

O Princípio do Pluralismo Político: Formas de ampliar a Participação das Minorias nas Instituições Públicas

The Principle of Political Pluralism: Ways to increase the Participation of Minorities in the Public Institutions

Amanda do Prado Rogério¹

Lucas César Severino²

Resumo

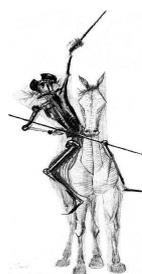
O presente artigo tem por finalidade o desenvolvimento de ponderações acerca dos elementos que constituem a democracia brasileira atual, dando enfoque à necessária participação de grupos minoritários no cenário político. O trabalho teve como base amplas discussões fomentadas no grupo de estudos sobre Constituição e Política da Faculdade de Direito da UFMG, partindo da tese de doutorado da Professora Eneida Salgado, que propiciaram uma visão crítica e fundamentada em critérios voltados para a pluralidade do debate público e para a ampla representação eleitoral. Tais critérios abrangem os sistemas eleitorais e suas particularidades, bem como seus reflexos para a concretização de uma representação realmente democrática.

Palavras-chave: Democracia. Representação. Minorias.

Abstract

This paper has as purpose the development of considering about elements that constitute the current brasilian democracy with focus in the necessary participation of minorities groups in the political scene. The paper was founded in extensive discussions fomented in the study group about Constitution and Policy which was directed for Professor Eneida Salgado's Doctoral dissertation. This studies have brought a critical and grounded view about standards turned to plurality of public debate and broad representation. These standards cover the electoral systems and their particularities as well as their reflections for realizing a really democratic representation.

Keywords: Democracy. Representation. Minorities.



¹ Graduanda em Direito na Universidade Federal de Minas Gerais. Membro efetivo do Grupo de Estudos em Constituição e Política – GCP. Bolsista pela Fapemig sob a orientação do Prof. Dr. Andityas Soares de Moura Costa Matos– UFMG.

² Graduando em Direito na Universidade Federal de Minas Gerais. Membro efetivo do Grupo de Estudos em Constituição e Política - GCP.. Bolsista pelo CNPQ sob a orientação do Prof. Dr. José Luíz Borges Horta - UFMG

1 – Introdução

As diretrizes constitucionais da democracia brasileira apontam para uma redefinição da formação republicana e da composição das Instituições Políticas nacionais dando relevo à participação das minorias do debate público. Segundo Eneida Desirree Salgado³, trata-se do desdobramento do quinto fundamento do Estado brasileiro, o pluralismo político e do princípio da igualdade eleitoral.

Estes conceitos serão elucidados e explanados de forma mais profunda abaixo, atentando-se às suas diversas modalidades, formas de atuação e regras de jogo, dentro do espaço público parlamentar e de seus sistemas eleitorais condicionantes. Despidos da sua roupagem apurativa e friamente calculista, os sistemas eleitorais esclarecem muito sobre como as mudanças no critério de contabilização do preenchimento dos mandatos eletivos interessam, e até modificam, significativamente as preocupações estruturais de um regime político democrático, bem como indicam uma opção constituinte que produz efeitos mais do que quantitativos, qualitativos, sobre o grau e a qualidade da participação na disputa eleitoral.

No artigo em questão, tratamos do tema do pluralismo político, da representação minoritária. Temos como problema a considerar a efetivação da representação proporcional e do fundamento do pluralismo político. Partimos da hipótese de que não só o pluralismo político é estrutural para a configuração do Estado brasileiro, mas é condição necessária para a otimização do regime democrático.

Para confirmar essa conexão entre diversidade de representações e dinâmica política, trazemos como metodologia a análise das formas de computação dos votos, os sistemas eleitorais. Comparando as qualidades e desvantagens dos sistemas, bem como suas peculiaridades e características, conseguimos aferir da decisão por certo sistema eleitoral o grau de incentivo ao pluralismo político, à diversidade ideológico-partidária, e enfim à ampliação ou restrição da participação minoritária nos pleitos e nas legislaturas, efeitos diretamente decorrentes das regras estruturais do jogo político-eleitoral, que afetam o sucesso da decisão das minorias por concorrer bem como de se situar frente ao ambiente do parlamento e sua dinâmica conflitiva em torno de um consenso plural.

³ Autora da Tese de Doutorado *Princípios Constitucionais Estruturantes do Direito Eleitoral*, do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, 2010.

Concluiremos, consoante ao fundamento constitucional do pluralismo político e ao sistema eleitoral de representação proporcional, ser a preocupação fundamental do Estado brasileiro a articulação das Instituições e das peculiaridades dos sistemas eleitorais, de modo a tornar possível a concretização da participação e da representação plural, minoritária em detrimento do consenso majoritário em comunhão de lideranças locais e protagonistas no espaço público⁴.

2 - Os sistemas eleitorais e a sua escolha como decisão política fundamental de uma Constituição. A via brasileira.

É condição *sinequa non* da excelência legiferante que a totalidade de interesses, beneficiados e afetados, seja levada à deliberação e considerada até o momento final da decisão. Contudo, e como adiante se mostrará, o conceito de representação e de participação nas democracias modernas depende não só de como o poder político deve ser distribuído e organizado, mas quais as regras que previamente direcionam a distribuição e organização do resultado das urnas para traduzir a vontade popular.

