária, entendeu a Comissão de reforma político-partidária do Senado Federal que tal previsão deveria ser instituída através de emenda constitucional. Dessa forma, em seu relatório final, a Comissão propôs a inclusão do seguinte no texto constitucional: “perderá automaticamente o mandato o membro do Poder Legislativo que deixar o partido sob cuja legenda foi eleito, salvo no caso de fusão ou incorporação ou para participar, como fundador, da constituição de novo partido político”.<sup>8</sup>

A Comissão propôs, ainda, uma segunda forma de perda de *mandato* que poderia ser aplicada tanto aos membros do Poder Legislativo como aos Chefes do Poder Executivo. De acordo com a proposta, perderia o *mandato* o representante do partido no Legislativo ou na chefia do Executivo que, “na forma da lei e do estatuto do partido, cometer violação grave da disciplina partidária, caracterizada pela desobediência às decisões aprovadas em convenção, assegurada ampla defesa”. No caso de cargo eletivo federal, a defesa se daria junto ao Tribunal Superior Eleitoral, e no caso de cargos eletivos estaduais ou municipais, no Tribunal Regional Eleitoral.<sup>9</sup>

Verifica-se, portanto, que, na proposta da Comissão, o instituto da *fidelidade partidária* engloba duas perspectivas distintas: uma voltada especificamente à troca de legenda, restrita aos membros do Poder Legislativo; e a outra voltada exclusivamente aos atos de desobediência das decisões aprovadas em convenções partidárias. Neste caso, a penalidade de perda do *mandato* poderia ser aplicada, não apenas aos membros do Legislativo, mas também aos filiados do partido que eventualmente ocupem *mandatos* de Chefes do Poder Executivo.

Com isso, a Comissão de reforma político-partidária, na sua proposta de emenda constitucional, acabou, sabiamente, definindo a *fidelidade partidária* como o compromisso assumido pelos representantes eleitos para o Legislativo ou para o Executivo, em defender e acatar os princípios programáticos de seu partido e das resoluções democraticamente aprovadas em convenções partidárias. Portanto, de acordo com essa proposta, o instituto da *fidelidade partidária* não pode, em hipótese alguma, ser confundido com obediência às imposições unilaterais das executivas

---

<sup>8</sup> Informações complementares podem ser encontradas no *web site* <<http://www.congressonacional.com.br>>.

<sup>9</sup> Idem.

dos partidos políticos e, muito menos, com a submissão ao *voto de liderança*, evidentemente.

Dessa forma, os parâmetros que os representantes partidários, tanto no Legislativo como no Executivo, deverão levar em consideração em seus atos e ações *de representação política*, caso a proposta de emenda constitucional seja aprovada, serão aqueles definidos democraticamente, pelos órgãos deliberativos, no interior de cada organização partidária.

A partir da proposta apresentada pela Comissão de reforma político-partidária, pode-se concluir que a *fidelidade partidária* foi definida como o compromisso assumido pelo representante com o partido. Com isso, o representante passaria obrigatoriamente a assumir a responsabilidade de justificar todos os seus atos e ações praticados em decorrência do seu *mandato de representação política*. Com tal proposta, portanto, o instituto da *fidelidade partidária* previsto para vigorar no ordenamento jurídico-político brasileiro ficaria muito próximo dos propósitos da modalidade de *mandato* denominada *partidário* ou *comissionado*, pois o *mandato* deixa de estar vinculado ao representante para ficar sob a tutela do partido.

Em síntese, a proposta da Comissão de reforma política cumpre, em sua essência, a finalidade de fortalecer os partidos diante do cenário político nacional. Pela proposta em si, tal conseqüência contribuiria para o resgate das potencialidades democráticas que as organizações político-partidárias podem exercer como sujeitos coletivos na formação da vontade do Estado.

