

# A regra de “divisão das sobras” e a representatividade eleitoral: notas sobre partidos políticos e coligações\*

## *The “division of leftover” and electoral representation: notes about political parties and coalitions*

Yuri Jordy Nascimento Figueiredo<sup>1</sup>

### Resumo

Este trabalho abordará a importância do pluripartidarismo político como premissa fundamental à plena concretização do princípio democrático, condição-base da busca do desenvolvimento de uma sociedade variada, heterogênea e mestiça. Assim, também, mostrará ideias para o aperfeiçoamento deste modelo no Brasil. Primeiro, traremos como fundamento o contexto histórico da formação destas agremiações, passando pelas normas que regem, no Brasil, a representatividade política, principalmente em referência ao sistema proporcional, o que dá a ponte para o assunto seguinte, o debate a respeito da regra específica da divisão das sobras no sistema de quociente eleitoral, esta prejudicial à fiel representatividade política. Por fim, como as coligações partidárias emergem como resultado das distorções apresentadas por esse sistema, concluindo, no entanto, que devem ser excluídas do processo eleitoral proporcional, juntamente com a correção dessas distorções. Portanto, a proposta aqui debatida segue no sentido de aprimorar algumas regras eleitorais que permitam, de acordo com a Constituição, recuperar as funções fundamentais e fortalecer as agremiações partidárias e, conseqüentemente, a representação política, com a extinção de coligações partidárias. Algumas propostas legislativas e contestações judiciais enfrentam esta e outras questões correlatas, este trabalho vem no sentido de se posicionar nesse debate.

**Palavras-chave:** Partidos políticos. Coligações partidárias. Representatividade. Sistema proporcional.

### Abstract

This paper will address the role of politics multiparty as a fundamental for the full realization of democratic principle, mainly condition to develop a society diverse, heterogeneous and mixed. So, will show, too, new deals to the improvement of Brazilian model. First, we will bring the historical context of these associations, the rules that regulates, in Brazil, the political representation, particularly in reference to the proportional system, which is the bridge for the next theme, the debate about specific rule division of the leftovers in the electoral quotient system, damaging the system. Finally, how the coalitions arise as a result of these distortions. Therefore, the proposal discussed here going to enhance some electoral rules that permit, in accordance with the Constitution, restore the core functions and strengthen the

\* Artigo recebido em 30/10/2011

Artigo aprovado em 30/11/2011

<sup>1</sup> Advogado. Sócio-Proprietário do escritório Cunha e Jordy Advocacia. Mestrando em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo – Usp. Especialista em Direito Eleitoral pela rede LFG/Uniderp.

political parties and so, political representation, with the extinction of party coalitions. Some legislative proposals and lawsuit facing this and others issues, and this paper stands in this debate.

**Keywords:** Policy Parties, Party Coalitions, representativeness, proportional system.

## 1 Introdução

Em 9 de Dezembro de 2010, o Supremo Tribunal Federal (STF), por maioria,<sup>2</sup> em um julgamento inovador, na medida liminar do Mandado de Segurança 29.988, de Rondônia, alterou o entendimento a respeito das regras eleitorais, determinando que os cargos vagos na Câmara Federal fossem ocupados por suplentes, obedecendo à ordem do partido do titular da vaga, e não mais da coligação eleitoral, como historicamente ocorria. Apesar de essa decisão ter sido reformada quando analisada definitivamente, retomando a sistemática anterior, a interpretação manifestou a angústia e o desapareço do Tribunal à figura das coligações partidárias no sistema proporcional.

No julgamento do caso (da liminar), o relator, Ministro Gilmar Mendes, iniciou seu voto considerando anteriores entendimentos dos tribunais superiores, no sentido de desprestígio às coligações partidárias em prol do fortalecimento dos partidos políticos como reais detentores da representatividade, ou seja, do mandato eletivo. Para tanto, considerou que as coligações são nada menos que pessoas jurídicas *Pro Tempore*, isto é, se desconstituem automaticamente, finda cada eleição.

Nesta esteira, inúmeras propostas (ou contribuições, até mesmo acadêmicas) direcionadas à reforma política brasileira trazem o mesmo entendimento: de que as coligações são incompatíveis com a engenharia do sistema proporcional.

Porém, este debate traz teses mais profundas, de ordem teórico-institucional, acerca da razão de existir e da construção histórica dos Partidos e das Coligações, além do próprio princípio do pluripartidarismo. Todas essas questões se vinculam ao modelo brasileiro.

Portanto, pela relevância para o debate da reforma política, para a decisão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 161 pelo STF, em suma, pela busca de um melhor modelo de representação política, gratifica-se o tema. Este trabalho poderá ser, então, nada mais que um instrumento de análise, reflexão e discussão, com o fito de contribuir para melhor entendimento do que contemplam os anseios da sociedade.

## 2 Os partidos políticos como instrumentos de representatividade

Respondendo à Consulta nº 1398, em 2007, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) chegou à seguinte conclusão: “Na democracia moderna não há poder político, nem Estado, se não há partido político”.<sup>3</sup> O Tribunal, portanto, defendeu claramente a necessidade de existência deste ente para haver representatividade política. Além disso, corroborou o entendimento de que os partidos políticos são os protagonistas do processo eleitoral.

No entanto, no Brasil, os partidos políticos, cada vez mais, perdem credibilidade perante a sociedade, na hora do exercício do sufrágio. Qual o motivo desse fenômeno? Falta-lhes ideologia, programas concretos, representam, de fato, parte da sociedade?

Norberto Bobbio, em sua brilhante obra *Dicionário de Política*, percorre um espinhoso caminho na tentativa de, fazendo jus ao seu título, delimitar o significado do termo “partido político”. Assim, inicia com a famosa conceituação de Weber, para quem

[...] o partido político representa uma associação que visa a um fim deliberado, seja ele “objetivo” como a realização de um plano com intuítos materiais, ou “subjetivo”, “pessoal”, destinado a obter benefícios, poder e, conseqüentemente, glória para os chefes e sequazes. Ou com as duas características, ao mesmo tempo.<sup>4</sup>

Buscando um sentido político, De Plácido e Silva acentuava-o como sendo “[...] o vocábulo indicado para designar a organização que tem por finalidade agregar ou arregimentar elementos para a defesa de programas e

<sup>2</sup> Ministros: Gilmar Mendes (Relator), Marco Aurélio Melo, Carmen Lúcia, Joaquim Barbosa e Cezar Peluso (Presidente). Foram vencidos os Ministros divergentes Antônio Dias Toffoli, Carlos Ayres Brito e Ricardo Lewandowski. Não estiveram presentes os Ministros Celso Antonio de Melo e Ellen Grace.

<sup>3</sup> BRASIL. Consulta TSE nº. 1.398, Relator: Ministro César Asfor Rocha. 27 de março de 2007.

<sup>4</sup> WEBER *apud* BOBBIO, Norberto et. al. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1983. v. 1. p. 899.

princípios políticos, notadamente para sufragar os nomes de seus membros aos cargos eletivos”<sup>5</sup>

Essa conceituação clássica mostra a mais saliente característica da formação dos partidos políticos: o ajuntamento com o fim de adquirir o poder. Assim, é eficiente em agrupar uma variedade tamanha de concepções e ideologias, sejam elas pessoais ou plurais.

## 2.1 Breve contexto histórico de formação e a importância dos partidos políticos

Em geral, os partidos políticos, verdadeiramente, com formatação e sentido próximos aos de hoje, surgiram, juntamente e como consequência, da democracia representativa, mais especificamente, com a criação do Parlamento.<sup>6</sup> Antes, identificavam-se como meras associações ou agrupamento de pessoas com interesses (nem sempre) comuns.