Assim, os sistemas eleitorais, antes de mera aritmética, são escolhas constitucionais que direcionam, além da distribuição de cadeiras, o critério de sua distribuição e uma valoração do peso da decisão particular na totalidade da sua representação, influenciando a dinâmica do regime democrático e da disputa de poder⁵, condicionando o comportamento político pendularmente entre o personalismo majoritário e a proporcionalidade multipartidária na representação, enfim, entre uma democracia majoritária e outra consensual (ou pelo menos em vias de consenso entre as lideranças e as não lideranças) (SALGADO, 2010, p. 239).

⁴ Considerado aqui também na forma das suas instâncias públicas *latu sensu* e o debate ora polarizado e conflitivo, ora parcimonioso e consensual delas derivado.

⁵ Com a certeza dessa influência sobre o jogo de poder, Jairo Nicolau inicia sua teoria dos Sistemas Eleitorais: Quem tem alguma dúvida sobre a importância dos sistemas eleitorais basta conversar com um político. Ele sabe mais do que ninguém que as regras para computar votos e transformá-los em poder fazem diferença. Que cada uma dessas regras cria uma rede incentivos e desestímulos, tanto para os eleitores quanto para aqueles que se aventuram na disputa de um cargo eletivo. (NICOLAU, 2004, p. 9).

No Brasil os sistemas que distribuem as cadeiras de cada um terço dos representantes dos estados, o Senado, e as dos representantes do povo, a Câmara dos Deputados são, respectivamente, o sistema majoritário e o sistema proporcional. Temos assim também para os cargos de chefia do Executivo nos três entes federativos, o sistema majoritário, dado a disponibilidade de apenas um cargo e sua suplência por voto e o sistema proporcional para as outras câmaras legislativas das esferas estaduais e municipais. Adiante abordaremos virtudes e vícios das duas formas puras e mistas dos sistemas.

3 - Sistemas de representação proporcional

O Sistema proporcional, adotado no Brasil em suas casas legislativas, com exceção do Senado, tem como preocupações fundamentais: assegurar que a diversidade de opiniões esteja refletida no legislativo e garantir uma correspondência entre os votos recebidos pelos partidos e sua representação (NICOLAU, 2004, p. 37).

A defesa do sistema de representação nas democracias populares é melhor explicada quando mensurado o benefício garantido por essa opção aos modelos parlamentares pluripartidários. Verificam-se, na distribuição dos mandatos representativos a partir da estipulação de um coeficiente eleitoral, equidade entre o número de votos recebidos pelo partido dentre os votos válidos e o número de cargos que ele obtém quando fechada a contagem das urnas.

A amplitude de ideologias, grupos políticos e sociais enriquece a qualidade do parlamento, posto que se assegura (ao menos abstratamente) aos grupos minoritários a possibilidade de participação no governo. Entende-se aqui por minorias aqueles grupos que se encontram em uma posição de marginalização nas Instituições políticas, tanto em decorrência de uma inferioridade numérica, quanto em razão das pautas políticas e socioeconômicas defendidas. São exemplos de minorias, portanto, as mulheres, os representantes do grupo LGBT, os negros, os indígenas, entre outros.

O sistema proporcional também é capaz de evitar a efetivação de uma *tiranía da maioria*, um dos perigos do despotismo democrático pensado por Alexis de Tocqueville, pois permite pela introdução de vários grupos e opiniões a intensificação do debate público e a consequente melhoria qualitativa na produção de leis gerais e abstratas.

É evidente, todavia, que a adoção da representação proporcional gera complicações para modelos mais dirigentes de democracia - formas políticas de Estados Democráticos governados a partir do centralismo de linhas e programas políticos numa atuação governamental homogênea -, que, baseadas em pactos vinculantes para os núcleos políticos, decidem de forma a totalizar a responsabilidade das decisões entre toda a instituição política⁶ (DALLARI, 2009, p. 193).

Regimes políticos representativos verdadeiramente democráticos devem não só garantir o respeito às minorias como permitir e incentivar a coexistência legal das minorias políticas dentro do sufrágio protagonizado por maiorias. O sistema eleitoral adotado no Brasil de representação proporcional possibilita a coexistência de líderes e não-líderes na mesma instância de decisão.

Cabe aqui explicar brevemente o porquê de o sistema proporcional constituir o instrumento de maior beneficiamento da representação de minorias. Por mais que o termo minorias envolva aspectos que ultrapassam a questão numérica, quando se trata de representação, os números se tornam mais determinantes, haja vista que, em pequenos distritos, a quantidade de pessoas que votam em negros, mulheres, defensores das causas LGBTs, dentre outras, não são suficientes para elegê-los.

Essa situação acontece porque, em regra, nos sistemas majoritários, são eleitos sempre os candidatos mais votados, geralmente detentores de poder midiático, econômico e cultural que se valem destes, para garantir a vitória nas campanhas, puxados por caciques da política local e provenientes de classes abastadas disponíveis ao investimento na indústria eleitoral. Fatores decorrentes de um longo histórico e de questões demasiadas complexas para serem aqui abordadas de forma tão breve.

