

REFORMA POLÍTICA: APERFEIÇOAMENTO OU RETROCESSO PARA O PLENO EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA?¹

Aluno: Alceu José Cicco Filho²

Orientador: Prof. Doutora Maria Elizabeth Guimarães T. Rocha³

Resumo: Esse trabalho acadêmico, cujo objeto de estudo alicerça-se na sistemática das listas partidárias, examinou os efeitos causados aos atores políticos - eleitor, candidato e partido - após o potencial advento de um novo modelo de lista partidária, inserido no Projeto de Lei 2.679/03, que se diferencia amplamente do arquétipo de lista aberta acolhido desde meados de 1945. A relevância desse estudo traduz-se, especialmente, na dualidade entre a lista aberta e a lista fechada, perpassando pela busca de cientificamente desmistificar algumas das múltiplas facetas do sistema eleitoral brasileiro, como também elucidar os aspectos positivos e negativos dessa potencial mudança de ordem político-constitucional.

Palavras-Chave: Listas Partidárias. Reforma Política. Sistema Representativo. Sistema Eleitoral. Sufrágio.

POLITICAL REFORM: AN ENABLER OR DETRACTOR TO THE FULL EXERCISE OF DEMOCRACY IN BRAZIL?

Abstract: This academic work, which object of study is based on the system of the party lists, examined the effects caused on the political actors - voters, candidates and political party - after the potential advent of a new model of party list, in the Draft Law 2,679/03, which widely differs from the archetype of the opened list, adopted since mid-1945. The relevance of this study leads to the duality between the opened list and closed list, trying not only to scientifically demystify some of the many facets of the Brazilian electoral system, but also to elucidate the positive and negative aspects of this potential change of the political and constitutional order.

Key-words: Electoral System. Party Lists. Political Reform. Representative System. Suffrage.

¹ Pesquisa realizada no Programa de Iniciação Científica do UniCEUB;

² Aluno do 8º semestre de Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB;

³ Ministra do Superior Tribunal Militar. Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade Católica Portuguesa. Doutora em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora Universitária do Centro Universitário de Brasília - UniCEUB.

REFORMA POLÍTICA: APERFEIÇOAMENTO OU RETROCESSO PARA O PLENO EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA?⁴

Resumo: Esse trabalho acadêmico, cujo objeto de estudo alicerça-se na sistemática das listas partidárias, examinou os efeitos causados aos atores políticos - eleitor, candidato e partido - após o potencial advento de um novo modelo de lista partidária, inserido no Projeto de Lei 2.679/03, que se diferencia amplamente do arquétipo de lista aberta acolhido desde meados de 1945. A relevância desse estudo traduz-se, especialmente, na dualidade entre a lista aberta e a lista fechada, perpassando pela busca de cientificamente desmistificar algumas das múltiplas facetas do sistema eleitoral brasileiro, como também elucidar os aspectos positivos e negativos dessa potencial mudança de ordem político-constitucional.

Palavras-Chave: Listas Partidárias. Reforma Política. Sistema Representativo. Sistema Eleitoral. Sufrágio.

POLITICAL REFORM: AN ENABLER OR DETRACTOR TO THE FULL EXERCISE OF DEMOCRACY IN BRAZIL?

Abstract: This academic work, which object of study is based on the system of the party lists, examined the effects caused on the political actors - voters, candidates and political party - after the potential advent of a new model of party list, in the Draft Law 2,679/03, which widely differs from the archetype of the opened list, adopted since mid-1945. The relevance of this study leads to the duality between the opened list and closed list, trying not only to scientifically demystify some of the many facets of the Brazilian electoral system, but also to elucidate the positive and negative aspects of this potential change of the political and constitutional order.

Key-words: Electoral System. Party Lists. Political Reform. Representative System. Suffrage.

⁴ Pesquisa realizada no Programa de Iniciação Científica do UniCEUB;

SUMÁRIO

Introdução – Metodologia – 1. Perspectivas da Lista Aberta e Fechada sobre a ótica do Cidadão – 1.1. Noções Iniciais – 1.2. Lista Fechada Obstaculiza o Voto Direto? – 1.3. O Mecanismo da Identidade Partidária – 1.3.1 Identificação Partidária Vs Sentimento Antipartidário e o Caso da Venezuela e Bolívia – 2. Perspectivas da Lista Aberta e Fechada sobre a ótica do Candidato – 2.1 Os Efeitos das Listas Partidárias e a Competição Intrapartidária – 2.2 Gastos de Campanha e Corrupção – 3. Perspectivas da Lista Aberta e Fechada sobre a ótica do Ente Partidário – 3.1 Noções Iniciais – 3.2 Lista Partidária como Fator Determinante à Hegemonia da Agremiação Política – Conclusão – Referencias Bibliográficas.

INTRODUÇÃO

Consagrada nos Projetos de Lei 2.679/03 e 1.712/03, a Reforma Política dispõe acerca de numerosos institutos dentre os quais destacam-se as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei nº. 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) bem como a Lei nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

Presente na Ciência Política e no Direito Constitucional, a Reforma Política Brasileira tem sido objeto de análise e de estudo desde o fim dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte. Inicialmente, a proposta foi instituir o parlamentarismo como sistema de governo, adotar um sistema distrital misto com cláusula de barreira de 5% para a Câmara dos Deputados e acolher o Voto Facultativo. Essa primeira sugestão parte do pressuposto de que o sistema político brasileiro cada vez mais encontra-se em um estado político deplorável, resultante da combinação entre presidencialismo e multipartidarismo.⁵

⁵ Para Lessa, o que se nota é uma agenda marcada “por uma teoria da representação mínima”. Conforme Santos, vislumbra-se uma tentativa de retomar o controle oligárquico sobre a competição política no Brasil, controle esse que estaria, segundo o autor, ameaçado na última década pelo acentuado crescimento numérico do eleitorado e do público atento. Apud MELO, Carlos Ranulfo. *Reforma Política em Perspectiva Comparada na América do Sul*. UFMG: Belo Horizonte. 2006.p. 55.

Todavia, dezoito anos após a promulgação da Carta Magna, as modificações no sistema eleitoral brasileiro não foram em demasia surpreendentes:

- Redução, por ocasião da Revisão Constitucional de 1993, do mandato presidencial de cinco para quatro anos;
- Exclusão dos votos brancos do cálculo do quociente eleitoral (o que provocava sua elevação artificial)
- Instituição, em 1996, da reeleição para os cargos executivos;
- Extinção, em 1998, da regra que definia os deputados como candidatos natos (independentemente da vontade das convenções partidárias) às eleições imediatamente subsequentes;
- Aprovação em 2006, do fim da verticalização⁶ obrigatória das coligações partidárias;
- Aprovação em 2006 de regras mais rígidas sobre o financiamento das campanhas eleitorais, as quais determinam a) o cancelamento de registro de candidatura ou cassação de mandato no caso de uso comprovado de “caixa 2”; b) a divulgação de dois relatórios parciais de arrecadação e gastos por parte dos candidatos durante a campanha, sem necessidade de revelar doadores; c) a proibição de que entidades beneficentes e religiosas, entidades esportivas e organizações não-governamentais que recebam recursos públicos, organizações da sociedade civil de interesse público, façam doações de campanha; d) a proibição de showmícios e distribuição de brindes pelos candidatos.