Com o tempo, governos autoritários e absolutistas perderam a capacidade de autossustento, ao passo que a evolução conceitual de direitos fundamentais individuais ganhava força. Assim, começava a ficar de lado a crença em um governo de ordem divina, hereditário e vitalício. O Absolutismo, então, começou a esvaír-se.

Todo esse cenário, junto à ascensão de uma nova classe comerciária – a Burguesia, faminta por maior participação política, derrocando ainda no período Iluminista, ascendeu o Liberalismo e, com ele, a inevitável abertura à participação política.

Bobbio afirma que

[...] nesta acepção, os partidos aparecem, pela primeira vez, naqueles países que primeiramente adotaram formas de Governo representativo: não que os partidos nasçam automaticamente com o Governo representativo; é mais porque os processos civis e sociais que levaram a esta forma de Governo, que previa uma gestão do poder por parte dos “representantes do povo”, teriam depois conduzido a uma progressiva democratização da vida política e à integração de setores mais amplos da sociedade civil no sistema político. Em termos gerais, pode, portanto, se dizer que o nascimento e o desenvolvimento dos partidos está ligado ao problema da participação, ou seja, ao progressivo aumento da demanda de participação no processo de forma-

ção das decisões políticas, por parte de classes e estratos diversos da sociedade.<sup>7</sup>

A evolução do liberalismo, portanto, incentivou a criação e reformulação do Parlamento. De acordo com o Professor Fernandes,<sup>8</sup> “[...] com o tempo, os posicionamentos de corte ideológico foram robustecendo as estruturas dos partidos políticos, na medida em que estes apresentavam propostas claras de representação para sua atuação política que viria em benefício de toda a sociedade”.

Ainda neste assunto, imprescindível citar a orientação de Alexis de Tocqueville,<sup>9</sup> para quem fica claro que, no mesmo contexto liberal que favoreceu o fortalecimento da democracia representativa, o liberalismo promoveu grandes distorções sociais e econômicas. Ao estudar a democracia americana, o autor se depara com essas distorções, fazendo-o analisar conceitos como liberdade<sup>10</sup> e igualdade.

Assim, para Francisco Welfort, Tocqueville via no processo democrático dois pontos fulcrais de preocupação: o excesso de igualitarismo, o que poderia resultar em uma “Tiranía das massas ou da maioria”, em que pensamentos que destoassem desta suposta “normalidade das massas” (como filosofia, artes e ciências em geral), por serem pontuais e mais críticos, fossem impedidos de ser manifestados; de outro lado, o individualismo exacerbado originado do industrialismo poderia acarretar em um estado déspota e autoritário.

Contra isso, o autor reforça a ideia de participação política – ou cidadania – com o fim de garantir liberdade e igualdade a extremos ótimos.<sup>11</sup> Como condição para o que defende, reforça a importância de se ter instituições organizadas de participação política, fiscalizando e lutando contra abusos estatais. Estas instituições são, entre

<sup>5</sup> DE PLÁCIDO E SILVA, Oscar Joseph. *Vocabulário jurídico*. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 590.

<sup>6</sup> Exceção, por exemplo, a Rússia, onde o nascimento dos partidos está vinculado a um sentimento de reivindicação.

<sup>7</sup> BOBBIO, Norberto et. al. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1983. v. 1. p. 899

<sup>8</sup> FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. *Fidelidade partidária no Brasil*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008. p. 80.

<sup>9</sup> Apud WELFORT, Francisco C. (Org.). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática, 2001. v. 2, p. 155

<sup>10</sup> Como sinônimo de *liberty* e não *freedom*, na língua inglesa.

<sup>11</sup> A aproximação entre Liberdade e Igualdade em sentidos ótimos, na ciência política, é pilar dos estudos de outros autores mais contemporâneos, como Bobbio e Dworkin.

outras, hoje com mais participação neste debate, os partidos políticos.<sup>12</sup>

Os primeiros partidos políticos de fato nasceram da organização burguesa, como instrumentos direcionados a ampliar a participação desta classe e à manutenção do poder por aqueles que já o detinham. Ou seja, após a Revolução Francesa.

Em termos de formação após este momento histórico, é possível classificar a origem dos partidos – para fins metodológicos – a partir de seus quadros.<sup>13</sup> Assim, a ascensão e a organização da burguesia resultaram em um partido, denominado de Partido dos Notáveis.<sup>14</sup> Este partido foi resultado da evolução de um clube da alta sociedade inglesa, na qual prevalecia o cumprimento de acordos de cavalheiros, geralmente abrangendo grupos de interesses comuns de sua classe. Segundo Bobbio,

Tratava-se de associações locais promovidas por candidatos ao Parlamento ou por grupos de pessoas notáveis que tinham lutado pelo alargamento do sufrágio ou, algumas vezes, por grupos de interesse. Estes círculos reagrupavam um número mais restrito de pessoas, funcionavam quase exclusivamente durante os períodos eleitorais e eram liderados por notáveis locais, aristocratas ou burgueses de alta sociedade, que proviam à escolha dos candidatos e ao financiamento da atividade eleitoral.<sup>15</sup>

Em contraste com o movimento operário e o contexto de lutas por direitos sociais, os trabalhadores e socialistas, geralmente marginalizados pelo liberalismo exacerbado, também começaram a se organizar e formar os chamados “Partidos de Massa”.<sup>16</sup> Com a falta dos financiadores partidários e de campanha, por causa da própria condição social do proletariado, foram idea-

lizadas a remuneração e a organização para que pessoas com funções específicas se dedicassem exclusivamente aos cargos partidários, como profissão, enquanto que os eleitos ficariam adstritos ao mandato. Assim, membros trabalhadores que não podiam se dedicar ao partido e aos detentores de mandato eletivo, ou seja, seus representantes no parlamento, teriam uma atuação livre das questões partidárias. Então, a agremiação mantinha sua força política.

Em consequência dessa necessidade de organização e falta de dedicação exclusiva por terem outros compromissos laborais de seus filiados, os Partidos de Massa eram mais organizados que os “dos notáveis” e formaram o embrião dos partidos políticos que existem atualmente, principalmente no Brasil.

Contudo, atualmente,<sup>17</sup> os partidos políticos, que surgiram para limitar o poder despota do Estado autoritário, se tornam propriamente “despotas”. Quando um partido se torna dominante, todo o poder fica em suas mãos, que depositam apenas a seus amigos e familiares todas as funções do Estado. Esta é uma realidade própria da “Democracia da Maioria”.

O respeito às minorias, portanto, é fundamental para o mínimo freio a este poder. O ordenamento jurídico, portanto, deve proteger e garantir maior participação e representatividade a essas minorias, por meio da garantia da pluralidade de partidos políticos, com igualdade de oportunidades de representação.

Enormes são, portanto, as vantagens de um sistema partidário fortalecido pelo papel social que protagoniza. Papel de inclusão política a todas as classes e, no caso brasileiro de pluripartidarismo, todas as ideologias. Kelsen identificava esse lado nobre dos partidos políticos, enfatizando que o indivíduo isolado tinha pouca influência acerca da criação dos órgãos legislativos e executivos. Para maior participação, audiência e influência, a associação é a melhor estratégia. Associação essa que, para obter força, deve ser convergente, compartilhada por todos. Kelsen finalizava afirmando que, em uma democracia, principalmente parlamentar (próximo tema), o partido

<sup>12</sup> Segundo Bobbio, os partidos que antes existiam não poderiam ser considerados como tais, pois não tinham relevância nem organização. Por isso, considera esta fase como a primeira de organização partidária. BOBBIO, Norberto et. al. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1983. v. 1. p. 899.