No entanto, quando aumentamos o campo amostral, e aplicamos o sistema proporcional, todos os votos destinados a candidatos representantes de minorias podem ser

⁶ “Contra o sistema de representação proporcional muitas são as alegações, sendo a principal delas a que o acusa de provocar uma diluição da responsabilidade e uma redução da eficácia do governo. Isto porque, sendo o produto de uma conjugação heterogênea, o governo não é responsável pela manutenção de uma linha política definida, ninguém sendo responsável pela ineficácia da ação governamental. Além disso, como consequência do fato de ser uma unidade heterogênea, de que participam correntes diversas e até opostas, não é possível aplicar-se a orientação integral e uniforme de qualquer partido político, resultando um sistema de governo indefinido e muitas vezes até contraditório em si mesmo e nos seus atos”.

agrupados e contabilizados para completar o coeficiente eleitoral, preenchendo cadeiras no parlamento. Embora continuem sendo minoria, esses grupos agora podem contar com uma representação parlamentar, de forma diferente do que aconteceria no distrital, em que todos os parlamentares seriam eleitos por maiorias.

Há de se ressaltar que o modelo de Sistema Proporcional aplicado no Brasil não é dotado apenas de virtudes. O problema mais comumente reiterado diz respeito ao desvio de votos destinados a determinado candidato para a legenda do partido a que pertence. Isso acontece em decorrência do excesso de votos destinados a um candidato em relação ao número de votos, estipulado pelo coeficiente eleitoral, que seriam necessários para elegê-lo. Esses votos excedentes são redistribuídos para os membros do partido por meio de fórmulas específicas, responsáveis por “puxar” candidatos que não foram devidamente escolhidos pelos eleitores.

Esse aspecto, embora represente uma deturpação da representatividade eleitoral, não constitui falha demasiada relevante, haja vista que as opiniões diversas entremeadas em nossa sociedade continuarão sendo representadas no Congresso por meio da significação partidária e da autonomia política que é conferida aos candidatos nesse sistema.

4 – Representação

Em sua tese, Eneida Desirree traz a citação de Assis Brasil (SALGADO, 2010, p. 2) para reafirmar que “a maioria é linguagem de decisão, mas quem governa é a sociedade” e ainda complementa que a única representação verdadeira é a que leva em consideração toda parcialidade política na tomada de decisão.

Nessa mesma linha de raciocínio, Carole Pateman, traz a importância da competição entre os líderes políticos pelos votos da população dentro do sistema representativo. O fato de que um indivíduo possa transferir o seu apoio a um grupo de líderes para o outro, confirma que os líderes são relativamente afetados pelos não-líderes. Tal competição constitui elemento de ilustração do método democrático, por ser capaz de permitir uma ampliação do número, do tamanho e da diversidade das minorias que podem mostrar sua influência nas decisões políticas e no conjunto do caráter político da sociedade (PATEMAN, 1992, p. 18).

“Embora a intenção do sistema proporcional seja permitir que a representação seja proporcional às preferências políticas manifestadas pelo eleitorado, sua capacidade de reprodução do espectro social não é absoluta. Sempre há perdas, e em favor dos maiores partidos” (SALGADO, 2010, p.237).

O maior desafio da representação, principalmente sob a ótica da necessária participação de minorias nas instituições políticas, invoca a constante tensão existente entre a estabilidade política e a inclusão de toda pluralidade de ideologias que compõem o cenário político brasileiro.

“A estabilidade política não tem por si só uma conotação positiva, não faz com que determinado sistema político seja bom ou não, e nem deve ser o fim de todo sistema”. (BOBBIO, MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 396). Mas se faz de extrema importância quando aliada à governabilidade e à capacidade de se manter um governo proativo e coeso.

Amparados na obra de Almond e Verba (ALMOND; VERBA, 1963), é possível constatar porém, que a estabilidade é decorrência apenas de um sistema político democrático detentor de uma cultura cívica desenvolvida. Trata-se de uma cultura democrática pautada no amadurecimento do debate público, capaz de inserir diversos significados políticos numa seara de deliberação que tenha superado, de alguma forma, a competição rasa entre partidários pelo domínio político infundado e tão prejudicial à democracia.

Essa competição desmedida é responsável pela existência de um enorme número de partidos, pela fragmentação excessiva de ideais políticos, pela instabilidade de governo e pela carência de tratamento das pautas diversas que padecem na sociedade civil. Nesse sentido, traz-se a democracia intrapartidária como alternativa a esses problemas e como forma de promover o amadurecimento do debate - requisito para a garantia da estabilidade política.

A partir da democracia intrapartidária, portanto, é possível que sejam delineadas propostas de governo mais representativas, reconhecendo que pautas diversas possam coexistir dentro de um plano político plural.

4.1 - Institucionalização da Divergência

A escolha constituinte por um Estado Democrático de Direito de fundamento pluralista significa a adesão a uma modalidade de regime político cuja estruturação e propósito seja o aprimoramento do próprio sistema de governo representativo, a partir de uma metodologia de gestão das instituições políticas e do debate público sustentada em dois grandes pilares: extensiva inclusão dos grupos minoritários até o limite da totalização de representações e vozes para o esgotamento das possibilidades de debates e ampliação geral e irrestrita da institucionalização da contestação pública.