Neste prisma, Carlos Ranulfo Melo ensina que:

(...) são modificações pontuais, nada que permita dizer que qualquer uma das duas agendas esteja sendo efetivada. Em dois casos, nos votos brancos e no quociente eleitoral, foram realizados aperfeiçoamentos incrementais da legislação. O fim da verticalização significou uma reação do Congresso a uma interpretação do TSE no que concerne às coligações para as eleições majoritárias. A redução do mandato presidencial teve como objetivo principal eliminar a figura

⁶ A verticalização foi instituída pelo TSE para as eleições de 2002 por meio de uma interpretação da legislação já existente. Determinava que as coligações estabelecidas para as eleições estaduais fossem coerentes com aquelas definidas para a disputa da presidência da República. A doutrina é unânime ao dizer que longe de garantir coerência às coligações, a verticalização apresentou duas consequências não previstas: a) a proliferação de alianças informais nos estados entre partidos, ou setores de partidos, que no plano nacional concorriam em coligações diversas e, b) a desistência, por parte de alguns partidos, de participar formalmente da disputa presidencial – lançando candidato ou coligando-se – como forma de manter a liberdade para as coligações estaduais. Em 2006, o Congresso aprovou legislação específica sobre o assunto, liberando as coligações a partir de 2008.

da eleição solteira, fazendo coincidir as eleições estaduais e a nacional. Somente as modificações aprovadas nos mecanismo de financiamento eleitoral, em 2006, guardam relação com momentos de crise política e levam em conta os humores da opinião pública.⁷

Essa questão restringe-se ao fato da Reforma Política não ter constado na agenda de quaisquer dos presidentes eleitos desde 1989. Tanto Fernando Henrique como Lula, e.g., lograram o feito de obter ao seu favor maioria legislativa, viabilizando não somente a aprovação de parte expressiva de suas metas e objetivos políticos, mas nos casos em que a iniciativa fosse parlamentar o projeto só seria amparado pelos demais membros do Congresso se guardasse conexão com os interesses do Executivo. Eis a justificativa para reformas específicas, ocultando-se em covardes aperfeiçoamentos, que unicamente contribuem para iludir e silenciar a *vox populi*, criando falsos estímulos à legitimidade no Poder e servindo como ilusão e mecanismo de arrefecimento às frágeis mentes doentis. Quiçá tenha sido nesse contexto que Nietzsche asseverou “O Estado é o mais frio de todos os monstros. Ele mente friamente; de sua boca sai esta mentira: Eu, o Estado, sou o povo”.⁸

Tendo em vista a nítida impossibilidade de dar a justa e merecedora atenção a todos os institutos presentes nos projetos de lei supramencionados, optou-se por limitar o estudo em questão sob a dualidade das listas fechadas e abertas, a fim de que o resultado final seja a apresentação de uma pesquisa minuciosa e atenta às diversas facetas inerentes ao tema que ora se propõe a examinar.

Nesse ponto cabe trazer *a lume* que a relevância e o estudo dessa questão estão associados ao fato de a Reforma Política se manifestar com grande presença e proximidade da realidade social contemporânea, proporcionando ao povo um instrumento hábil a materializar o sonho, talvez adormecido, de um governo pautado no interesse público, no bem da *Polis* e no progresso da coletividade.

Assim, mostrou-se e se impôs muito mais que um estudo doutrinário com teses puramente acadêmicas, carentes de uma proximidade com o corpo social. Fez-se merecedora da atenção da sociedade ao demonstrar que é o único meio capaz de

⁷ MELO, CARLOS RANULFO. *Op. Cit.* p. 56.

⁸ NIETZSCHE, Friedrich. *Assim falou Zaratustra*. São Paulo: Martin Claret, 2003. p. 51.

sanar o câncer político que contamina por metástase a política nacional e corrompe o velho ideário de representantes *pro societatis*⁹.

Tal estudo revela-se ainda mais imperioso, pois em um meio onde as diferenças entre classes cada vez mais se afirmam, onde o acesso a direitos mínimos e básicos é obstaculizado e a *vox populi* igualmente ignorada e negada, onde impera a impunidade e o desrespeito à legalidade constituída, sem dúvida, há que se pensar nas várias dimensões que fazem emergir e reforçar a necessidade de uma reforma, seja tributária, previdenciária, mas antes política.

METODOLOGIA

Essa pesquisa dirige-se para a dogmática jurídica *a priori*, e para a hermenêutica constitucional, *a posteriori*, visando estabelecer os efeitos ocasionados ao sistema eleitoral pátrio com a adoção da lista partidária fechada, bem como os reflexos ocasionados por ela ao cidadão, ao político, bem como à entidade partidária.

No plano científico, o método bibliográfico será a espécie de pesquisa adotada, analisando-se e discutindo-se no nível técnico e principalmente teórico o assunto em tela. Isso posto, a estrutura do relatório ora apresentado será definida pelo método procedimental denominado monografia dogmática ou operatória, alicerçando-se, por fim, na jurisprudência, doutrina e legislação.

1. PERSPECTIVAS DA LISTA ABERTA E FECHADA SOBRE A ÓTICA DO CIDADÃO

1.1 Palavras Iniciais

Reveste-se de grande importância no sistema de representação proporcional a fixação em listas dos nomes dos candidatos a cargos políticos, a fim de que o eleitor, quando do sufrágio, possa indicar aquele que dentre os elencados melhor reflete suas aspirações e anseios.

⁹ Simone Goyard-Fabre relembra que em Platão “a desunião entre governantes e governados que aderem de maneira rígida a seus princípios leva uma Cidade-Estado à catástrofe: foi o que aconteceu com a Pérsia, que se autodestruuiu devido a seu despotismo, assim como com Atenas, arruinada pelos excessos da liberdade. Em contrapartida, a conciliação, ou até a união estabelecida entre os princípios opostos defendidos pelos reis e pelos súditos, é o penhor de uma boa política na qual autoridade e liberdade precisam uma da outra”. O que deve se destacar desse raciocínio é tese de Platão ao afirmar que embora impossível uma política perfeita, possível seria, no entanto, a criação de uma política alicerçada na autoridade dos chefes e nas aspirações do povo. GOYARD-FABRE, Simone. *O que é a Democracia?*. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 80.

Uma primeira opção encontra seu fundamento na lista fechada, doutrinariamente definida e acentuada como preordenada, na qual os partidos definem momentos anteriores à eleição não somente os nomes inseridos nesse arranjo eleitoral, mas, sobretudo, suas respectivas ordens. O eleitor, face a esse cenário, não mais vota de forma pontual, particularizando nomes específicos, visto que limita a plenitude do seu sufrágio à lista hierarquizada pela agremiação partidária¹⁰.

Como adepta desse sistema, a Argentina¹¹ antes mesmo da reforma constitucional de 1994 contemplava em seu sistema eleitoral o instituto das listas fechadas, agregando-se também a este rol grandes democracias como a África do Sul, Espanha e Portugal, tendo a Itália utilizado o sistema de lista fechada pela primeira vez nas eleições de 2006.

A outra alternativa certamente perpassa pelo acolhimento da lista aberta, sistema em que a deliberação acerca de quais candidatos serão eleitos e legitimados a representar a *vox populi* circunda de forma exclusiva o ímpeto do eleitor. Os partidos, *a priori*, elaboram uma lista de candidatos e a população votante sufraga um dos aspirantes ali elencados, distribuindo-se as vagas obtidas pelo partido aos nomes que auferiram um maior número de votos, traduzidos por intermédio da soberania intrínseca à aprovação social. Seu uso se estende ao Brasil e em Estados outros como Finlândia e Polônia¹².

O Brasil faz uso do sistema proporcional de lista aberta desde 1945, antes de outros países que se notabilizaram por utilizá-la como a já aludida Finlândia em 1955 e o Chile em 1958. Nessa esteira, as vagas auferidas pelas entidades partidárias, ou também no caso de coligações entre partidos¹³, são ocupadas pelos aspirantes aos cargos políticos cujos votos foram superiores aos demais que compunham a lista,

¹⁰ Nesse arquétipo de sistema político os votos são concedidos aos candidatos elencados em posições de destaque pelo partido, renegando os demais aspirantes à função política às incertezas inerentes ao sistema.