<sup>13</sup> Não especificamos, nessa divisão, a evolução da democracia representativa em cada país. Apenas situamos posições relevantes, as quais influenciaram grande parte da formação político-partidária da contemporaneidade.

<sup>14</sup> MENDONÇA, José Carlos. Partidos Políticos: da visão dos clássicos aos desafios da (pós)modernidade. *Revista Eletrônica dos pós graduandos em Sociologia Política da UFSC*, Santa Catarina, v. 4, n. 2, p. 67-83. 2008.

<sup>15</sup> BOBBIO, Norberto et. al. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1983. v. 1, p. 899.

<sup>16</sup> BOBBIO, Norberto et. al. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1983. v. 1, p. 900.

<sup>17</sup> Segundo Welfort (2001), Tocqueville se refere ao exemplo dos EUA, porém, como ele mesmo afirmou no início de sua obra, espelha-se este exemplo para o estabelecimento de uma teoria de Democracia universal.

político é veículo essencial para a formação da vontade pública.<sup>18</sup>

Ao votar em um partido, o cidadão estaria, em tese, por conseguinte – e esse é seu principal sentido de existência –, escolhendo a melhor proposta política para ser defendida pelo representante eleito. Por fim, por maior que seja a abrangência política, social e democrática quanto às funções dos partidos, uma deve ser primordial e peculiar a todas: reforçar o sistema político, estabilizando-o e assegurando, desta maneira, sua própria continuidade.<sup>19</sup>

Nesse diapasão, novamente Bobbio, com sapiência peculiar, afirmava:

Ao analisar o desenvolvimento dos partidos, viu-se como eles foram um instrumento importante, senão o principal, através do qual grupos sociais sempre mais vastos imergiram no sistema político e como, sobretudo, por meio dos partidos, tais grupos puderam exprimir, de modo mais ou menos completo, as próprias reivindicações e as próprias necessidades e participar de modo mais ou menos eficaz, da formação das decisões políticas. Que os partidos transmitem o que nos livros de sociologia e de política se chama de “questionamento político” da sociedade e que, através dos partidos, as massas participem no processo de formação das decisões políticas, são as duas funções que unanimemente são reconhecidas para os partidos. A função de transmissão do questionamento político pertencem todas aquelas atividades dos partidos que têm como escopo fazer com que ao nível de decisão sejam tomadas em consideração certas necessidades da sociedade. Por outro lado, ao momento da participação no processo político pertencem atos como a organização das eleições, a nomeação de pessoal político e a competição eleitoral; através disso, o partido se constitui sujeito de ação política e é delegado para agir no sistema a fim de conquistar o poder e governar.<sup>20</sup>

As ciências sociais e políticas também veem pontos obscuros nesse modelo de participação. Há diversas críticas a esse sistema de representação. Com razão.

<sup>18</sup> KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. Trad. Luiz Carlos Borges. São Paulo: M. Fontes, 1998. p. 420.

<sup>19</sup> SARTORI, Giovanni apud FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. *Fidelidade partidária no Brasil: análise sob a óptica da política jurídica*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008. p. 87.

<sup>20</sup> BOBBIO, Norberto et. al. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1983. v. 1. p. 904.

É evidente que sua natureza constitutiva faz com que os partidos virem alvo de grupos econômicos ou de outra ordem que apenas pretendem chegar ao poder. A aproximação com os partidos vem exatamente da conjunção de dois fatores: dessa vontade pessoal e da monopolização do processo eleitoral pelos partidos. Assim, essa conjunção de valores deturpa a real importância dos partidos no processo político *latu sensu*, a formação do questionamento político social e a promoção de participação política das massas.

No entanto, cabe ressaltar que, em todas as arenas de participação social, há grupos de pressão, ou *lobby*, que deturpam o sentido democrático das escolhas público-estatais. Os partidos políticos só se configuram por si só como um desses grupos porque sofrem por eles, internamente. Com a importância política ou como um caminho curto ao poder, eles se transformaram em alvos de grupos de pressão menores, para se tornarem o próprio instrumento dessa pressão. O que irá diferenciar um partido de outro é a forma como cada um utilizará a sua função política.

## 1.2 Partidos no Brasil

Vale ressaltar, neste início, que, assim como no resto do mundo, a inconstância partidária brasileira tem forte conectividade com a histórica instabilidade política que o Brasil vive(u). Este contexto histórico auxilia a entender o motivo da proliferação dessas agremiações.

Segundo relatos históricos, pode-se concluir que os partidos políticos já existem no Brasil há mais de cento e sessenta anos. Neste período, há notícia que mais de duzentas agremiações partidárias existiram. Nenhuma, no entanto, sobreviveu por um longo período.

Grandes mudanças no contexto político brasileiro forçavam a criação e extinção de partidos, em que uns se refundavam a cada golpe ou a cada Revolução; outros simplesmente extinguíram-se. Tais rompimentos e mudanças foram assinalados, também, pela implantação da República, em 1889, que sepultou os partidos monarquistas; pela Revolução de 1930, que desativou os partidos republicanos carcomidos; pelo Estado Novo (1937-1945), o qual vedou a existência de partidos; e pelo Regime Militar de 1964 que confinou os partidos em um quadro de ferro.

Não obstante, o que se observa é que o Brasil foi sempre dominado pelas classes proprietárias, que, para

garantir sua supremacia política (poder), se adequa(va)m – independentemente do partido – às mudanças históricas, ora sendo conservadoras, ora progressistas, ora reacionárias.<sup>21</sup> Tais constatações se explicam pela análise do contexto histórico de poder no Brasil desde o Império até os tempos hodiernos.

Até meados de 1822, ano da independência, os movimentos sociais brasileiros não eram organizados nem de próximo ao que representam os partidos políticos. Eram visíveis movimentos agrupados, predominantemente, divididos entre “independentistas” (brasileiros em sua grande maioria) e conservadores do modelo império-colônia (estrangeiros). Pode-se dizer que havia um modelo embrionário do que seriam hoje os partidos.

O Período Monárquico (Segundo Reinado) no Brasil foi marcado por grupos de elite, um denominando-se conservador (Saquaremas) e outro Liberal (Luzias). No entanto, ambos representavam a mesma classe de proprietários de bens e escravos, divergindo pouco em suas ideologias. As concepções contrastavam em suas visões do poder monárquico, um era defensor de maior controle e pouca liberdade, enquanto o outro defendia o fortalecimento do parlamento e autonomia liberal.

A primeira pré-conjuntura político-partidária no Brasil iniciou sua formação a partir da instauração do Parlamento, em 1826, com um grupo oposicionista ao imperador, os *farroupilhas*. Porém, somente após o período Regencial é que os primeiros partidos políticos efetivamente surgiram: o Partido Conservador e o Partido Liberal, que eram diferentes dos grupos Saquaremas e Luzias, estes da época imperial.

Um século depois, após a Primeira Guerra Mundial, as ideologias, florescentes à época, deram rumo a novos partidos políticos. Eles, nessa época, travavam batalhas ideológicas, escondidas ou à mostra. Com maiores evidências, em 1922, surgiu o Partido Comunista Brasileiro, PCB, de Luis Carlos Prestes. Em 1932, a Ação Integralista Brasileira – AIB, com Plínio Salgado. O governo Vargas se manteve ante às tentativas de golpe de ambos.

Após o período de supressão dos partidos, ao fim da Segunda Guerra Mundial, surgiram três forças partidárias, dentre outras, que polarizavam as ações políticas da época. O PSD (Partido Social Democrata) e o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), getulistas, além da UDN (União Democrática Nacional), principal força anti-Varguistas.