“A defesa de um dos princípios para a configuração do sistema eleitoral depende da escolha política de uma prioridade – se a função primordial das eleições parlamentares é garantir uma sólida base de apoio ao governo, dá-se preferência ao sistema majoritário; se a principal preocupação é garantir a expressão dos diversos grupos sociais, o sistema proporcional será adotado” (SALGADO, 2010, p. 239).

A estrutura móvel da *realpolitik*, se não de toda realidade em seus momentos é a contradição. A expressão irrestrita e motivada do dissenso no espaço público é o motor da decisão política que o efetiva e legítima, posto que é no esforço de abarcar as opiniões majoritárias com a pluralidade de outras versões que as contrariam e negam que se produz o melhor resultado do ponto de vista epistemológico da democracia. É dizer: A verdade da democracia é a conciliação da divergência e da oposição livre entre grupos majoritários e minoritários formando uma unidade novamente conflitiva e aberta à discussão, mas que por sua própria produção já é genuinamente democrática.

Não há representação legítima em uma democracia se a divergência não for institucionalizada no nível do parlamento, nos partidos e no imaginário político. A dialética democrática é a certeza de que o jogo político na sua realidade empírica se estrutura na totalização de vozes divergentes e em plena contradição, que, momento a momento, assumem a oposição e a integram no momento da decisão política.

A decisão que, por natureza dialógica, suprime todas as posições e oposições entre as ideologias, os grupos políticos majoritários e as minorias, as convertendo em ação política, além de garantir sua validade pela autoridade da representação soberana, é legitimada pela e a partir da dinâmica discursiva.

O debate que agrega conteúdo à democracia opera estimulando a necessidade de divergência entre todos os interesses envolvidos, assim a posição política se converte em

ROGÉRIO, A.P.; SEVERINO, L.C. *O princípio do pluralismo político*

comando vinculante ao interesse de todos somente após o esgotamento da discussão em torno da matéria legislada, através da oposição construtiva e do choque das outras opções assumidas na análise dos fatos e dos valores tomando em conta na elaboração de normas.

A eficácia e a legitimidade desta dependem não só do grau de fidedignidade ao processo legislativo, mas do compromisso tácito e expresso das instituições políticas e públicas em efetivar ao nível de suas competências a crítica e a divergência, com inclusão de todos os grupos públicos, sobretudo os minoritários. A maior prova de respeito às minorias que a democracia pode fornecer é a efetivação, sem intermédios nem fictícias representações, do local de fala aos grupos minoritários dentro das próprias estruturas de produção dos atos políticos e normativos, i.e, os partidos e as Casas Legislativas.

4.2 - Uma via de instituição da divergência na representação: a democracia intrapartidária

A importância de ordem estrutural e procedimental da divergência se estende a todo o espaço público e seus agentes, sendo de importante passo para o aprimoramento dos espaços a institucionalização de canais contra-hegemônicos nas instâncias políticas e públicas, favorecendo o aparecimento de lideranças minoritárias e ampliando a qualidade do debate com o reconhecimento da diferença do outro e de sua divergência.

Dentro da democracia multipartidária e do imaginário político, percebe-se a crise do pluralismo político com a evidência dos problemas constantemente associados ao pluripartidarismo, decorrente do sistema de representação proporcional e do precedente que ele cria para a efusão dos grupos minoritários no espaço conflitivo do parlamento e das convenções partidárias.

É empírica a constatação do número de alianças concedidas entre partidos maiores e menores, descobrindo o véu da ideologização desses e expondo o fisiologismo de grupos fortes e majoritários contra vanguardas minoritárias.

O saldo extremamente negativo dessa conjuntura para a democracia é o apodrecimento dentro dos próprios partidos dos seus núcleos de discussão e deliberação com o eleitorado e

dos seus espaços para exposição de críticas fornecidas pelas lideranças de minorias e pelos próprios partidários. Por consequência do dirigismo encabeçado pelas lideranças na promíscua relação com os partidos “puxadores de voto”, arruína-se o elemento crítico e renovador da divergência e do debate na associação política por excelência, o partido.

É como resposta à desilusão provocada pela representação proporcional e seu benefício à democracia de partidos com ruína no fisiologismo partidário que surge no horizonte dos estudos políticos a noção de democracia intrapartidária: programa de implantação da democracia no funcionamento interno dos partidos políticos a partir do reconhecimento nos estatutos partidários e nas suas práticas das minorias partidárias e da vedação do dirigismo das lideranças na formação de consensos. Convêm a esse propósito a promoção de debates heterogêneos dentro do próprio partido, garantindo inclusão dos partidários e dos seus eleitores na propositura de projetos e programas de governo, bem como a inclusão de institutos e canais de agremiações próprias à representação minoritária.

4.3 - Lista Fechada *versus* Lista Aberta

O modelo de lista fechada consiste na escolha dos partidários que comporão a lista pelo próprio partido e na ordem em que eles estarão dispostos nessa lista. Cabe ao eleitor, então, votar na lista, e não em candidatos individuais. Os votos recebidos em cada lista são distribuídos aos primeiros candidatos da lista, garantindo-lhes as cadeiras no parlamento. Esse modelo já foi utilizado de forma satisfatória em países como Espanha, Portugal, Argentina, África do Sul e Israel.