¹¹ Interessante mencionar que a lei argentina possui uma norma de obrigatoriedade de posição competitiva da lista. Assim, cada terceira posição deve ser ocupada por uma mulher. Se, por exemplo, um partido estiver concorrendo a somente duas vagas num Distrito, ao menos um dos candidatos deverá ser do sexo feminino. Nos países que usufruem deste sistema, mas que não internalizaram esta peculiaridade, como a Costa Rica, a República Dominicana e a Venezuela, a possibilidade de mulheres no exercício da função pública é reduzida. Na Costa Rica, por exemplo, os partidos tendem a colocar as mulheres nos últimas posições da lista partidária, dificultando a chance de eleição.

¹² FLEISCHER, David. *Reforma Política no Brasil: uma história sem fim*. In: Revista do Curso de Direito. V. 5, n.º. 1, janeiro/junho de 2004. p. 11.

¹³ É importante sublinhar que as coligações entre os partidos funcionam como uma única lista; ou seja, os mais votados da coligação, independentemente do partido ao qual pertençam se elegem.

excepcionalizando-se a sistemática pátria, visto que no Brasil os eleitores igualmente possuem o condão de sufragar a legenda.¹⁴

Jairo Nicolau ensina que por volta de 1950 o sistema de lista aberta brasileiro tornou-se um constante objeto de críticas da classe politizada e entendedor da *res publica*. O primeiro motivo que deu origem à propagação desses nefrágicos comentários foi o fato de durante a campanha eleitoral, ao invés de cooperarem entre si, os candidatos seriam estimulados a competirem pelas possíveis cadeiras obtidas pelos partidos. Como conseqüência, os aspirantes à função pública se sentiriam incentivados a angariar votos em prol de suas causas e de forma individual, colaborando para promover a “personalização” e desestruturar os partidos.¹⁵

Foi em 2003, contudo, por meio de uma tentativa voltada à modificação desse melancólico esboço institucional, que a Comissão Especial de Reforma Política da Câmara dos Deputados, presidida pelo deputado Ronaldo Caiado, sugeriu a substituição do sistema de lista aberta pelo de lista fechada nas eleições para Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais. O juízo vigorou sinalizando a favor da lista fechada por duas razões precípuas: primeiro porque impulsionaria o fortalecimento de vínculos entre os eleitores e os partidos, bem como porque atuaria de forma compatível com o financiamento exclusivamente público das campanhas eleitorais. No tocante a este último, o argumento estava alicerçado na dificuldade em se controlar os gastos do fundo de campanha devido ao imensurável contingente de candidatos que disputam as eleições.

1.2. Lista Fechada Obstaculiza o Voto Direto?

Aqueles que são contra a sistemática da lista fechada alegam que ela seria um nítido óbice ao voto direto, consagrado a nível constitucional. Se considerada de forma pontual e específica, essa peculiaridade é um aspecto negativo, visto que renega a soberania popular e afasta os princípios democráticos que necessariamente

¹⁴ O voto de legenda é contado para distribuir as cadeiras entre os partidos, mas não tem nenhum efeito na distribuição das cadeiras entre os candidatos. A lista aberta tal como é aplicada no Brasil se contrapõe aos regramentos de outros Estados, pois na essência do sistema aberto o eleitorado deve sufragar um dos nomes elencados na lista a fim de que o seu voto seja contabilizado para o partido, renunciando a possibilidade de sufragar a legenda.

¹⁵ NICOLAU, Jairo. *Lista Aberta – Lista Fechada*. UFMG: Belo Horizonte, 2006. p. 134.

devem perpetuar no sistema. Consoante Wessels, o controle dos eleitores sobre aqueles que devem ou não exercer a função pública é minimizado e fica cingido à distribuição geral dos votos entre as agremiações partidárias.¹⁶ Nos dizeres de Cristian Klein, “em vez de escolher mais, o eleitor escolhe menos, pois há uma transferência de soberania para os partidos”¹⁷.

Se esse é o argumento que prepondera na justificação da continuidade da lista aberta no sistema, faz-se oportuno mencionar que esta representa, na mesma proporção, um óbice à plena vontade do cidadão visto que deturpa e inebria, ao fim e ao cabo, a pretensão primeira do eleitor¹⁸. Tais fragilidades se traduzem no já decantado intercâmbio eloqüente de parlamentares para outras legendas, na possibilidade de as coligações permitirem que o sufrágio conferido a um candidato auxilie a nomear outros concorrentes, bem como faz imperar um baixo controle da atuação parlamentar pelo eleitor, devido à dificuldade de armazenar o nome dos candidatos tempos após a eleição. Logo, a lista aberta não representaria uma panacéia aos vícios e males petrificados no sistema representativo brasileiro.

1.3. O Mecanismo da Identidade Partidária

Outro fundamento amparado pelos que admitem a lista fechada é a possibilidade de o eleitorado focar-se na figura do ente político, em vez de votar em candidatos. Deste modo, deixar-se-ia de sufragar propostas individuais dos concorrentes, concentrando o eleitor sua preferência em torno de programas partidários, notável expoente e incentivador da identificação partidária.

No que concerne a essa afinidade entre eleitorado e partido, a literatura estrangeira alicerçada, sobretudo, em Mainwaring e Sartori, esboça o Brasil como um país onde a relação entre agremiações e eleitor é extremamente precária, pois estes seriam avessos aos princípios doutrinários, ao programa do partido e às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção da entidade política. Essa assertiva, todavia, não merece prosperar. No ano 2000 o Ibope declarou que aproximadamente

¹⁶ Apud, KLEIN, Cristian. *Op. Cit.* p. 43

¹⁷ KLEIN, Cristian. *Op. Cit.* p. 43.

¹⁸ NICOLAU, Jairo. *O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil*. Working Paper nº 70, Centre for Brazilian Studies.

58% da classe votante brasileira possui afinidade com algum partido,¹⁹ um resultado extremamente favorável se comparado com a média mundial de 45,3%²⁰.

Na mesma pesquisa o Ibope asseverou não haver qualquer correlação entre o instituto da identificação partidária e o sistema eleitoral adotado em determinado país. Como dados concretos, as soberanias que fazem uso da lista fechada tais como Espanha, Eslovênia, Israel e Noruega apresentaram como média de afinidade política índices que permeiam 43,5%, ao passo que as nações que acolhem a lista com voto preferencial, isto entendido lista aberta, flexível e livre, refletiram resultados bem análogos, 43%. Assim, a idéia de justificar o acolhimento das listas preordenadas com o intuito de fomentar a relação entre eleitor e partido é um marco equivocado, primeiro porque não há um resultado coerente e certo da influência exercida pelo sistema eleitoral sobre a identificação partidária e mesmo que houvesse não se faria necessário acolhê-la, pois o eleitorado brasileiro contempla laços relativamente estreitos e harmônicos com o ente político.

1.3.1 Identificação Partidária Vs Sentimento Antipartidário e o Caso da Venezuela e Bolívia

Ainda na esfera da identificação partidária, merece destaque a sua face reversa, qual seja: o sentimento antipartidário. Naquelas sociedades em que o sistema eleitoral impõe uma grande proximidade do eleitor na figura da entidade partidária há a probabilidade de em situações extremistas como crises políticas e perda da legitimidade institucional o desencanto e a ira do cidadão serem direcionados, sobretudo, às agremiações partidárias. Corroborando essa tese tem-se o frustrante cenário vivenciado na Venezuela e Bolívia onde o sistema utilizado perpassava pela dialética da lista fechada. Assim, com o notório descontentamento social adveio a imperiosidade de se iniciar, ainda que contra o anseio da classe dominante, reformas no aparelho político direcionadas a acolher o voto personalizado em detrimento da cultura até então praticada do sufrágio partidário.