Com o Regime Militar de 1965, apenas foram permitidas duas agremiações partidárias, mesmo que não pudessem utilizar a nomenclatura “partido”: a Aliança Renovadora Nacional A (ARENA), base do militarismo com egressos do antigo PSD e UDN; e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que fazia ou apenas podia fazer oposição moderada ao regime.<sup>22</sup>

Ainda na iminência da derrocada do Regime Militar, surgiu uma avalanche de partidos políticos, motivados pela redemocratização e por diversas teorias ideológicas de governo. Em 1979, o Legislativo Federal aprovou uma reforma partidária histórica no Congresso, quando ficou formalmente instituído o pluripartidarismo. Então, em uma reação natural ao sufocamento partidário anterior, este novo período foi marcado pela grande expressão no número de partidos, o que pode explicar a adoção pelo Brasil do pluripartidarismo. No lugar da ARENA, surgiram os não mais existentes: PFL (Partido da Frente Liberal, hoje DEM – Democratas) e PPB (Partido Progressista Brasileiro). Do MDB, o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro, que pleiteia a segurança no caso-chave deste trabalho perante o STF) é seu principal herdeiro, surgindo também o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), o PDT (Partido Democrático Trabalhista) e o PT (Partido dos Trabalhadores), ora governo.

O modelo brasileiro, em maior ou menor grau, acompanhou a evolução histórica da importância da participação partidária para o rumo político de um país democrático.

Portanto, restou claro que os partidos são plenos instrumentos de participação política livre da sociedade. A malversação destes não os deslegitimam, devendo ser combatida. Devem-se contornar essas deficiências do sis-

<sup>21</sup> YURTSEVER, Leyla. *Os partidos políticos e a democracia representativa*. Disponível em: <[http://artigos.netsaber.com.br/resumo\\_artigo\\_15185/artigo\\_sobre\\_os\\_partidos\\_pol%C3%8Dticos\\_e\\_a\\_democracia\\_representativa](http://artigos.netsaber.com.br/resumo_artigo_15185/artigo_sobre_os_partidos_pol%C3%8Dticos_e_a_democracia_representativa)>. Acesso em: 13 fev. 2011.

<sup>22</sup> YURTSEVER, Leyla. *Os Partidos Políticos e a Democracia Representativa*. Disponível em: <[http://artigos.netsaber.com.br/resumo\\_artigo\\_15185/artigo\\_sobre\\_os\\_partidos\\_pol%C3%8Dticos\\_e\\_a\\_democracia\\_representativa](http://artigos.netsaber.com.br/resumo_artigo_15185/artigo_sobre_os_partidos_pol%C3%8Dticos_e_a_democracia_representativa)>. Acesso em: 13 fev. 2011.

tema político-eleitoral a fim de mais prestigiar e controlar os partidos.

## 2 Formas de representação política: os sistemas eleitorais

Como vimos, o Estado liberal é (ou deve ser), por natureza, representativo. Desde a época de teóricos como John Locke, século XVII, quando se confirmou a ruptura do Estado medieval para o moderno, o poder do Estado só se legitima mediante representação.

Ainda de acordo com Bobbio,<sup>23</sup> a representação política nada mais é que um mecanismo político particular para a realização de uma relação de controle (regular) entre governos e governados. “Em síntese, a Representação política poderia ser definida como ‘um sistema institucionalizado de responsabilidade política, realizada através da designação eleitoral livre de certos organismos políticos fundamentais (o mais das vezes, os parlamentos)’”.<sup>24</sup> No entanto, para ser uma representação política válida, democrática, ela deve ser eletiva. “E não é suficiente, porém, um tipo qualquer de eleições. Trata-se de eleições competitivas e que ofereçam um mínimo de garantias de liberdade para expressão do sufrágio”.<sup>25</sup>

A escolha por um determinado sistema eleitoral é de suma importância e deve ser adotada cautelosamente pelos Estados, inclusive respeitando suas tradições políticas. O (ou os) sistema(s) eleitoral(is) adotado(s) vai(ão) “exercer considerável influxo sobre a forma de governo, organização partidária e estrutura parlamentar, refletindo até certo ponto à índole das instituições e orientação política do regime”.<sup>26</sup>

Os sistemas representativos eleitorais, por sua vez, compreendem diversos modelos. A escolha por um deles, ou ambos, bem como sua normatização, é o que determinará o grau de concretude, ou não, dos princípios que regem (ou deveriam reger) a atuação político-partidária. No Brasil (e aqui nos deteremos aos modelos utilizados),

vigem ambas: a representação majoritária e a representação proporcional.

O sistema majoritário é o que consiste na simples verificação dos candidatos mais votados em todo o pleito, independentemente de quais partidos políticos pertençam. Consideram-se eleitos aqueles que conseguirem preencher, pelo critério da maioria, o número de vagas existentes. Privilegia, portanto, a existência do Bipartidarismo, gerando maior grau de dificuldade para novas concepções ideológicas surgirem e terem força política.

No Brasil, esse sistema é adotado para o preenchimento das vagas destinadas ao Poder Executivo e à exceção parlamentar, o Senado Federal.<sup>27</sup> Para eleição do Presidente da República, está previsto no art. 77 da Constituição brasileira de 1988 e parágrafos. Ressalte-se que há outros requisitos para ocupar cargos no Poder Executivo em geral. Entre eles, a maioria absoluta deve ser atingida em turno único ou em dois turnos. Para a escolha dos governadores (art. 28, CF), têm-se tratamento similar ao do Presidente. Quanto aos prefeitos municipais (art. 29, I, CF), há também o princípio da simetria, contudo apenas para aqueles municípios com mais de 200 mil eleitores registrados. Em municípios menores, a escolha se dá por maioria simples.

O objeto deste trabalho, no entanto, se volta para a abordagem de instrumentos inerentes ao sistema proporcional. Já a seguir.

### 2.1 Representação proporcional: distorções e consequências

O sistema proporcional é utilizado como um contraponto ao sistema majoritário, compreendendo, também, a representação política das minorias.

Essa característica é a principal vantagem democrática deste sistema político. As minorias desempenham importantíssimo papel na limitação e controle dos abusos do governo, ou seja, poder executivo. Sabe-se que o poder de influência entre os poderes (principalmente nas vias Executivo – Legislativo), bem como a prevalência (óbvia) da maioria, é marcante em qualquer democracia, eis que há interesses (principalmente eleitorais) em jogo.

A representação proporcional é melhor aproveitada no parlamento, por conceder voz política no mesmo

<sup>23</sup> BOBBIO, Norberto et. al. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1983. v. 1. p. 1102.

<sup>24</sup> BOBBIO, Norberto et. al. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1983. v. 1. p. 1104.

<sup>25</sup> BOBBIO, Norberto et. al. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1983. v. 1. p. 1102.

<sup>26</sup> BONAVIDES, Paulo. *Os sistemas eleitorais*. Ciência Política. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 265-276.

<sup>27</sup> Único órgão legislativo que é composto por representantes eleitos pelo sistema Majoritário.

espaço as mais extensas variações da sociedade, mesmo que tenham mínima representatividade. Dar voz a essas variações é exprimir o máximo da democracia, respeito aos iguais, à cidadania, à oportunidade, às variações e evoluções históricas e sociais, a concepções diversas etc.

Essa conclusão é consonante ao que pensa o Ministro Cesar Peluso, quando afirma:

Os sistemas de representação proporcional não visam, como se pode pensar à primeira vista, à representação das minorias; visa à representação de todas aquelas opiniões que, existindo em força numérica suficientemente importante para significar uma corrente de idéias, têm o direito de influir, na proporção de sua força, no governo do país.<sup>28</sup>

O sistema proporcional, portanto, na linha evolutiva conceitual do termo representatividade, é fundamentado na necessidade de atribuição de espaço de expressão política e atuação indireta às correntes ideológicas dos mais diversos matizes, cujas posturas são agrupadas e sintetizadas em partidos políticos.