Como benefícios da lista fechada, elencados por muitos autores, destaca-se a capacidade de diminuição dos custos de campanha, por reduzir a competição interna entre candidatos, além do fortalecimento dos partidos, por meio da quebra de uma relação identitária entre candidato e o seu ideal político. Essa quebra é possível dado que há uma supremacia do ideal partidário de forma geral. No entanto, a lista aberta ainda é a opção que mais favorece a representação de minorias nas Instituições Políticas.

A preferência pela lista aberta se fundamenta na possibilidade de aprofundamento da democracia intrapartidária, bem como no estímulo para que os candidatos compitam entre si, dado que esse modelo permite ao eleitor o voto em qualquer candidato da lista. É válido

ROGÉRIO, A.P.; SEVERINO, L.C. *O princípio do pluralismo político*

ressaltar que o Brasil comporta algumas exceções, como o voto de legenda e a possibilidade de coligações, que fazem com que o voto ao candidato individual também seja contabilizado para o partido, ou para os partidos, caso exista a coligação.

Essa competição ganha relevo quando propicia aos eleitores gamas diferenciadas de propostas políticas capazes de oferecer uma representação mais plural e dinâmica, além de apresentar uma alternativa à cooptação, considerando que o candidato tenha liberdade de proferir posições individuais que não representem, necessariamente, a posição majoritária dentro do partido.

“O sistema proporcional com listas abertas para a eleição de deputados e vereadores traduz de maneira o mais legítima possível a heterogeneidade da sociedade brasileira e coaduna-se com o projeto democrático inscrito na Constituição de 1988 e com o princípio constitucional da necessária participação das minorias do debate público e nas instituições políticas” (SALGADO, 2010, p. 244).

Vale lembrar que, no entanto, a prática desse modelo enfatiza como a individualização da disputa entre os candidatos do mesmo partido enfraquece a coesão partidária e aumenta a probabilidade de corrupção, na medida que dificulta a fiscalização dos fundos obtidos para as campanhas eleitorais.

Nesse sentido, vale ressaltar algumas questões concernentes ao financiamento de campanhas eleitorais, tecidas pelo Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil, abordadas na ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) 4650, que evidenciam um grande problema associado ao sistema de listas abertas.

O atual regime legal referente ao financiamento das campanhas ofende o princípio da igualdade por várias razões. Em primeiro lugar, ele o viola por exacerbar, ou invés de corrigir, as desigualdades políticas e sociais existentes, ao permitir que os ricos, por si ou pelas empresas que controlam, tenham uma possibilidade muito maior de influir nos resultados eleitorais e, por consequência, nas deliberações coletivas e políticas públicas. [...]

A ofensa à igualdade aqui tem vários desdobramentos. Sob o ângulo do eleitor, são privilegiados os que têm mais recursos econômicos, em detrimento dos que não os possuem, na medida em que se fortalece o poder político dos primeiros, em detrimento dos segundos. Sob o prisma dos candidatos, favorece-se indevidamente àqueles mais ricos – que podem financiar as próprias campanhas, sem limites –, bem como aqueles que têm mais conexões com o poder econômico,

ou que adotam posições convergentes com a sua agenda política, pois estes têm acesso mais fácil às doações. Prejudicados, por óbvio, são os candidatos mais pobres, e os que não desfrutam da mesma “intimidade” com as elites econômicas ou não têm identidade com os seus interesses e bandeiras, e que acabam sem o mesmo acesso aos recursos de campanha, o que compromete gravemente a igualdade de oportunidades na competição eleitoral. Sem falar daqueles que, pelas mesmas razões, desistem de e candidatar, pela absoluta falta de condições financeiras para competirem no pleito eleitoral. (STF, 2013, p.11-13)

Tais considerações nos permitem depreender que apesar de o modelo de lista aberta ser o mais favorável para uma representação plural, ele pode ser viciado pelo molde vigente de financiamento de campanhas. Esse vício resulta numa obstrução da comunicação entre eleitor e candidato na medida que favorece os candidatos que dispõem de maior influência econômica e impede uma oxigenação do sistema eleitoral, tão necessário para uma representação fiel da sociedade civil.

4.4 - Cláusula de Barreira

A cláusula de barreira, também conhecida como cláusula de desempenho visa restringir o funcionamento parlamentar do partido que não alcançar determinado percentual de votos. No entanto, o dispositivo foi considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, perdendo sua validade em um julgamento conjunto das ADIs 1351 e 1354, ajuizadas, respectivamente, pelo PCdoB (Partido Comunista do Brasil) e pelo PSC (Partido Socialista Cristão).

Dentre os argumentos utilizados pelo Ministro Marco Aurélio, relator da ADI 1351, estava o fato de que entre os 29 partidos políticos existentes no Brasil até então, apenas 7 passariam pela cláusula de barreira, que abrangia além da obtenção de 5% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, a distribuição desse percentual mínimo em, pelo menos, um terço do território nacional e a conquista, em cada um dos nove estados, da porcentagem mínima de dois por cento.

Tais restrições também produziam efeitos para a propaganda eleitoral, haja vista que os partidos que não preenchessem os requisitos do art. 13 da Lei 9096/95 só poderiam gozar de um tempo de propaganda de 2 minutos, restrito apenas à rede nacional, enquanto os outros

partidos teriam direito a 20 minutos em rede nacional e estadual, conforme disposto nos artigos 48 e 49 da mesma lei.