¹⁹ Pesquisa Ibope (OPP 217/00). Amostra nacional com 2 mil entrevistados. Perguntou-se “O senhor tem preferência ou simpatia maior por algum destes partidos políticos?”.

²⁰ *COMPARATIVE STUDY OF ELECTORAL SYSTEMS*. Disponível em: <www.csesdb.com>. Acesso em: 22 de janeiro de 2008. A indagação feita foi “*Do you usually think of yourself as close to any particular political party?*”, isto é, você se considera próximo a algum partido político específico?. Tradução livre.

Na Venezuela a preocupação dos agentes políticos não mais era refletir no poder a vontade e as aspirações emanadas do seio da coletividade, função precípua de um sistema representativo²¹, mas focavam-se unicamente no interesse dos partidos. O que bradava a sociedade venezuelana era que os parlamentares exercessem o seu mandato não em virtude de um direito próprio, mas em razão de sua qualidade de representantes²² ou, nos dizeres de Friedrich Glum, deveriam permitir que os fins transcendessem os interesses individuais²³. Só aceitaram, no entanto, modificar o sistema quando os índices de abstinência da população no sufrágio alcançaram picos elevadíssimos de 40%²⁴.

O caso boliviano, do mesmo modo, ocasionou uma grande perda da estabilidade institucional, acendendo a ruptura da legitimidade e sinalizando a necessidade de mudanças político-eleitorais. Logo, mesmo um sistema político alicerçado na centralização dos partidos, há sempre a possibilidade de os efeitos refletidos serem divergentes daqueles que se cobiçam, como a apatia e até mesmo a represália dos eleitores a todo o aparelho político. Neste particular Cristian Klein entende que a lista aberta contempla em si um aspecto positivo, pois em situações de grande decepção do eleitorado, como o recente caso de corrupção que ocorreu no Brasil no período de 2005 a 2006, o eleitor se sente “tentado” a legitimar alguma candidatura individual, já que não associa o problema ao partido, o transfere, pois, a uma mera e solitária candidatura.

2. PERSPECTIVAS DA LISTA ABERTA E FECHADA SOBRE A ÓTICA DO CANDIDATO

2.1 Os Efeitos das Listas Partidárias e a Competição Intrapartidária

Há que se ressaltar que as listas partidárias não exercem influência unicamente no eleitorado, não minimizam sua extensão ao cidadão, mas também

²¹ Conforme propunha o Marques de Mirabeau, em discurso na Assembléia de Provença em 1789, a função era a de fazer um mapa acurado das divisões e tendências da sociedade, nele se refletindo as várias correntes políticas. Buscou-se enfatizar que o sistema representativo seria o único meio para se realizar a representação exata a todos os grupos significativos do eleitorado. CARSTAIRS. Andrew McLaren. *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*. Londres: George Allen&Unwin, 1980.

²² MEIRELLES TEIXEIRA, J.H. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Forense Universitária, 1991. p. 487.

²³ Apud, BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 13. ed. Malheiros: São Paulo. 2006.

²⁴ Apud KLEIN, Cristian. *Op. Cit.* p. 52.

refletem seus efeitos no próprio candidato. Assim, uma das múltiplas facetas que envolvem o tema é a relação existente entre lista partidária e o aspirante à função política.

Carey e Shugart ensinam que uma das primeiras conseqüências das listas sobre aqueles aspirantes ao cargo político é a maneira e os meios pelos quais realizarão sua campanha eleitoral rumo ao legislativo. A premissa que se tem é que na sistemática das listas fechadas o candidato possui grande incentivo para criar vínculo com o partido, sobretudo com os líderes, uma vez que se traduzem como responsáveis pela ordenação e organização de todo o arranjo eleitoral. O candidato, nessa geografia, volta-se para os muros da agremiação que se converte, necessariamente, no seu principal distrito eleitoral.²⁵

No sistema aberto, a *contrario sensu*, os concorrentes buscam a simpatia dos eleitores, pois são eles quem legitima e sufraga os candidatos ao poder,²⁶ atentando o pretendente à função política para além da entidade partidária. Esse personalismo refletido nas listas abertas não é um aspecto intensamente negativo, já que proporciona benefícios na medida em que facilita o encargo dos representantes de prestar contas face aos representados, termo amplamente conhecido em sede doutrinária como *accountability*. Justamente neste diapasão é que Estados como a Venezuela, Bolívia e Dinamarca, buscaram, em vários momentos históricos, impulsionar uma relação pessoal entre político e cidadão. Na Alemanha, por exemplo, a personalização da política é tão crucial que o sistema distrital misto é popularmente denominado “representação proporcional personalizada”.

A característica precípua, portanto, do modelo fechado de lista é que esse ratifica a dificuldade de disseminar a reputação pessoal e envolve o partido como magno protagonista da arena política. Nesse cenário, a disputa entre candidatos do mesmo partido ocorre no período pré-eleitoral,²⁷ adiantando-se os concorrentes à ocasião em que o ente indica os nomes que serão elencados na lista, porquanto almejam posições de destaque face aos demais membros da mesma agremiação. Relevante deixar

²⁵ KLEIN, Cristian. *Op. Cit.* p. 54

²⁶ CAREY, John; SHUGART, Matthew. *Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas*. Electoral Studies, vol. 14, nº. 4, 1995. p. 417.

²⁷ LIMONGI, Fernando. *Voto Distrital, Voto Proporcional e Coligações*. In: Reforma Política e Cidadania. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2003. p. 465.

claro que a lista fechada não extingue a necessidade de se edificar uma reputação pessoal, mas a restringe, sobretudo, ao alcance da instituição partidária.

Em terras germânicas, aquele que almeja um lugar político deve percorrer o que é chamado de *Ochsentour*²⁸. Inicia sua carreira no partido ostentando encargos em posições carecedoras de destaque e conforme este intenso e dificultoso processo de ascensão política vai se consolidando, o aspirante ao encargo político é recompensado, aproximando-se cada vez mais do seu objetivo final de se converter em membro do Parlamento; uma trilha que leva em média 10,5 anos.

No esboço da lista fechada, em suma, a competição entre os membros do partido no decorrer das eleições é desnecessária e irracional, visto que a lista já se encontra estruturada, consubstanciando os nomes e a ordem dos mesmos nessa engenharia política. O desígnio, *a posteriori*, passa a ser um lento e árduo processo de angariar os votos do eleitorado ao partido.

Contrapondo-se a esse paradigma, a lista aberta reduz a disputa intrapartidária no período pré-eleitoral, mas opera como uma onda aterrorizante durante o momento eleitoral propriamente dito. Como a titularidade para se determinar a colocação final dos candidatos pertence unicamente aos cidadãos, que o faz por intermédio do sufrágio, não é equivocado afirmar que a grande competição só é impulsionada e ganha estímulos durante a campanha.

Não há que se negar que a lista aberta instiga a competição entre candidatos inerentes a um partido, afinal para que o aspirante à função pública logre a eleição é requisito precípua constar entre os nomes mais votados da agremiação a qual encontra-se inserido. No entanto, ao contrário do que se anuncia, essa disputa não é alarmante, possuindo índices não muito robustos, já que permeia uma considerável cessão de votos tanto dos concorrentes sobrepujados, como daqueles que galgaram patamares ao superar o quociente eleitoral. Logo, ao fim e ao cabo o que se vislumbra é um auxílio na eleição de integrantes do mesmo partido.

Nesse *mister*, reveste-se de essencialidade impedir que os concorrentes da mesma agremiação disputem eleitorados similares, tornando-se ausentes perante determinados agrupamentos de eleitores ou até mesmo permitindo que

²⁸ A tradução literal do termo exprime a vulgar expressão “caminho de boi”. No entanto, no meio político quer dizer todo e qualquer trajeto que tem que passar o agente até alcançar o reconhecimento político.

candidatos de outros partidos façam as vezes. Por tais motivos, o *modus faciendi* de elaboração da lista de candidatos é um fator vital para a estratégia eleitoral.