Entretanto, é necessário que sejam ponderados os riscos da inserção de tal instituto no sistema político atual. Em primeiro lugar, há que atender o rigoroso alcance do conceito de *fidelidade partidária*, para que não haja possibilidade de ser desvirtuada para outro instituto bem menos nobre qual o *voto de liderança*, ou mesmo a imposição da *fidelidade* à vontade da executiva partidária. Em segundo lugar, a sua implantação pode apresentar-se extremamente complexa no quadro partidário atual em que, com raras exceções, inexistente efetiva *representatividade* e *organicidade* dos partidos na Sociedade. Sem esses dois últimos requisitos, a *fidelidade partidária* pode vir a ser poderoso mecanismo de controle da *representação política* brasileira pelas oligarquias políticas de sempre.

Assim, a adoção da *fidelidade partidária* demanda a incorporação de uma *Democracia Intrapartidária* bem desenvolvida, que possibilite, ao mesmo tempo, a participação do representante nas deliberações internas do partido, acatando-as ainda que vencido, e sua plena inserção social. Dessa forma, o representante assumiria a credencial de verdadeiro porta-voz das vontades individuais recepcionadas, harmonizadas e consubstanciadas na vontade do partido. Assim, partindo de sólida e racional formação da vontade partidária, o instituto da *fidelidade* seria simples decorrência.

## 1.6 Cláusula de barreira

Em sentido *lato*, 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 político de um determinado número ou percentual de eleitores.

Muito embora alguns sistemas eleitorais majoritários estabeleçam exigências semelhantes<sup>10</sup>, a condição de ultrapassar “uma barreira mínima de votos ou de uma cláusula de barreira é própria dos sistemas proporcionais”. Com a adoção da *cláusula de barreira*, os sistemas de *representação proporcional* buscam estabelecer determinados limites de apoio eleitoral que, quando não alcançados pelo partido, resultaram na sua exclusão dos futuros processos eleitorais ou, em determinadas situações, da *representação parlamentar*. (RODRIGUES, 1995, p. 48)

O sistema *proporcional* naturalmente facilita o surgimento de elevado número de partidos, pois seu objetivo é procurar garantir a *representação proporcional* de todos os setores da Sociedade, que se fazem representar no Parlamento por quantos partidos políticos sejam necessários para tanto. Todavia, em determinados sistemas *proporcionais*, que Sartori (1996, p. 23) denomina “imperfeitamente proporcionais”, sob o argumento de evitar excessiva fragmentação partidária, impõe-se que os partidos políticos alcancem determinado desempenho eleitoral. Esse desempenho chamado de *cláusula de exclusão, barreira, bloqueio* ou *umbral*. Com isso, o partido que não alcançar determinado *quorum* de votos previamente estabelecido, estará impossibilitado de participar em futuras eleições.

Os critérios adotados para delimitar a *cláusula de barreira* normalmente estão relacionados com a obtenção de um percentual mínimo de votos, considerando a soma total de sufrágios contabilizados em determinada eleição geral.

Na Alemanha, por exemplo, o partido político deve conquistar, no mínimo, 5% dos votos válidos, considerando os votos do conjunto do território eleitoral, para ultrapassar a *cláusula de barreira*. Esse dispositivo, no entanto, não se aplica aos partidos que tenham conquistado *mandatos* diretos em pelo menos três distritos eleitorais ou que representem uma minoria nacional.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Como exemplo, pode ser citado o caso do Brasil. A Lei nº 8.713 de 30 de setembro de 1993, em seu art. 5º, § 1º determinava que “só poderia registrar candidato próprio à eleição para Presidente e Vice-Presidente da República [...] os partidos que tenham obtido, pelo menos, cinco por cento dos votos apurados na eleição de 1990 para a Câmara dos Deputados, não computados os brancos e nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados”. Pouco tempo depois, esse dispositivo foi julgado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

<sup>11</sup> Cf. art. 6º, § 6º, da **Lei Eleitoral Federal da República Federal da Alemanha**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1992, p. 16-17.

No caso específico do Brasil, a *cláusula de barreira*, em termos mais moderados, já estava presente na Lei nº 1.164 de 24 de julho de 1950, quando o art. 148, parágrafo único, previa que teria cancelado seu registro o partido que em eleições gerais não satisfizesse pelo menos uma de duas condições: eleger, pelo menos, um representante no Congresso Nacional ou alcançar, em todo o país, 50 mil votos para a legenda.