Cabe ressaltar que os referidos artigos foram declarados inconstitucionais por decisão unânime da Suprema Corte, dando relevo ao seguinte trecho do voto pronunciado pelo Min. Marco Aurélio:

Alfim, no Estado Democrático de Direito, paradoxal é não admitir e não acolher a desigualdade, o direito de ser diferente, de não formar com a maioria. Mais: o Estado Democrático de Direito constitui-se-, em sim mesmo – e, sob certo ponto de vista, principalmente-, instrumento de defesa de minorias. [...]

É de repetir até a exaustão, se preciso for: Democracia não é ditadura da maioria! De tão óbvio, pode haver o risco de passar despercebido o fato de não subsistir o regime democrático sem a manutenção das minorias, sem a garantia da existência destas, preservados os direitos fundamentais assegurados constitucionalmente. (STF, 2007, p. 62)

Esse mesmo entendimento é compartilhado por Eneida Salgado, ao defender em sua tese, que limitar o direito de representação de minorias no Legislativo seria contrariar o pluralismo político.

A exclusão, direta ou postergada, como uma lenta exterminação, dos partidos políticos menos expressivos, contraria frontalmente o sistema proporcional, a representação das minorias e o princípio da democracia deliberativa. Não há “igual consideração e respeito” quando, abaixo de um patamar de votos determinado, os partidos e os mandatários passam a ser tratados como de segunda categoria (SALGADO, 2010, p 256).

Cabe, no entanto, analisar algumas considerações sobre o efeito prático da cláusula de barreira, e como ela também pode ser, além de democrática, favorável à representação política. O cerne da problemática em questão toca os efeitos decorrentes da hiperfragmentação do sistema pluripartidário.

Esses efeitos são responsáveis pelo surgimento de legendas de aluguel e por minar o consenso parlamentar, prejudicando a governabilidade. Nesse sentido, a cláusula de barreira funcionaria como fomentadora de negociações capazes de aglutinar dois ou mais partidos, possibilitando um melhor exercício de governo (RODRIGUES, 2005, p.48).

A partir dos argumentos apresentados, depreende-se serem de extrema complexidade os fatores que envolvem o debate entre a representação de minorias e a governabilidade, porém devemos prezar pela defesa dos princípios constitucionais que garantem a liberdade de constituição partidária e a isonomia entre os partidos.

5 - Sistema Distrital

O sistema distrital corresponde à adoção do princípio majoritário em circunscrições eleitorais previamente divididas em distritos, subordinando o eleitor domiciliado naquela circunscrição a votar no seu respectivo *domos*. Por esse sistema, o colégio eleitoral é dividido em distritos, devendo o eleitor votar apenas no candidato de seu respectivo distrito.⁷

A qualidade mais comumente associada a opção pelos distritos é simplicidade. Simplicidade nos custos de campanha e de conscientização do eleitor sobre as regras do jogo eleitoral e no melhor contato do cidadão com o parlamentar do seu distrito, possibilitando maior possibilidade de uso de instrumentos de fiscalização do poder político, como a *accountability*⁸ e o *responsiveness*⁹. De fato, vincula-se o representante a um distrito específico, formando um laço de compromissos reais e práticos com a comunidade que traz como contrapartida maior poder de fiscalização do comportamento do seu representante.

Comum em formas de organização vertical do poder plenamente centrífugas, onde a unidade do poder federalista é distribuída às unidades da federação de forma a concebê-las praticamente autônomas e inclusive mais auto organizadas em relação umas às outras e à União, o sistema distrital puro é uma modalidade que potencializa as relações eleitor-eleito pelo maior impacto de atuação, decorrente da proximidade geográfica e da autonomia

⁷ “O exame do sistema distrital revela, no entanto, que ele tem sido aplicado de maneiras muito diversas, havendo como único ponto uniforme a proibição de que o eleitor vote em candidato de outro distrito que não o seu.” (DALLARI, 2009. p.193).

⁸ Sem tradução específica na língua portuguesa, o conceito de *accountability* se relaciona com um tipo de “prestação de contas”, por meio da qual o partidário eleito manteria uma relação direta de transmissão de informações sobre as diretrizes de seu plano governamental, bem como um canal de debate entre o que está sendo realizado na seara política e os verdadeiros anseios dos eleitores.

⁹ O termo *responsiveness*, também utilizado nas teorias da participação, se relaciona, em primazia, com o dever do político eleito de representar, de se responsabilizar pelo governo desenvolvido, bem como de apresentar respostas para as demandas de seu eleitorado.

conferida aos Estados-membros para legislar e exercer jurisdição própria e mais independente em relação ao centro de poder.

O voto distrital, a despeito de suas virtudes, é caracterizado pela Eneida em sua tese como inconstitucional na medida em que elimina as minorias do sistema, comprometendo o princípio da igualdade eleitoral, bem como a participação das minorias dentro das Instituições Políticas e viciando a possibilidade de debates francos e abertos com dissidências, oposições e minorias localizadas.