O argumento de que o sistema preordenado de lista é mais benéfico face à exacerbada competição intrapartidária consubstanciada na lista aberta não é merecedor de prestígio. Ainda que não alcançando índices elevados é possível evitá-la ao investir no perfil do candidato, analisando-o e instruindo-o a atuar naquela específica base eleitoral, evitando, pois, a temida concorrência pelo mesmo eleitorado. Para tanto, imperioso é um procedimento que envolva minuciosa seleção interna, bem como uma efetiva coordenação pela direção partidária que pondere “critérios geográficos, atraiendo nomes de diversas regiões do estado e empenhando-se na busca de evitar superposições de candidatos da mesma área (...)”.²⁹

2.2 Gastos de Campanha e Corrupção

Bradam os idealistas afirmando que a lista aberta ocasiona ao candidato sensações de dúvida e incerteza, resultando uma instabilidade superior àquela contemplada na lista fechada. Assim, defendem que no contexto idealizado pela lista aberta a disputa entre concorrentes se perfaz em ambiente público, e de uma forma ou de outra está sobre a égide dos caprichos e humores de um ator político que nem sempre se tem dados precisos sobre ele: o eleitor. Logo, tem-se mais incerteza. Partindo do princípio de que na sistemática da lista fechada quem a define é o dirigente partidário, alguém que o candidato conhece relativamente bem devido ao amplo convívio no decorrer da vida política, o resultado certamente se revela na maior previsibilidade.³⁰

Essa instabilidade resultante do sistema aberto fomentaria claramente elevados investimentos na campanha e a possível economia do dispêndio com a implantação da lista fechada transmuda-se em elemento factível, pois suprimir-se-ia a constante disputa entre os candidatos, limitando a competição às entidades partidárias. Ademais, para aqueles que amparam o sistema preordenado, estar-se-ia diante de um imensurável subsídio à Justiça Eleitoral na medida que esta passaria a fiscalizar um contingente inferior de atores políticos, focando-se unicamente nas entidades partidárias e atuando de forma mais célere e eficiente no combate à corrupção.

²⁹ NICOLAU, Jairo. *O sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil*. UFMG: Belo Horizonte. 2006.p.9.

³⁰ NICOLAU, Jairo. *Lista Aberta – Lista Fechada*. Cit. p. 135.

Todavia, para aqueles que vislumbram na lista preordenada a panacéia às viciosidades enclausuradas no aparelho político-eleitoral pátrio, conforme proposta elencada no Projeto de Lei nº. 2679, o bem maior seria a sua compatibilidade com o financiamento exclusivamente público de campanha,³¹ atuando como mecanismo apto a impedir a prevalência do poder econômico nas disputas eleitorais, coibindo também a busca de recursos para tais campanhas junto a grupos econômicos e empresas concessionárias de serviços públicos.

Assim, a aliança conjurada entre lista preordenada e financiamento público de campanha afastaria, ao menos em tese, a inclinação à corrupção. De certo atuaria como um óbice à já decantada e repetitiva compra de votos, uma vez que a *ratio* do sistema giraria em torno do voto partidário e estaria apta a obstaculizar a presença de recursos não contabilizados, justificando-se tal assertiva na presunção de que os atores políticos e patrocinadores privados estariam sobre a égide de uma fiscalização eficaz e seriam austeramente apenados se incorressem em fraude³².

Todavia, deve-se ponderar tais benefícios com um acentuado senso de precaução, pois a corrupção na dialética cerrada poderia, sem grandes devaneios, se disseminar a outros ramos. Ao invés de ocorrer compra de votos, os concorrentes, com a cega e inebriada ânsia de colher êxitos nessa conquista, poderiam focar-se na aquisição de melhores posições na lista partidária, direcionando a propina aos dirigentes do partido. De acordo com este raciocínio, se porventura ocorressem eventuais escândalos na seara política, o sentimento de aversão da sociedade à classe politizada seria extremamente elevado, já que recursos públicos estariam sendo direcionados para a manutenção de um sistema eleitoral alicerçado em entidades partidárias antiéticas, sem qualquer apreço aos bons costumes, tampouco à lisura que deve nortear o exercício da função pública.

³¹ O atual modelo brasileiro é parcialmente público, uma vez que os partidos recebem recursos da União por meio do fundo partidário e da utilização do horário eleitoral gratuito, que apesar do nome, não é de graça; o Estado recompensa rádios e TVs, concedendo isenção fiscal.

³² NICOLAU, Jairo. *Lista Aberta – Lista Fechada*. Op.Cit. p. 135.

3. PERSPECTIVAS DA LISTA ABERTA E FECHADA SOBRE A ÓTICA DO ENTE PARTIDÁRIO

3.1 Noções Iniciais

Outro aspecto de magna relevância no tocante ao tema em tela é, por certo, a análise dos efeitos e dos impactos causados aos partidos com o advento desse novo arquétipo de listas.

É cediço que em todas as democracias uma das funções precípua que envolvem a entidade partidária gira em torno da deliberação daqueles que representarão o ente político, podendo esse processo sofrer variações de maior ou menor centralização. Processos abertos legitimam o que a doutrina classifica como *individualist behavior*, um comportamento adstrito e constricto ao político, pois edificariam laços pessoais face aos eleitores, fragilizando o ente partidário. De outro modo, procedimentos mais estreitos atuariam como mecanismo de proteção à direção da agremiação, gerando liames organizacionais.

Explanado ao largo desse artigo, o sistema fechado de lista confere aos partidos a possibilidade de legitimar seus candidatos de forma centralizada, priorizando a obediência e a rígida disciplina às diretrizes da agremiação. Logo, a idéia de voto preferencial é rejeitada a fim de que candidatos não colham os ditos vínculos pessoais e, conseqüentemente, se subordinem ao ente.

3.2 Lista Partidária como Fator Determinante à Hegemonia da Agremiação Política

Para Figueiredo e Limongi a lista aberta desestruturaria os partidos na medida em que subtrai das lideranças os mecanismos de punição daqueles que contradizem as diretrizes partidárias³³. Destarte, pelo fato de atenuar a supremacia das decisões dos dirigentes, a lista aberta seria a causa dos demais males que assolam o sistema político brasileiro, e ao fim acabaria por desestabilizar a coesão interna das

³³ FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária*. Dados, v. 45. n.º. 2. 2002. p. 303-339.

legendas, desestruturaria o pensamento do eleitor e deturparia a identificação partidária³⁴.

Tal assertiva não deve ser acolhida sem um mínimo de prudência e razoabilidade, visto que a modalidade aberta, do mesmo modo que os demais sistemas, possui o condão de definir os mecanismos de ordem procedimental e instrumental que partidos acolherão para controlar seus membros. Um nítido exemplo é o que ocorreu com o Partido dos Trabalhadores em meados de 1997. Ao concorrer na sistemática da lista aberta, fez-se uma organização disciplinada e dificultou o individualismo “através da institucionalização de diversos mecanismos de sanção, inclusive o controle do acesso à legenda e a ameaça de expulsão”³⁵.

Outro exemplo a ser sopesado é o sistema partidário finlandês, reafirmando e ratificando que lista aberta não exclui, tampouco cria óbices à construção de entidades políticas bem estruturadas:

O caso finlandês torna evidente que não podemos formular uma hipótese geral de que sistemas de lista aberta sempre têm efeitos deletérios sobre a construção partidária (...). O sistema partidário (finlandês) é marcado por profundas divisões ideológicas; os partidos são programáticos; as organizações partidárias são fortes³⁶.