Para o ministro, basta a agremiação partidária receber um número mínimo de votos, cujo cálculo determine a representatividade deste número. Não requer, necessariamente, o atingimento de uma maioria de votos. Por isso, é o sistema promocional do pluripartidarismo, caso brasileiro.<sup>29</sup>

Corroborando essa nota introdutória acerca do sistema proporcional, José Horácio Meirelles Teixeira ensina que:

Para que possa haver essa distribuição proporcional de cadeiras por um certo número de partidos, deve o distrito, evidentemente, eleger um número mais ou menos elevado de representantes, donde a necessidade de ser geograficamente extenso e mais ou menos populoso. O eleitor votará, agora, não mais no candidato apenas, como no sistema majoritário, mas num certo número, numa lista de candidatos. O voto, aqui, será plurinomial, donde a denominação

de “escrutínio de lista” que às vezes impropriamente recebe.<sup>30</sup>

O sistema proporcional, de acordo com Bobbio,<sup>31</sup> atua mediante duas formas de participação: no voto individual ou em listas.

No primeiro caso, o eleitor vota no candidato de sua preferência, escolhendo, também, suas preferências secundárias, ou seja, vota no segundo, terceiro, quarto etc. Já na forma de lista, o eleitor vota em um único candidato, dentro de uma lista determinada por um partido. Este modelo ainda sofre outra subdivisão, em lista aberta ou em lista fechada.

Em lista fechada, o partido político predetermina a ordem de eleitos, dependendo da quantidade de vagas atingida pelo partido. Se, por exemplo, o partido “a” atingir 3 vagas, a lista já prevê, antecipadamente, quem serão os 3 (primeiros da lista) que as assumirão.

Já em lista aberta, o eleitor vota tanto no candidato quanto na legenda de seu partido.<sup>32</sup> Este é o modelo adotado no Brasil e representa o pressuposto de eleições mais idôneas. O fato de o eleitor escolher a ordem das listas partidárias impediria, de outra forma, o império de grandes “caciques” partidários que não dão espaços a novas lideranças e novas ideias. O eleitor é quem deve fazer essa escolha, como no modo brasileiro.

Em suma, como pudemos observar, as eleições proporcionais têm por finalidades básicas assegurar que a diversidade e multiplicidade de opiniões de uma sociedade estejam refletidas no Legislativo e garantir uma correspondência entre os votos recebidos pelos partidos e sua representação.

Essa variação faz com que o Parlamento seja preenchido por setores sociais dos mais diversos, com o objetivo de fazer representar, na esfera de poder legislativo, o espelho da sociedade. É o sistema eleitoral que assegura aos diferentes partidos um número de representantes se-

<sup>28</sup> ATALIBA, Geraldo apud PELUSO. In: *Voto na Consulta* n. 1.398/07.

<sup>29</sup> O pluripartidarismo consagrou-se como um direito fundamental com a Constituição Federal brasileira de 1988, art. 17. Portanto, a manutenção do sistema proporcional favorece à garantia deste direito, possibilitando às diversas agremiações acesso aos cargos eletivos.

<sup>30</sup> TEIXEIRA, apud CORDEIRO, Rodrigo Aiache. *Sistemas partidários e sistemas eleitorais*. Buscalegis UFSC. Santa Catarina, 2009. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewArticle/31409>>. Acesso em: 15 out. 2009. p. 11.

<sup>31</sup> BOBBIO, Norberto et. al. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1983. v. 1. p. 1175.

<sup>32</sup> MS 29988 MC/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, 9.12.2010. (voto do Ministro Marco Aurélio)

gundo a sua expressão numérica, ideológica e programática. Ademais, indica o mapa político (correlacionamento de forças) de uma dada região.

Finalizando sua conceituação, Marcel Prélot afirma que o referido sistema “[...] tem por objeto assegurar às diversas opiniões, entre as quais se repartem os eleitores, um número de lugares proporcional às suas respectivas forças”.<sup>33</sup>

Porém, como salienta Mônica Herman Salem Caggiano, “[...] embora o modelo seja o que mais se afeiçoa à expectativa de representação do maior número de setores da comunidade social”,<sup>34</sup> é o método de apuração eleitoral que gera maior polêmica, tendo vista que o padrão adotado pode ensejar desvios e grandes falhas, como será mais adiante abordado.

Destarte, podemos claramente destacar alguns pontos positivos e negativos do sistema proporcional. De acordo com Rodrigo Aiache Cordeiro,<sup>35</sup> os efeitos positivos são: i) a real efetividade do voto, eis que praticamente todos contam de alguma forma para a distribuição das cadeiras do Parlamento; ii) conseqüentemente, dá a possibilidade das minorias se sentirem representadas; iii) a representação proporcional do pluralismo político; iv) a perfeita identificação e diferenciação dos grupos ideológicos diferentes no processo político; e v) associação da sinceridade do voto no resultado das eleições.

Da mesma forma como o sistema majoritário, o proporcional também tem pontos negativos, que são: i) responsabilização pela heterogeneidade política do governo; ii) complexidade de se chegar a um resultado das eleições e definição dos eleitos, conforme salientamos anteriormente; iii) promoção do distanciamento dos eleitores dos candidatos eleitos, por causa da proporcionalidade.

Há apontamentos na doutrina<sup>36</sup> destacando outro ponto negativo, a chamada “pulverização partidária”. O termo, entretanto, é totalmente descabido. A importância dos partidos políticos como associações que historicamente conquistaram sua posição de participantes ativas da democracia eletiva, bem como as instituições que melhor legitimam a representatividade política já foram explicitadas. O que há nesse termo é uma crítica aos métodos de atuação dessas agremiações no campo eleitoral nos dias de hoje, devido a todas as distorções presentes. Há, de fato, grande desvirtuamento das ações partidárias, porém o que de fato contribui para essas deturpações é a falta de um sistema regrado que favoreça um processo igualitário e liberal. Não se deve delimitar o número de partidos, ainda mais em uma sociedade diversificada e heterogênea, com tantos problemas e necessidades, como é a brasileira. Deve-se, sim, aprimorar o sistema político para que os partidos retomem suas atribuições históricas, em defesa da democracia.

E, destacando uma das grandes distorções do sistema político-eleitoral brasileiro já evidenciada na opinião de numerosa doutrina especializada e também do próprio STF, temos a formação das coligações partidárias no sistema proporcional. O motivo de existência destas junções está intimamente ligado às regras de acesso às cadeiras, principalmente às distorções na regra do quociente eleitoral e da divisão das sobras. Vejamos.

### 3 O quociente eleitoral

Segundo o ilustre jurista Paulo Bonavides, o quociente eleitoral “[...] consiste na divisão do número de votos válidos da circunscrição eleitoral pelo de mandatos a serem conferidos (ou cadeiras parlamentares oferecidas). Assim, os partidos elegerão tantos representantes quantas vezes a totalidade de seus sufrágios contenha o quociente eleitoral”.<sup>37</sup> Então, obviamente, apenas se compatibilizaria com o sistema proporcional.

<sup>33</sup> PRÉLOT, apud BONAVIDES, Paulo. *Os sistemas eleitorais*. Ciência Política. 16. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 4.

<sup>34</sup> CAGGIANO, Mônica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. Barueri: Manole, 2004. p. 123

<sup>35</sup> CORDEIRO, Rodrigo Aiache. *Sistemas partidários e sistemas eleitorais*. Buscalegis UFSC. Santa Catarina, 2009. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewArticle/31409>>. Acesso em: 15 out. 2009.