Com a extinção dos partidos políticos pelo Ato Institucional nº 2, de 1965, foi estabelecido que as novas organizações partidárias deveriam possuir no mínimo a participação de 120 deputados federais e de 20 senadores. Entretanto, após conseguir o apoio do *quorum* parlamentar necessário, quando do registro no Tribunal Superior Eleitoral a nova agremiação partidária deveria, ainda, comprovar os seguintes requisitos: a) possuir um número de membros fundadores nunca inferior a 101 e um eleitores; b) conquistar a soma de 10% do eleitorado que havia votado na última eleição geral para a Câmara Federal, distribuídos em dois terços dos Estados, com um mínimo de 7% dos votos em cada um deles; e c) o apoio expresso de 10% de deputados federais, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, e 10% de senadores.<sup>12</sup> A partir dessas exigências, instituía-se no sistema político brasileiro novas e inéditas modalidades de *cláusulas de barreira*.

Na seqüência, a Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969, incluiu no art. 152, VII, um dispositivo mais brando que o da Constituição de 1967, que passou a desempenhar o papel de uma *cláusula de barreira*. De acordo com o novo artigo, para a organização e funcionamento do partido político deveriam ser observados, entre outros princípios, a obrigatoriedade de ser obtido o apoio de 5% do eleitorado que houvesse votado na última eleição geral para a Câmara Federal, distribuídos, pelo menos, em sete Estados, com o mínimo de 7% em cada um deles.

A Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, reiterou a exigência do cumprimento de barreiras para a organização e funcionamento do partido. Assim, para sua constituição o partido político deveria comprovar no ato de fundação, a filiação de, no mínimo, 10% do número total dos representantes da Câmara Federal; e, para funcionar, a obtenção de 5% dos votos do eleitorado nacional que tenham votado na última eleição para a Câmara Federal, devendo, no entanto, o percentual de votos estarem distribuídos em, pelo menos, nove Estados, com o mínimo de 3% de votos em cada um deles.

A Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985, por seu turno, mesmo mantendo ainda a barreira mínima como questão constitucional, tratou de diminuir um pouco mais as exigências que deveriam ser cumpridas pela organização partidária.

---

<sup>12</sup> Essas exigências estavam previstas no art. 8º da Lei nº 4.740 de 15 de julho de 1965, e foram mantidas e incorporadas pelo art. 149, VII da Constituição Federal, de 24 de janeiro de 1967.

Assim, para obter o direito de funcionar no Congresso Nacional, o partido político deveria conquistar o apoio, expresso em votos, de 3% do eleitorado, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, cinco Estados, com o mínimo de 2% do eleitorado em cada um deles.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 teve a vã intenção de, finalmente, interromper o hábito de ser introduzida em textos constitucionais a exigência de cumprimento de barreiras mínimas para a existência e/ou funcionamento de agremiações partidárias. Isso porque, a partir do novo texto constitucional, o partido político passou a ser considerado pessoa jurídica de Direito Privado. Como visto, o partido primeiramente adquire a personalidade jurídica na forma da lei civil para em seguida encaminhar o seu estatuto para o registro no Tribunal Superior Eleitoral. Assim, enquanto o primeiro registro confere personalidade jurídica à agremiação partidária, o segundo registro na Justiça Eleitoral habilita o partido a participar do processo eleitoral, receber recursos do *fundo partidário* e ter *acesso gratuito ao rádio e à televisão*. Em resumo, em nenhuma passagem a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 impôs qualquer tipo de barreira para a organização e funcionamento dos partidos políticos. Muito pelo contrário, de acordo com o *caput* do art. 17 e o seu § 2º, procurou garantir a mais ampla liberdade de criação e incorporação de partidos políticos.

Por outro lado, o mesmo não ocorreu com a Lei nº 9.096/95, que regulamentou os dispositivos do art. 17 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e impôs três etapas distintas de barreiras para o funcionamento dos partidos políticos brasileiros. Conclui-se, portanto, que essa Lei, apresenta inconstitucionalidade em pelo menos três dispositivos: a) no art. 8º exige um *quorum* mínimo de fundadores distribuídos pelo território brasileiro; b) no art. 7º, § 1º obriga o partido político a comprovar o seu caráter nacional através do apoio em votos de determinado número de eleitores distribuídos pelas unidades da Federação; e c) no art. 13 restringe a atuação no Parlamento para aqueles partidos políticos que conquistarem determinado número de votos distribuídos em um número mínimo de Estados.