De modo instigante Owens ressalta que, ao contrário do que se espera, há na dialética da lista fechada a possibilidade de persistirem partidos menos coesos e até mesmo individualistas, caso este que se vivencia e vislumbra na realidade política da Áustria, Bélgica, Venezuela e Argentina³⁷.

Shugart reconhece que o Brasil, ainda que no panorama das listas abertas, possui mecanismos de controle sobre as candidaturas, concedendo-lhe um *score* que corresponde ao dos países em que a supremacia do ente partidário se faz valer face aos seus membros³⁸. Sem embargo, mesmo que tal controle não fosse algo peculiar do sistema pátrio, o processo de seleção não é o único instrumento que legitima a disciplina

³⁴ DULCI, Otávio S. *A Incomoda Questão dos Partidos no Brasil: Notas para o Debate da Reforma Política*. In: M. V. Benevides, P. Vannuchi e F. Kerche (orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 12

³⁵ SAMUELS, David. *Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil*. Dados, vol. 40. nº. 3, 1997. p. 526.

³⁶ MAINWARING, Scott. *Op. Cit.* p. 46.

³⁷ OWENS, John E. *Explaining Party Cohesion and Discipline in Democratic Legislatures: Purposiveness and Contexts*. The Journal of Legislative Studies, v. 9, nº. 4, 2003. p. 22.

³⁸ SHUGART, Matthew S. *Extreme Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative*. In: M.S. Shugart e M. Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems – The Best of Both Worlds?*. Oxford: Oxford University Press, 2001.p.37.

partidária, visto que os dirigentes ainda possuem na arena eleitoral o controle do horário político e, na arena legislativa, determinados direitos parlamentares que adjudicam à direção partidária a centralização desse condão decisório.³⁹ Assim:

(...) a construção de “partidos fortes” não passa, necessariamente, pela mudança do sistema eleitoral. Partidos são fortalecidos por regras internas, pertinentes à sua própria organização.

(...)

Nosso argumento é que as propostas de reforma eleitoral no Brasil têm sido enviesadas pela obsessão de fortalecer artificialmente os partidos, isto é, reforçando os poderes dos líderes – poderes esses, que, hoje, embora vulneráveis aos resultados das urnas, não são poucos⁴⁰.

Por conseguinte, resta indubitável que inserir a lista preordenada no atual cenário político brasileiro é caminhar de encontro ao aprimoramento dos pequenos grupos de liderança partidária, não raro atingindo o controle das candidaturas níveis de onipotência que resgatariam e fariam vívidos antigos conceitos de caciquismo e oligarquização partidária.

CONCLUSÃO

Diante dos comentários tecidos, deve-se atentar que a necessidade de uma reforma no âmbito político-eleitoral está ligada à sociedade brasileira na mesma proporção em que estão os velhos valores de respeito à soberania popular, às regras de civismo e aos princípios que norteiam uma democracia verdadeiramente consolidada. Analisá-la é especialmente rememorar patriotismo e consciência política, é o chamado à construção de novos pilares, de novos fundamentos em prol de toda coletividade, favorecendo a restauração de um corpo social doentio e severamente molestado.

Em uma brevíssima síntese, pode-se inferir que várias das críticas e análises voltadas à lista aberta não se sustentam empiricamente e uma possível mudança para a lista preordenada não representaria uma alternativa satisfatória, uma vez que a ausência de *accountability* personalizado, a tendência à oligarquização partidária e a possibilidade de estimular o sentimento antipartidário superam em demasia os benefícios esperados. Essa conclusão não implica na afirmativa segundo a qual o sistema de lista aberta está livre de defeitos, consubstanciando a plenitude das virtudes,

³⁹ FIGUEIREDO; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

⁴⁰ KLEIN, Cristian. *Op. Cit.* p. 80.

mas reconhece, sobretudo, a necessidade de reestruturá-lo e adequá-lo ao cenário político pátrio.

Essas, portanto, foram as conclusões oriundas desse minucioso estudo de investigação, devendo nortear e servir de suporte a qualquer perspectiva de mudança. A proposta de adoção da lista fechada no Brasil não somente gerou grande controvérsia e discussão entre estudiosos, mas também no âmbito político, na *ratio* dos jornalistas, formadores de opinião e até mesmo entre o cidadão, o “simples eleitor”, paciente de uma reforma que insurge-se em forma de ingerências dramáticas nas instituições brasileiras.

É de interesse legítimo do cidadão se interar e tecer comentários sobre a *res* pública, criticando o sistema político e propondo a melhoria de seus elementos constitutivos; é cidadania. Quiçá tenha sido nesse contexto que Dallari salientou que construir cidadania é também construir novas relações e consciências, pois revela algo que não se aprende tão somente por intermédio doutrinário, mas com a convivência na vida social e pública. É na vivência rotineira, cotidiana que aperfeiçoamos o senso de cidadania que paira e se acolhe na mente humana, por intermédio das relações desenvolvidas com a coisa pública e política. É um desafio que não chega ao fim, não é mera tarefa, onde se faz a sua parte, apresenta e tem-se cumprida a missão. Enquanto indivíduos inseridos e pertencentes a um constante processo de aperfeiçoamento, estaremos eternamente procurando, desmistificando e adquirindo consciência mais vasta dos direitos e das obrigações cívicas. Talvez jamais possamos ousar e apresentar a tarefa que nos foi proposta pronta, pois novos desafios na vida social e política hão de advir, exigindo novas conquistas e, portanto, mais cidadania⁴¹.

⁴¹ DALLARI, Dalmo. Disponível em: http://64.233.169.104/search?q=cache:Os0RlaoHTwwJ:www.dhnet.org.br/direitos/sos/textos/oque_e_cidadania.html+construir+cidadania+%C3%A9+tamb%C3%A9m+construir+novas+rela%C3%A7%C3%B5es+e+consci%C3%A2ncias&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=1&gl=br. Acesso em: 18 de ago. 2008.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aristóteles. *A Política*. São Paulo: Martin Claret, 2007.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- BAWN, Kathleen. *The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as a Social Choice Outcome*. American Journal of Political Science, vol. 37, n. 4, nov.1993.
- BOBBIO, Noberto. *Teoria Geral da Política*. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 13. ed. Malheiros: São Paulo. 2006
- BONAVIDES, Paulo. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- CAIN, Bruce; FERREJOHN, John; FIORINA, Morris. *The Personal Vote – Constituency Service and Electoral Independence*. Harvard University Press, 1987
- CAREY, John; SHUGART, Matthew. *Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas*. Electoral Studies, vol. 14, nº. 4, 1995.
- CARSTAIRS. Andrew McLaren. *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*. Londres: George Allen&Unwin, 1980
- CINTRA, Antônio Octávio. A Proposta de Reforma Política: Prós e Contras. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema3/pdf/2004_14292.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2007.
- CINTRA, Antonio Octávio. *O Sistema Eleitoral Alemão como Modelo para a Reforma do Sistema Eleitoral Brasileiro*. Câmara dos Deputados: Brasília, 2000.
- COMPARATIVE STUDY OF ELECTORAL SYSTEMS. Disponível em:<www.csesdb.com>. Acesso em: 22 de janeiro de 2008
- DALLARI, Dalmo. Disponível em: http://www.an.com.br/anescola_e/2007/jun/19/09.jsp. Acesso em:18 de ago. 2008.
- DIRCEU, José; IANONI, Marcus. *Reforma Política: Instituições e Democracia no Brasil Atual*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.
- DOS SANTOS, Wanderley Guilherme. *Crise e Castigo: Os Partidos e Gerais na Política Brasileira*. Rio: Vértice-Iuperj, 1987.
- DULCI, Otávio S. A Incomoda Questão dos Partidos no Brasil: Notas para o Debate da Reforma Política. In: M. V. Benevides, P. Vannuchi e F. Kerche (orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária*. Dados, v. 45. n°. 2. 2002.