<sup>36</sup> Por exemplo, Luis Roberto Barroso, em *Reforma Política: uma proposta de Sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil*. Disponível em: <[http://www.institutoideias.org.br/pt/projeto/integra\\_projeto\\_ideias.pdf](http://www.institutoideias.org.br/pt/projeto/integra_projeto_ideias.pdf)>. Acesso em: 20 de mar. 2012

<sup>37</sup> BONAVIDES, Paulo. *Os sistemas eleitorais*. Ciência Política. 16. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 272.

Em miúdos, pelo quociente eleitoral se determina quantas vagas no parlamento tem determinada agremiação partidária. É um denominador comum a todos os partidos, que identifica a força representativa de cada agremiação. Entretanto, o cálculo utilizado para se chegar a esse denominador é deveras complicado.

A divisão inicial das cadeiras se dá pelo cálculo do chamado quociente eleitoral ou quota Hare. É dividido, daí, o número de votos válidos da circunscrição pelo número de cadeiras em disputa. Obtido o quociente, divide-se a votação do respectivo partido pelo quociente, estabelecendo-se esta fase de divisão específica das cadeiras o quociente partidário. Nela, cada agremiação ficará com tantos assentos quantas vezes atingir o quociente. As cadeiras não ocupadas serão submetidas a uma segunda alocação. Será adotada, agora, a divisão do número de votos que cada partido conquistou pelo número de representantes obtidos pelo partido até o momento, mais um (+1). A primeira cadeira restante vai para o partido que obtiver a maior média após a divisão. Repete-se a operação sucessivamente até esgotar os assentos. Deve-se acrescentar um denominador para o partido que obteve a cadeira em rodada anterior.

Na Tabela 1 anexada, temos um gráfico exemplificativo que tenta resumir esse difícil cálculo, buscado no site do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, bem didático.<sup>38</sup>

TABELA : Cálculo do Quociente Eleitoral.

### Cálculo do quociente eleitoral

Saiba como é realizado o cálculo do quociente eleitoral para distribuição de cadeiras pelo sistema de representação proporcional.

**Exemplo:** Divisão de 17 cadeiras no Município onde votaram 50.037 eleitores.

**1ª operação:** Determinar o nº de votos válidos, deduzindo do comparecimento os votos nulos e os em branco (art. 106, § único do Código Eleitoral e art. 5º da Lei nº 9504 de 30/09/97).

Comparecimento 50.037

-

Votos em branco

883

-

Votos nulos

2.832

=

Votos válidos 46.322

**2ª operação:** Determinar o quociente eleitoral, dividindo-se os votos válidos pelos lugares a preencher (art. 106 do Código Eleitoral). Despreza-se a fração, se igual ou inferior a 0,5, arredondando-a para 1 se superior.

Votos válidos

46.322

÷

nº de cadeiras

17

=

2.724,8

=

Quoc. eleitoral

2.725

**3ª operação:** Determinar os quocientes partidários, dividindo-se a votação de cada partido (votos nominais + legenda) pelo quociente eleitoral (art. 107 do Código Eleitoral). Despreza-se a fração, qualquer que seja.

Votação	Partidos
	Quociente Eleitoral Quociente Partidário
	A
	15.992
	÷ 2.725 = 5,8
	= 5
	B
	12.811
	÷ 2.725 = 4,7
	= 4
	C
	7.025
	÷ 2.725 = 2,5
	= 2
	D
	6.144
	÷ 2.725 = 2,2
	= 2

<sup>38</sup> Cálculo do Quociente Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tre-sp.gov.br/eleicoes/2004/quociente.htm>>. Acesso em: 27 jan. 2011.

$$\begin{array}{r} E \\ 2.237 \\ \div 2.725 = 0,8 \\ = 0^* \end{array}$$

$$\begin{array}{r} F \\ 2.113 \\ \div 2.725 = 0,7 \\ = 0^* \end{array}$$

Total = 13  
(sobram 4 vagas a distribuir)

\* Os partidos E e F, que não alcançaram o quociente eleitoral, não concorrem à distribuição de lugares (art. 109, § 2º, do Código Eleitoral).

**4ª operação:** Distribuição das sobras de lugares não preenchidos pelo quociente partidário. Dividir a votação de cada partido pelo nº de lugares por ele obtidos + 1 (art. 109, nº I do Código Eleitoral). Ao partido que alcançar a maior média, atribui-se a 1ª sobra.

Partidos
A
B
C
D
Votação
15.992
12.811
7.025
6.144
Lugares +1 ÷
÷ 6 (5+1)
÷ 5 (4+1)
÷ 3 (2+1)
÷ 3 (2+1)
Médias
2.665,3
2.562,2
2.341,6
2.048,0

(maior média 1ª sobra)

**5ª operação:** Como há outra sobra, repete-se a divisão. Agora, o partido A, beneficiado com a 1ª sobra, já conta com 6 lugares, aumentando o divisor para 7 (6+1) (art. 109, nº II, do Código Eleitoral).

Partidos
A
B
C
D

Votação
15.992
12.811
7.025
6.144

Lugares +1
÷ 7 (6+1)
÷ 5 (4+1)
÷ 3 (2+1)
÷ 3 (2+1)

Médias
= 2.284,5
= 2.562,2
= 2.341,6
= 2.048,0

(maior média 2ª sobra)

**6ª operação:** Como há outra sobra, repete-se a divisão. Agora, o partido B, beneficiado com a 2ª sobra, já conta com 5 lugares, aumentando o divisor para 6 (5+1) (art. 109, nº II, do Código Eleitoral).

Partidos
A
B
C
D

Votação
15.992
12.811
7.025
6.144

Lugares +1
÷ 7 (6+1)
÷ 6 (5+1)
÷ 3 (2+1)
÷ 3 (2+1)

Médias
= 2.284,5
= 2.135,1
= 2.341,6
= 2.048,0

(maior média 3ª sobra)

**7ª operação:** Como há outra sobra, repete-se a divisão. Agora, o partido C, beneficiado com a 3ª sobra, já conta com 3 lugares, aumentando o divisor para 4 (3+1) (art. 109, nº II, do Código Eleitoral).

Partidos
A
B
C
D

**Votação**

15.992

12.811

7.025

6.144

**Lugares +1**

÷ 7 (6+1)

÷ 6 (5+1)

÷ 4 (3+1)

÷ 3 (2+1)

**Médias**

= 2.284,5

= 2.135,1

= 1.756,2

= 2.048,0

(maior média 4ª sobra)

**OBS:** No exemplo acima, a 7ª operação eliminou a última sobra. Nos casos em que o número de sobras persistir, prosseguem-se os cálculos até que todas as vagas sejam distribuídas.

**RESUMO:**

**PARTIDOS**  
**NÚMERO DE CADEIRAS OBTIDAS**

pelo quociente partidário  
pelas sobras  
Total

A
5
2
7
B
4
1
5
C
2
1
3
D
2
0
2
E
0
0
0
TOTAL
13
4
17

Notemos que, na terceira operação do exemplo dado na tabela, visualizamos partidos ou agremiações que não atingiram o quociente eleitoral. Ambos ficaram próximos percentualmente, mas não o atingiram. Por isso, aparecem com 0 (zero) de vagas destinadas.

Aparentemente, nada há que obstar a essa conclusão. No entanto, o procedimento de preenchimento de vagas segue em diante após a primeira operação, pois não raro ocorrem as chamadas “sobras”, momento em que há um segundo passo no cálculo mostrado.