Também estimula o clientelismo, além de conferir a uma maioria a capacidade de decidir sobre os assuntos públicos, excluindo a representação de todos que não escolheram o mais votado. Aduz-se ainda que o candidato eleito é, na maioria das vezes, aquele que possui menos opositores dentro e fora do partido, de forma a não constituir nenhuma peculiaridade distintiva capaz de propor ideias transcendentais ao que é defendido pela legenda partidária.¹⁰

Além disso, vale ressaltar que toda a questão de legitimidade da escolha dos representantes depende diretamente da forma como foi feita a divisão dos distritos que pode obedecer a uma estratégia de conglomeramento de ideais propensos a eleger candidatos mantenedores das forças políticas vigentes, demonstrando mais uma justificativa da inconstitucionalidade desse sistema eleitoral.

A principal crítica concernente ao Sistema Distrital decorre da necessidade democrática de pluralizar os candidatos políticos, haja vista, que nesse sistema, os únicos indivíduos que conseguem se eleger são os que possuem influência local, que abrem caminho para despesas exageradas e são apoiados por membros de elites influentes¹¹.

5.1 - Sistema Distrital Misto

¹⁰ Raciocínio elaborado por John Stuart Mill na obra *Governo Representativo*. (SALGADO, 2010, p. 246).

¹¹ Crítica de Stuart Mill, na obra *O Governo Representativo*, tendo em vista a conjuntura inglesa em defesa do sistema proporcional proposto por Thomas Hare em 1859, no *Tratado sobre eleição de representantes parlamentar e municipal*, de grande impacto sobre o debate político em meados do século XIX. (MILL Apud NICOLAU, 2004, p. 39).

O grande problema a ser enfrentado na adoção do sistema de distrito é o mesmo que torna insatisfatórios todos os demais sistemas: a representação das minorias. Para contornar essa dificuldade há quem pense na adoção de um sistema distrital misto, pelo qual se reservaria um certo número de cargos para serem preenchidos mediante votação de qualquer parte do Estado.

Pensemos, pois, uma matriz ideológica que tenha adeptos suficientemente razoáveis para concorrer nacionalmente em pé de igualdade, porém a nível estadual e municipal sua representação seja minoritária ou difusa, posto que seu eleitorado está espalhado por todo o território nacional. Dificilmente essa corrente ideológica assumiria a representação que lhe é devida se o critério adotado para o voto do possível eleitor fosse o princípio majoritário em circunscrição única, como é de regra no sistema distrital.

Contra essa pretensão deficitária, argumenta-se a possibilidade (quase sempre inviável por questões financeiras) de garantir o sucesso na disputa eleitoral por meio de uma maciça intensificação da publicidade da campanha em um determinado distrito priorizado, fornecendo ao grupo ideológico minoritário um verdadeiro foco de resistência política em circunscrições previamente adotadas por essas minorias e por elas protagonizadas¹². Há ainda, segundo essa argumentação, a possibilidade desses grupos, posteriormente, conquistarem outros distritos conforme for se verificando o sucesso nas disputas eleitorais.

A verdade inconveniente do sistema distrital puro é a sua incompatibilidade com formas de representação que ultrapassem as fronteiras dos bairros e das vizinhanças. O bairrismo derivado da regra da eleição em circunscrição única limita as possibilidades de identificação do eleitor com causas mais amplas e difusas, nacionais ou ideológicas.

O sistema distrital misto propõe a manutenção do sistema de maioria simples, mas com duas votações: uma direcionada para o distrito eleitoral, e outra com outro voto para ser depositado às legendas partidárias do estado ou do município. Aqui percebe-se que uma problemática desse sistema é puramente de ordem matemática, pois para que um Estado

¹² Sintomático da organização distrital no sistema eleitoral norte-americano e das suas práticas inerentes é a presença dos chamados *minority-majority districts*, ou, em bom português, distritos de maioria minoritária. Parte do folclore do sistema eleitoral tal como o *garrymanding* - (fenômeno de demarcação de distritos de modo a favorecer grupos políticos), a existência dos distritos de minoria majoritária nos Estados Unidos forneceu às classes civis integrantes de grupos minoritários a possibilidade de organização e de defesa dos seus interesses, formando focos históricos de resistência ativista e parlamentar às leis e políticas segregacionistas.

recepção a adoção desse sistema, é necessário mudanças estruturais, quer aumentando o número de membros nos congressos e assembleias, quer diminuindo-os, quer ainda ampliando a demarcação dos distritos.

Na tentativa de reunir as vantagens da representação proporcional e da representação por maioria simples, quais sejam: a) pluralidade de representações, reconhecimento da participação minoritária, ideologização, institucionalização do debate e do dissenso e b) personalismo, responsabilidade na função política, estabilidade governamental, redução dos custos de campanha e o desfavorecimento de correntes radicais, pensa-se, a nível de sistemas eleitorais, na adoção do sistema distrital misto. Utilizado na Alemanha, seu mérito maior é de integrar as eleições locais no plano nacional, fortalece as ideologias partidárias em suas listas fechadas, bem como viabilizar candidaturas minoritárias que estariam ofuscadas nos seus respectivos distritos.

Contudo, a adoção do distrital misto é criticada por, na prática, dissolver a participação das minorias, que não se destacariam nem na representação proporcional nem na distrital. Os distritos também crescem em dimensão para compensar o surgimento das candidaturas proporcionais. Além de diminuir a proporcionalidade da representação política, aumentando o número de votos necessários para um partido eleger um representante e assim reduzindo o espectro de ideologias na formação do Parlamento, o sistema distrital misto cria duas classes de deputados, que podem representar interesses distintos e confundir os eleitores.