_____. *Os Partidos Políticos nas Constituições Democráticas*. Belo Horizonte, 1966, versão em português da tese de doutorado *Le Statut Constitutionnel des Partis Politiques au Brasil, en Italie em Allemagne et em France* Paris, 1960.

FLEISCHER, David. *Reforma política e financiamento das campanhas eleitorais*. In: Cadernos Adenauer. n° 10. Os custos da corrupção. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

FLEISCHER, David. *Reforma Política no Brasil: uma história sem fim*. In: Revista do Curso de Direito. V. 5, n°. 1, janeiro/junho de 2004.

GOYARD-FABRE, Simone. *O que é a Democracia?*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KINZO, Maria. *Os Partidos no Eleitorado: Percepções Públicas e Laços Partidários no Brasil*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.20, n°57. 2005.

KLEIN, Cristian. *O Desafio da Reforma Política*. Mauad: Rio de Janeiro, 2007.

LAMOUNIER, Bolívar. *A Democracia Brasileira no Limiar do Século 21*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1996.

LASSALE, Ferdinand. *O que é uma Constituição*. 3. ed. São Paulo: Minelli, 2006.

LIJPHART, Arend. *As Democracias Contemporâneas*. Lisboa: Gradiva Publicações, 1989.

_____. *The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-1985*. American Political Science Review, v. 84, n. 2, 1990.

LIMONGI, Fernando. Mesa “*Voto Distrital, Voto Proporcional e Coligações*”. In M. V. Benevides, P. Vannuchi e F. Kerche (orgs.), *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

_____. *Voto Distrital, Voto Proporcional e Coligações*. In: *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2003.

MAINWARING, Scott. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: The case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

_____. *Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais – O Brasil numa Perspectiva Comparada*. Novos Estudos Cebrap, n°. 29, 1991.

UNGLAUB, Manfred. *Eleições e Sistema Político: Experiências com o Voto Distrital Misto na Alemanha*. In: Partidos e Sistemas Eleitorais em Tempos de Reforma. Winfried Jung et alii. Debates n.9, São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1995.

MANIN, Bernard. *The Principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Express, 2002.

MAYORGA, René. *La democracia en Bolivia consolidación o desestabilización?*. Pensamiento iberoamericano: revista de economía política, n.14, jul., 1988.

MEIRELLES TEIXEIRA, J.H. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Forense Universitária, 1991.

MELO, Carlos Ranulfo. *Reforma Política em Perspectiva Comparada na América do Sul*. UFMG: Belo Horizonte. 2006.

NICOLAU, Jairo M. *O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil*. Working paper, nº. 70, Centre for Brazilian Studies, 2006.

_____. *Lista Aberta – Lista Fechada*. UFMG: Belo Horizonte, 2006.

_____. *O sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil*. UFMG: Belo Horizonte. 2006.

NIETZSCHE, Friedrich. *Assim falou Zaratustra*. São Paulo: Martin Claret, 2003.

NOHLEN, Dieter. *Changes and Choices in Electoral Systems*. In: Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives. A. Lijphart and B. Grofman. New York: Praeger, 1984.

OWENS, John E. *Explaining Party Cohesion and Discipline in Democratic Legislatures: Purposiveness and Contexts*. The Journal of Legislative Studies, v. 9, nº. 4, 2003.

RANULFO, Carlos. *Reforma Política em Perspectiva Comparada na América do Sul*. UFMG: Belo Horizonte. 2006.

RICOLFI, Luca. *Il Voto Proporzionale e il Nuovo Spazio Politico Italiano*. Rivista Italiana di Scienza Política. anno XXIV, n.3, 1994.

SAMUELS, David. *Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil*. Dados, vol. 40. nº. 3, 1997.

_____. *Sources of Mass Partisanship in Brazil: Latin America Politics and Society*. vol. 48, nº 2, p.1-27, 2006.

SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional: Como mudam as Constituições*. Brasília: UNB, 1996.

_____. *Sistemas Electorales*. In: Elementos de Teoria Política. G. Sartori. Madrid: Alianza Editorial, 1992.

SHUGART, Matthew S. *Extreme` Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative*. In: M.S. Shugart e M. Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems – The Best of Both Worlds?*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lucio. *Projetos de Reforma Política na Câmara dos Deputados*. In: *Reforma Política: Lições da História Recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SOBIERAJSKI, Denise Goulart Schlickmann. *Financiamento de Campanhas Eleitorais*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2004.

TAVARES, José Antônio Giusti Tavares. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: Teoria, Instituições e Estratégias*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

TAAGEPERA, Rein; SHUGART, Matthews S. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven, Yale University Press, 1989.

WEBER, Max. *A Política como Vocação*. UNB: Brasília.2003

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UniCEUB

**REFORMA POLÍTICA:
APERFEIÇOAMENTO OU RETROCESSO PARA O
PLENO EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA?**

**Orientadora: Prof.^a Maria Elizabeth
Guimarães Teixeira Rocha**

**Orientando: Alceu José Cicco Filho
Curso: Direito**

Brasília, DF, 1º semestre de 2008.

ALCEU JOSÉ CICCÓ FILHO

**REFORMA POLÍTICA:
APERFEIÇOAMENTO OU RETROCESSO PARA O
PLENO EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA?**

Relatório apresentado como
requisito para conclusão do XI
Projeto de Pesquisa do Centro
Universitário de Brasília –UniCEUB
Orientadora: Prof. Doutora Maria
Elizabeth G. T. Rocha.

BRASÍLIA

2008

Sumário

Resumo.....	3
Aspectos Iniciais.....	4
Desenvolvimento e resultado da Pesquisa	
1. O Desafio da Reforma Política Brasileira.....	10
2. O Enigma da Lista Aberta Vs Lista Fechada.....	14
3. Perspectivas da Lista Aberta e Fechada sobre a ótica do Cidadão..	16
3.1 Noções Iniciais.....	17
3.2 Lista Fechada Obstaculiza o Voto Direto?.....	18
3.3 O Mecanismo da Identidade Partidária.....	21
3.4 Identificação Partidária Vs Sentimento Antipartidário e o Caso da Venezuela e Bolívia.....	25
4. Perspectivas da Lista Aberta e Fechada sobre a ótica do Candidato.....	29
4.1 Os Efeitos das Listas Partidárias e a Competição Intrapartidária.....	30
4.2 Gastos de Campanha e Corrupção.....	34
5. Perspectivas da Lista Aberta e Fechada sobre a ótica do Ente Partidário.....	38
6. Do Sistema Eleitoral Germânico.....	44
6.1 Noções Iniciais.....	45
6.2 O Sistema Eleitoral Germânico como Arquétipo à Reforma Política Brasileira.....	47
7. Conclusão.....	57
8. Referências Bibliográficas.....	59

Resumo

Esta pesquisa, cujo objeto de estudo alicerça-se na sistemática das listas partidárias, visa a analisar os efeitos causados ao regramento eleitoral pátrio e ao eleitor, após o potencial advento de um novo modelo de lista partidária, inserido no Projeto de Lei 2.679/03, diferenciado do arquétipo de lista aberta acolhido desde meados de 1945. A relevância desse estudo traduz-se, especialmente, na dualidade entre a lista aberta e a lista fechada, pois a primeira ao viabilizar o condão de o eleitor pontualmente legitimar o candidato cujos projetos guardam maior compatibilidade com os seus anseios e aspirações, acaba por concentrar a hegemonia no representante e não na entidade partidária, não raro resultando em um sistema representativo fragmentado e mórbido, fulcrado na incessante troca de partidos, preponderando a indisciplina partidária, como também a dificuldade de se consagrar o financiamento público de campanha. Mencionou-se supra a expressão dualidade, pois a lista fechada igualmente não é de todo salutar e adequada para o sistema representativo brasileiro, quiçá por destituir a já aludida faculdade de o eleitor com plenitude sufragar seu candidato, porquanto nesse *mister* o papel protagonizador é conferido ao ente político, quiçá pela possibilidade de a corrupção alçar níveis mais elevados, saindo da esfera da candidatura individual e perpassar pelo partido político como instituição. Nesse contexto, o empenho que se louva é o de cientificamente desmistificar algumas das múltiplas facetas do sistema eleitoral brasileiro, como também elucidar os aspectos positivos e negativos dessa potencial mudança de ordem político-constitucional.