O problema reside exatamente a partir desta segunda divisão, estendendo-se para as posteriores até se atingir o preenchimento total das vagas. É o que abordaremos a seguir.

Neste esquema, observamos a necessidade de melhor se representar quem de fato tem relativa representatividade. Esta é uma das principais falhas e injustiças apresentadas no ordenamento do sistema proporcional. Devem ser corrigidas a fim de melhor atingir exatamente sua razão de ser: a representatividade proporcional.

**3.1 O artigo 109, §2º do Código Eleitoral: as “sobras”**

O Código Eleitoral Brasileiro, em seu artigo 109, § 2º, aduz:

Art. 109 — Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras:

[...]

§2º. Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os Partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral.

O sistema jurídico-eleitoral brasileiro exclui das sobras os partidos que não atingiram o quociente eleitoral. Ignora totalmente a representatividade dos votos depositados nestes partidos. Leia-se, neste caso, os partidos menores. A legislação favorece imensamente os grandes partidos que conseguem predominar o preenchimento das vagas, se beneficiando da exclusão dos partidos menores na divisão das sobras. Em regra, partidos maiores detêm maior representação do que realmente conseguiram por voto; e os menores, menor representação.

Em contrapartida, partidos menores, apesar de não atingirem o quociente eleitoral, detêm sobras maiores que os que atingiram e, ainda assim, ficam excluídos da distribuição, ocasionando grandes distorções na re-

presentatividade política. Para evitar tais prejuízos, os partidos menores partem para a “coligação partidária”. Note-se que as mesmas regras para os partidos servem para as coligações, ou seja, quando um partido ou coligação não atinge o quociente eleitoral, fica fora da divisão das sobras e, portanto, sem representatividade.

Um exemplo clássico da distorção ocorreu em 1996, no Município de Juatuba (MG), quando 18 partidos concorreram a 11 vagas de vereador. Desses 18, apenas um obteve o quociente eleitoral. Resultado: ficou com todas as 11 vagas da disputa. Os 17 partidos atingidos pela cláusula de exclusão não tiveram nenhuma influência no resultado eleitoral, sendo os seus votos desconsiderados, descartados como lixo. Esse caso foi citado em outro que também serve como exemplo. Neste segundo, pelas eleições de 2006, uma coligação do estado de Alagoas obteve 152.049 votos (ou quase 11% dos votos válidos), não atingindo o quociente eleitoral que, à época, equivalia a 154.307 votos (ou 11,11%).<sup>39</sup> É saliente a desproporcionalidade da regra, em que uma coligação ou partido que consegue 11,11% dos votos válidos detém representatividade, enquanto que um que atinge 10,94% fica sem representatividade nenhuma.

O critério de distribuição das sobras, portanto, descaracteriza o próprio sistema proporcional, por constituir óbvia cláusula de barreira. Este fator também conflita com o princípio da pluralidade partidária, uma vez que atinge diretamente o fator de existência de um partido político que, por sua vez, angariou votos e detém representatividade (mínima, é verdade) que talvez o faria galgar um lugar no parlamento pela regra das sobras. Obviamente, a quantidade de vagas que este partido conseguir será mínima ou única, porém proporcional aos votos que recebeu.

Devemos salientar ainda que a representação no parlamento, seja qual for a esfera (municipal, estadual ou federal), é o fator que sustenta determinado partido político. Sem um mandato inicial, é praticamente impossível um partido evoluir em suas concepções, ideologia e representatividade. Se o método de distribuição de vagas

no sistema proporcional não permite esta evolução, não há o que se falar em pluralismo político-partidário.

A questão da regra de divisão das sobras está intimamente ligada ao embaraço da tentativa de melhor prestigiar e fortalecer os partidos políticos, bem como adequá-los aos seus objetivos histórico-institucionais.

Como consequência dessa distorção da divisão das sobras, os partidos políticos, com o fim de atingir o quociente eleitoral, são levados a coligarem-se entre si. Estas coligações são prejudiciais ao sistema representativo brasileiro.

#### 4 As coligações partidárias no sistema eleitoral brasileiro

Várias conceituações são utilizadas para as coligações eleitorais. Para o jurista Ney Moura Teles, as coligações são “um ente jurídico com direitos e obrigações durante todo o processo eleitoral”.<sup>40</sup> Segundo Adriano Soares da Costa, a coligação “é uma integração de forças partidárias para a obtenção do mesmo objetivo: a vitória nas urnas e a hegemonia no poder”.<sup>41</sup> Para o deputado João Almeida (PSDB),<sup>42</sup> “servem (as coligações) como instrumento de sobrevivência das minorias nas eleições”. Já para o Tribunal Superior Eleitoral - TSE,

Coligação é a união de dois ou mais partidos com vistas na apresentação conjunta de candidatos a determinada eleição. A coligação, apesar de não possuir personalidade jurídica civil, como os partidos, é um ente jurídico com direitos e obrigações durante todo o processo eleitoral. É uma entidade jurídica de direito eleitoral, temporária, com todos os direitos assegurados aos partidos, e com todas as suas obrigações, inclusive as resultantes de contratos com terceiros, e as decorrentes de atos ilícitos.<sup>43</sup>

<sup>39</sup> AC 2694 / AL, relator Ministro Gilmar Mendes (Presidente). J. 16.09.2010, pub. DJE 22.09.2010. Na referida decisão, o STF denegou segmento a Cautelar alegando i) haver ADPF 161, atacando exatamente a mesma norma; ii) pela alegação da vigência longínqua da norma; iii) tal alteração deveria fazer parte de uma reforma política mais ampla.

<sup>40</sup> TELES, Ney Moura. Apud SALES, Osman Rodrigues de. *As coligações partidárias e a Lei nº 9.504/97*: apontamentos. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 53, 1 jan. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/2481>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

<sup>41</sup> COSTA, Adriano Soares da Apud SALES, Osman Rodrigues de. *As coligações partidárias e a Lei nº 9.504/97*: apontamentos. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/2481/ass-coligacoes-partidarias-e-a-lei-no-9-504-97>>. Acesso em: 18 mar. 2012.

<sup>42</sup> Durante a Comissão Especial da Câmara dos Deputados, sessão de 21.5.97.

<sup>43</sup> Conceituação utilizada no site do TSE. Disponível em: <[http://www.tse.gov.br/internet/institucional/glossario-eleitoral/termos/coligacao\\_partidaria.htm](http://www.tse.gov.br/internet/institucional/glossario-eleitoral/termos/coligacao_partidaria.htm)>. Acesso em: 30 jan. 2011.



## 5 Conclusões

Vimos, neste trabalho, as funções e a razão de existência dos partidos políticos: instrumento de formação política e exercício de representatividade. A Constituição Federal, respeitando as diferenças sociais, culturais, econômicas, de raça, religião, enfim, toda a heterogeneidade da sociedade brasileira, garantiu a cada uma delas, como bem entenderem, associarem-se para atuar politicamente de forma ativa. O art. 17, destarte, garante o pluripartidarismo. E esse pluripartidarismo é positivo para a nação.

Respondendo, então, à pergunta feita no início deste trabalho, sobre qual a explicação para o cada vez maior descrédito nos partidos políticos, temos que a falta de ideologia, de seriedade programática, de atuação ética e moral de quadros internos e a falta de política de responsabilidade desses partidos se dão por causa das regras que determinam o acesso às vagas eletivas. Os partidos se transformaram em aglomerados de poder, resumindo seus objetivos de dois em dois anos, a cada eleição. Não há mais efetivos programas, ideologia, formação política. Devemos restaurar o viés histórico da luta pelo fortalecimento político e democrático dos partidos.

A sistemática legal infraconstitucional adotou regras que desfazem as condições de subsistência dessas agremiações partidárias; de outra parte, permitem que se coliguem.