Entretanto, com o objetivo de abrandar os efeitos negativos sobre os partidos políticos existentes na época da promulgação da Lei nº 9.096/95, o legislador ordinário, nas Disposições finais e transitórias (art. 55), dispensou do cumprimento das exigências do art. 7º, § 1º da referida Lei todas as organizações partidárias que já possuísem registro definitivo junto à Justiça Eleitoral.

Na mesma direção seguiu o art. 57, da Lei nº 9.096/95, ao prever que “no período entre o início da próxima Legislatura [no caso, 15 de fevereiro de 1999] e a proclamação dos resultados da segunda eleição geral subsequente [no caso, as eleições do ano de 2006] para a Câmara dos Deputados”, não seria aplicada a

*cláusula de barreira* exigida para o *funcionamento parlamentar* dos partidos políticos, previsto pelo art. 13 da Lei nº 9.096/95. Pelo art. 57 da Lei dos partidos, a aplicação da *cláusula de barreira* de, no mínimo, 5% dos votos para a Câmara dos Deputados, com o mínimo de 2% em pelo menos nove Estados, só terá validade para a legislatura que iniciar no ano de 2006. Até lá, vigorariam critérios bem mais flexíveis, ficando garantido o *funcionamento parlamentar* na Câmara Federal, dos partidos políticos que, na data da publicação da Lei nº 9.096/95, já possuíssem o registro definitivo de seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral e que, a partir da criação, tivessem concorrido ou viessem a concorrer às eleições gerais para a Câmara dos Deputados.

Entretanto, de acordo com a própria Lei, mesmo que tivesse o registro definitivo na Justiça Eleitoral, o partido político deveria “eleger representante em, no mínimo, cinco Estados e obter um por cento dos votos apurados no País” (art. 57, “a”). Desta forma, por mais que a legislação tenha estabelecido uma exigência amena, sem dúvida alguma que o cumprimento desse *quorum* eleitoral se caracteriza como mais uma modalidade de *cláusula de barreira*.

Sobre o problema da garantia do direito de as minorias se fazerem representadas, Rodrigues (apud IANONI; DIRCEU, 1999, p. 30-31) lembra oportunamente que

não tem sentido, aceitando a filosofia do modelo de representação proporcional, ter uma cláusula de exclusão, porque estaremos cortando a representação das minorias. Conseqüentemente, teremos minorias que não serão capazes de se representar, o que é um problema para a legitimidade do sistema democrático.

Santos (1994, p. 130) assinala, de forma oportuna, que “legendas partidárias não significam necessariamente partidos parlamentares efetivos”. Para Santos, em todos os países que adotam o *sistema proporcional* pode ser detectada a existência de grande número nominal de partidos, diminui quando na efetiva *representação parlamentar*. Por exemplo: na Bélgica são 16 legendas e só cinco efetivas; na Dinamarca, 16 legendas, mas só cinco efetivas; na Holanda, 14 legendas e só quatro efetivas; na Noruega, 10 legendas e só três efetivas; na Suécia, sete legendas e só seis efetivas; na Suíça, 14 legendas e só seis efetivas. Na Espanha, 78 partidos concorreram nas eleições de 1977, sendo que só 14 conseguiram eleger Deputados. Nas eleições polonesas de 1991, 111 partidos, organizações e grupos apresentaram candidatos, sendo que só 29 elegeram representantes para o Parlamento (NICOLAU, 1996, p. 30). Em junho de 1999, o Brasil somava 29 legendas, das quais só 16 tinham efetiva *representação parlamentar* (IANONI; DIRCEU, 1999, p. 30-31).