Ainda, se for permitido ao candidato concorrer pela vaga distrital e pelo sistema proporcional haverá uma dupla campanha, certamente com um custo mais elevado; se não lhe for permitido, candidatos que concorrerem à vaga distrital com significativo, embora não majoritário, apoio popular – no limite, 49,99% dos votos – ficarão fora do Parlamento (SALGADO, 2010, p. 252).

6 – Conclusão

Em suma, é possível depreender, com base no que foi explanado, a inexistência de um sistema eleitoral que possa, de fato, ser democrático em seu sentido amplo e abstrato. A

participação de minorias nas instituições públicas padece por falhas inerentes à representação, o que não torna ilegítima nossa busca pelo seu aprofundamento no debate político.

Por mais que tenhamos que lidar com competições intrapartidárias desleais, gastos ilegais com a campanha eleitoral, cooptação, entre outros diversos conflitos que parasitam nossos sistemas eleitorais, não há motivos para que se perca de vista o aprimoramento da democracia brasileira.

Um dos maiores desafios para esse aprimoramento se revela na tensão existente entre a governabilidade e a manutenção de uma complexa pluralidade de ideologias conjugada em um mesmo parlamento. Fato é, que sobre a ótica da necessária participação de minorias, prezamos fundamentalmente pelos sistemas que sejam capazes de propiciar a inclusão do maior número de grupos políticos minoritários. Mas quando conjugamos essa inclusão com o fator “governabilidade”, outras peculiaridades se tornam relevantes, como o debate a acerca da cláusula de barreira. Concordamos, porém, com Almond e Verba, ao constatar que a estabilidade política, ou seja, uma ampla governabilidade, é decorrência de uma cultura cívica desenvolvida.

Nesse sentido, por se tratar da democracia brasileira, ainda incipiente, é importante a compreensão de que o desenvolvimento dessa cultura cívica deve se dar em concomitância com a participação popular e das minorias em nosso cenário político, definindo, portanto, quais são as pautas de maior urgência e importância em nossa configuração democrática.

Contemporizando, a reforma política que se vislumbra no Congresso Nacional (notadamente em torno da PEC 36/2016) levanta o debate em torno também da decisão por sistema eleitoral e sua incidência sobre o fundamento do pluralismo político, com ampla adesão à tese da adoção do sistema de lista fechada, favorecendo a ideologização e reduzindo o personalismo em prol de uma candidatura plurinominal, com reflexos sobre a representatividade minoritária e as minorias ideológicas. Embora não esteja em pauta, o tema já é considerado pela presidência da Câmara dos deputados em sua relatoria.

Pertinentes são as discussões e deliberações em torno do sistema de federação de partidos, forma de agremiação de várias legendas não contempladas pela cláusula de barreira, (esta que também está em modificação com fins à reduzir a fragmentação partidária) durante a legislatura a configurar-se como um único partido, protegendo as minorias partidárias que não alcançaram a cláusula, os argumentos acabam por se situar na problemática da situação das

ROGÉRIO, A.P.; SEVERINO, L.C. *O princípio do pluralismo político*

minorias partidárias em função das alterações que indicam um afunilamento da pluralidade política e da representação minoritária.

Na prática, nos deparamos então com uma questão de prioridade, ora se todos os sistemas possuem vantagens e falhas, cabe a nós, eleitores e sujeitos da democracia, elencar quais requisitos nortearão a escolha dos meios de ratificação do Estado Democrático de Direito.

Bibliografia

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, 1963.

ASSIS BRASIL, J-F. de. *Democracia representativa: do voto e do modo de votar*. Paris: Guillard, 1895.

BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Giafranco. *Dicionário de Política*, ed.11^a. Editora UNB, 1998, p. 396.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650-DF. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min Luiz Fux. Brasília, 26 de março de 2013. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=1432694&tipo=TP&descricao=A%2F4650>>. Acesso em 23 de dezembro de 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. PARTIDO POLÍTICO - FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR - PROPAGANDA PARTIDÁRIA GRATUITA - FUNDO PARTIDÁRIO. Surge conflitante com a Constituição Federal lei que, em face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o funcionamento parlamentar e reduz, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do Fundo Partidário. NORMATIZAÇÃO - INCONSTITUCIONALIDADE - VÁCUO. Ante a declaração de inconstitucionalidade de leis, incumbe atentar para a inconveniência do vácuo normativo, projetando-se, no tempo, a vigência de preceito transitório, isso visando a aguardar nova atuação das Casas do Congresso Nacional. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1351-5-DF. Requerente: Partido Comunista do Brasil – Pcdob e outros. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 29 de junho de 2007. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416150>> Acesso em 23 de dezembro de 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 28. Ed. São Paulo, Saraiva, 2009. P.193

MILL, John Stuart. *Governo Representativo*. Tradução: E. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 1964 [1861].

NICOLAU, Jairo M. *Sistemas Eleitorais*, 5ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 37.

PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 18.

RODRIGUES, Ricardo. *Barreira legal nos sistemas eleitorais proporcionais*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 32, n. 126, p. 47-55, abr./jun. 1995.

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Estruturantes do Direito Eleitoral*. Tese de Doutorado pelo Programa de Pós Graduação da UFPR, 2010.