Como pleitear esse fortalecimento, principalmente ideológico, com as regras de barreira no acesso às vagas e à permissão, oriunda da necessidade – inclusive existencial – das coligações no nosso sistema proporcional?

Deve-se observar que as coligações apenas existem pelo fato de que essa cláusula desfavorece os partidos menores, que não conseguem atingir o coeficiente eleitoral por si só.

Há quem defenda essa limitação legal, com o fim das coligações. Defendem também a extinção de muitos partidos, por causa das diversas contradições ideológicas e práticas que, na verdade, muitas vezes, são “escolhas trágicas”. Muitas vezes, algumas ações “dolorosas” ideologicamente são necessárias para a manutenção e sobrevivência dos partidos, eis que dependem de tempo

de televisão, fundo partidário, que, por sua vez, depende de representação mínima no Congresso.

Como um sistema dito pluralista e, por consequência, pluripartidário, pode favorecer a extinção de partidos menores e a manutenção de grandes agremiações que se estendem e se mantêm mais fortes a cada eleição? Parece incongruente.

Muitas atitudes condenáveis de partidos menores – o que favorece a defesa por muitos doutrinadores de suas extinções por representarem tão somente “partidos de aluguel” ou por barganha de cargos – são feitas como mecanismo de sobrevivência no sistema representativo proporcional brasileiro. Sem representatividade, esses partidos não têm como lutar por cargos, pois teriam poucas chances de atingir o quociente eleitoral.

Concordamos que os partidos estão longe de representar as instituições políticas – de verdade – de outrora. Mas devemos dar mecanismos para essa mudança ética. Regras de fidelidade partidária, “verticalização”, entre outras, podem também ser introduzidas com mais afinco.

Defendemos, principalmente, que o sistema eleitoral brasileiro necessita expurgar as coligações de sua sistemática. Porém, isso não deve ocorrer isoladamente, sem os devidos ajustes normativos. Sem este cuidado, teremos, ao invés de fortalecimento, o desaparecimento de muitas agremiações, hoje reféns dos maiores e do sistema.

O primeiro ajuste começa pela inclusão de todos os partidos (mesmo os que não atingiram o quociente) na “divisão das sobras” dos votos, a fim de que cada agremiação detenha sua real representatividade, proporcional à quantidade de votos que obteve, respeitando as minorias que proporcionalmente mereçam representatividade.

Estamos vivenciando um processo de elaboração de projetos de reforma política. E dentre as propostas, destaca-se algumas no sentido de adotar o sistema majoritário para o parlamento. Será o golpe fatal nos partidos menores, jogando toda a luta histórica brasileira por representatividade pluripartidária, grande conquista das massas, no lixo, o que desrespeitaria a diversidade política, social e cultura brasileira. Esse tipo de proposta fortalece a manutenção dos “notáveis” no poder, o que não representa a realidade social.

Não podemos deixar de citar, também, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental DPF 161/2009, combatendo o art. 109, §2º do Código Eleitoral.

Esperamos, assim, por um julgamento favorável e/ou a aprovação da proposta dentro do pacote de reforma política o mais rápido possível. Será, como procuramos desenvolver em todo o trabalho, um salto para a melhoria do nosso sistema político-eleitoral e fortalecimento, cada vez maior, dos partidos políticos.

### Referências

- BARROSO, Luis Roberto. *Reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil*. Disponível em: <[http://www.institutoideias.org.br/pt/projeto/integra\\_projeto\\_ideias.pdf](http://www.institutoideias.org.br/pt/projeto/integra_projeto_ideias.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2011.
- BOBBIO, Norberto et. al. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1983. v. 1.
- BONAVIDES, Paulo. *Os sistemas eleitorais*. Ciência Política. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BRASIL. Cálculo do Quociente Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tre-sp.gov.br/eleicoes/2004/quociente.htm>> Acesso em: 27 jan. 2011.
- BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CAGGIANO, Mônica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. Barueri: Manole, 2004.
- CAGGIANO, Mônica Herman Salem. *Sistemas eleitorais X representação política*. 1989. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989.
- CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. *Fidelidade partidária e perda do mandato: a polêmica consulta 1398 do TSE e sua duvidosa constitucionalidade: a nota promissória cobrada com sangue*. Disponível em: <[www.portalttc.com.br](http://www.portalttc.com.br)>. Acesso em: 12 dez. 2009.
- COMPARATO, Fabio Konder. *Afirmção histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- CORDEIRO, Rodrigo Aiache. *Sistemas partidários e sistemas eleitorais*. Santa Catarina: Buscalegis UFSC, 2009. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewArticle/31409>>. Acesso em: 15 out. 2009.
- COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de direito eleitoral: teoria da inelegibilidade: direito processual eleitoral: comentários à lei eleitoral*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.
- DE PLÁCIDO E SILVA, Oscar Joseph. *Vocabulário jurídico*. 27 ed. Rio de Janeiro Forense. 2006.
- DWORKIN, Ronald. *Levando direitos à sério*. 2. ed. Tradução: Jefferson Luis Camargo. São Paulo: M. Fontes, 2007.
- FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. *Fidelidade partidária no Brasil: análise sob a óptica da política jurídica*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Os partidos políticos nas constituições democráticas*. Belo Horizonte: Universidade de Minas Gerais, 1966. Edição da Revista brasileira de estudos políticos.
- INKS, Maria Beatriz D'Almeida Ramos. *O exercício da cidadania segundo as teorias política e jurídica propostas por Ronald Dworkin*. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Político). - Programa de Mestrado da Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2008.
- KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. Tradução Luiz Carlos Borges. São Paulo: M. Fontes, 1998.
- KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (Org.). *Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências*. Rio de Janeiro; São Paulo: UNESP, 2010. Fundação Konrad Adenauer Stiftung.
- MENDONÇA, José Carlos. Partidos políticos: da visão dos clássicos aos desafios da (pós) modernidade. *Revista Eletrônica dos pós graduandos em Sociologia Política da UFSC*, Santa Catarina, v. 4, n. 2 -2, p. 67-83. 2008.
- PEREIRA, Erick Wilson. *Direito eleitoral: interpretação e aplicação das normas constitucionais-eleitorais*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- SALES, Osman Rodrigues de. *As coligações partidárias e a Lei nº 9.504/97*. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/2481/as-coligacoes-partidarias-e-a-lei-no-9-504-97>>. Acesso em: 18 mar. 2012.
- SOARES, Carlos Dalmiro da Silva. *Evolução histórico-sociológica dos partidos políticos no Brasil Imperial*. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/1503/evolucao-historico-sociologica-dos-partidos-politicos-no-brasil-imperial>>. Acesso em: 15 mar. 2012.
- TELLES, Olívia Raposo da Silva. *Direito eleitoral comparado: Brasil, Estados Unidos, França*. São Paulo: Saraiva, 2009.

WELFORT, Francisco C. (Org.). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática, 2001. v. 2. Série Fundamentos.

YURTSEVER, Leyla. *Os partidos políticos e a democracia representativa*. Publicado em 27 de maio de 1009. Disponível em: <[http://artigos.netsaber.com.br/resumo\\_artigo\\_15185/artigo\\_sobre\\_os\\_partidos\\_pol%C3%8Dticos\\_e\\_a\\_democracia\\_representativa](http://artigos.netsaber.com.br/resumo_artigo_15185/artigo_sobre_os_partidos_pol%C3%8Dticos_e_a_democracia_representativa)>. Acesso em: 13 fev. 2011.

**Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas,  
acesse o endereço eletrônico [www.publicacoesacademicas.uniceub.br](http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br).  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.**