Enfim, a conclusão a que se pode chegar é a de que

o número de legendas partidárias, bem como o de Partidos efetivos, varia ao longo da vida política das democracias e conforme a inclinação do eleitorado, juiz insubstituível da ascensão e queda, esplendor e miséria, de partidos e de políticos. (SANTOS, 1994, p. 13)

Essa é, e deve ser, a mecânica da história dos países que optam pelo sistema de *representação proporcional* e pela indissociabilidade do princípio do *pluralismo político* da concepção contemporânea de Democracia.

## Considerações finais

Persistem duvidosos intermináveis binômios antitéticos: *representatividade* ou *governabilidade*, *fidelidade partidária* ou *voto de liderança*, *autonomia e liberdades partidárias* ou *cláusulas de barreira*, partidos como expressão da vontade da Sociedade ou como órgãos a serviço da vontade oriunda do próprio Estado.

Como importantes pontos do projeto de reforma política para fortalecer os partidos políticos estão: a proposta de *financiamento público* dos partidos porque retoma uma discussão importante sobre a forma como o Estado encara o partido como órgão gestor da própria vontade estatal e a proposta da adoção da *fidelidade partidária*, desde que sejam essencialmente cumpridos seus pressupostos fundantes, caso contrário, estará sendo imposta não a *fidelidade* à vontade programática dos partidos, mas aos interesses nem sempre facilmente identificáveis. Não resta dúvida, porém, que refletem as prerrogativas de grupos restritos.

Já a imposição das *cláusulas de barreira* 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 idéia, também constitucional, de *pluralismo político*.

A lógica da *representação política* deve basear-se em mecanismos claros da formação da vontade geral ou continuará subordinando-se sistematicamente aos interesses de oligarquias políticas que se utilizam das instituições políticas como um todo e também dos partidos políticos para atender finalidades de seus interesses facciosos ou individualistas e perpetuação de seu controle do Poder Político.

No geral, as propostas sobre a reforma política que tramitam no Congresso Nacional não se têm ocupado em apresentar soluções de longo prazo que possibilitem radical transformação do modelo de *representação político-partidária* que há muito vigora no país. A crise de *representatividade* que envolve o modelo de *representação* e as instituições político-partidárias não poderá ser superada ou ao



menos minorada sem que exista um projeto de transformação dos partidos políticos em instituições orgânicas da Sociedade.

Diante disso, o mais grave problema que envolve as discussões da reforma político-partidária para o país encontra-se na forma reservada com que o Congresso Nacional vem tratando a matéria. Tais reformas são importantes demais para que o Legislativo as encaminhe como se o objeto do debate fosse pertinente às suas próprias questões *interna corporis*.

As perguntas que persistem são: partido político para quem? Contra quem? Para quê? Nesse sentido específico, a análise crítica do modelo de *representação político-partidária* liberal brasileiro é o pressuposto da transição de um modelo de *representação política formal* para a *representação política material* tal como a proposta pelo *Estado de Partidos*.

Em síntese, a grande questão fundamental é a discussão do papel institucional dos partidos políticos nessa democracia que se pretende construir para o Brasil.

## Referências

FERRERI, Janice Helena. Democracia e partidos políticos. *In*: GARCIA, Maria (Coord.). **Democracia, hoje: um modelo político para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos, 1997.

GARCÍA, Eloy. **Imunidad parlamentaria y Estado de partidos**. Madrid: Tecnos, 1989.

IANONI, Marcus; DIRCEU, José. **Reforma política: instituições e democracia no Brasil atual**. São Paulo: Perseu Abramo, 1999.

LEX. **Jurisprudência do STF**. São Paulo, vol. 187, p. 206, jul. 1994.

\_\_\_\_\_. São Paulo, vol. 211, jul. 1996, p. 60.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e democracia**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao direito partidário brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

REALE Jr., Miguel. **Casos de Direito Constitucional**. São Paulo: RT, 1992.

RODRIGUES, Ricardo. Barreira legal nos sistemas eleitorais proporcionais. **Revista de informação legislativa**. Brasília, Senado Federal, nº 126, abr./jun., 1995, p. 48.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Regresso**: máscaras institucionais do liberalismo oligárquico. Rio de Janeiro: Opera Nostra, 1994.

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

VACCA, Giuseppe. **Pensar o mundo novo**: rumo à democracia do século XXI. Tradução de marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Ática, 1996.