Palavras-Chave

Reforma Política - Sistema Representativo - Sufrágio - Sistemas Eleitorais - Listas Partidárias

Aspectos Iniciais

Como proposto no projeto apresentado para ingresso no 6º Programa de Iniciação Científica do Centro Universitário de Brasília, o estudo que ora se desenvolve está alicerçado no ramo da ciência jurídica denominado Direito Constitucional, trazendo em seu bojo o escopo de analisar, investigar e conflitar posições doutrinárias, jurisprudenciais, legais e constitucionais, no âmbito do direito comparado e histórico, no que tange à reforma política como um meio de aperfeiçoamento ou retrocesso ao pleno exercício da democracia brasileira.

Consagrada nos Projetos de Lei 2.679/03 e 1.712/03, a Reforma Política dispõe acerca de numerosos institutos dentre os quais destacam-se as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei nº. 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) bem como a Lei nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

Tendo em vista a nítida impossibilidade de dar a justa e merecedora atenção a todas as propostas supramencionadas, optou-se por limitar o estudo em questão sob a dualidade das listas fechadas e abertas, a fim de que o resultado final seja a apresentação de uma pesquisa minuciosa e atenta às diversas facetas inerentes ao tema que ora se propõe a estudar.

O objetivo geral que se busca lograr é o de verificar os efeitos que serão ocasionados no ordenamento jurídico pátrio e ao eleitor após o advento das listas fechadas, isto é, os benefícios que serão refletidos na sociedade civil-política ou se representarão, direta ou indiretamente, um retrocesso para o pleno exercício da democracia brasileira.

Desta forma, a fim de se ter essa meta alcançada, serão trilhados outros objetivos, desta vez específicos, tais como:

1.1 Traçar paralelos entre a Ordem Constitucional vigente e as anteriores.

1.2 Confrontar a opinião dos doutrinadores constitucionalistas, estabelecendo as correntes majoritárias e minoritárias.

1.3 Analisar com compromisso e cientificidade os reflexos da lista fechada e aberta na arena intrapartidária.

1.4 Avaliar as decisões do TSE com relação ao tema em tela.

1.5 Propor sugestões para que a Reforma seja um fator apto a refletir ainda mais as aspirações sociais, não se tornando, assim, instrumento de monopólio das grandes bases partidárias em detrimento das minorias.

Nesse ponto cabe trazer *a lume* que a relevância e o estudo do tema estão associados ao fato de a Reforma Política se manifestar com grande presença e proximidade da realidade social contemporânea, proporcionando ao povo um instrumento hábil a materializar o sonho, talvez adormecido, de um governo pautado no interesse público, no bem da *pólis* e no progresso da coletividade.

No entendimento de Christian Klein, o valor do tema traduz-se na idéia de ainda ser compartilhada pela imprensa e opinião pública uma visão extremamente negativa sobre o arcabouço institucional brasileiro. “A palavra de ordem, que nos anos 60 havia sido revolução e nos anos 80 foi redemocratização, hoje é, cada vez mais, reforma”.¹

Assim, mostrou-se e se impôs muito mais que um estudo doutrinário com teses puramente acadêmicas, carentes de uma proximidade com o corpo social. Fez-se merecedora da atenção da sociedade ao demonstrar que é o único meio capaz de sanar o câncer político que contamina por metástase a política nacional e corrompe o velho ideário de representantes *pro societatis*².

A necessidade de uma reforma no âmbito político-eleitoral está ligada à sociedade brasileira na mesma proporção em que estão os velhos valores de respeito à soberania popular, às regras de civismo e aos princípios que norteiam uma democracia verdadeiramente consolidada. Analisá-la é

¹ KLEIN, Cristian. *O Desafio da Reforma Política*. Mauad: Rio de Janeiro, 2007. p. 15.

² Simone Goyard-Fabre relembra que em Platão “a desunião entre governantes e governados que aderem de maneira rígida a seus princípios leva uma Cidade-Estado à catástrofe: foi o que aconteceu com a Pérsia, que se autodestruuiu devido a seu despotismo, assim como com Atenas, arruinada pelos excessos da liberdade. Em contrapartida, a conciliação, ou até a união estabelecida entre os princípios opostos defendidos pelos reis e pelos súditos, é o penhor de uma boa política na qual autoridade e liberdade precisam uma da outra”. O que deve se destacar desse raciocínio é tese de Platão ao afirmar que embora impossível uma política perfeita, possível seria, no entanto, a criação de uma política alicerçada na autoridade dos chefes e nas aspirações do povo. GOYARD-FABRE, Simone. *O que é a Democracia?*. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 80.

especialmente lembrar patriotismo e consciência política, é o chamado à construção de novos pilares, de novos fundamentos em prol de toda uma coletividade, favorecendo a restauração de um corpo social doentio e severamente molestado³.

Tal estudo revela-se ainda mais imperioso, pois em um meio onde as diferenças entre classes cada vez mais se afirmam, onde o acesso a direitos mínimos e básicos é obstaculizado e a *vox populi* igualmente ignorada e negada, onde impera a impunidade e o desrespeito à legalidade constituída, sem dúvida, há que se pensar nas várias dimensões que fazem emergir e reforçar a necessidade de uma reforma, seja tributária, previdenciária, mas antes política.

Shugart avalia que quando há a junção de fatores intrínsecos, isto é, nítida insatisfação no que tange ao funcionamento de determinada instituição, bem como fatores fortuitos tais como crises políticas ou econômicas agudas, favorável é o momento para se pensar em uma reforma institucional.

A priori, deve-se responder, segundo Soares e Rennó, duas indagações: se as mudanças são necessárias e posteriormente os prováveis efeitos que serão refletidos após a sua concretização.⁴

Ainda neste raciocínio, Cristian Klein assevera que:

(...) o sistema de governo e o sistema eleitoral são frequentemente os principais focos de descontentamento. O presidencialismo, em 117 anos, sofreu apenas um interregno parlamentarista, entre setembro de 1961 e janeiro de 1963, quando retornou por meio de plebiscito. Trinta anos depois, foi novamente testado em 1993, também em plebiscito, e derrubou a proposta parlamentarista arrefecendo os ímpetus de mudança em relação ao sistema de governo⁵.

Esta última tentativa de alterar o sistema de governo serviu de ponto de partida, sobretudo, para os protestos quanto ao sistema eleitoral. A soberania brasileira abraça o sistema de representação proporcional desde 1945 para vereadores, em nível local, deputados estaduais, em nível regional,

³ Consoante Aristóteles, em política o probo encontra-se no interesse geral, ou na utilidade comum. Logo, quanto mais a *politie* harmoniza os interesses dos cidadãos mais torna-se aberta para que o povo, em sua diversidade, faça escutar sua voz pelo canal das instituições. Aristóteles. *A Política*. São Paulo: Martin Claret, 2007. p. 121.

⁴ SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lucio. *Projetos de Reforma Política na Câmara dos Deputados*. In: *Reforma Política: Lições da História Recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 10.

⁵ KLEIN, Cristian. *Op. Cit.* p. 17

Deputados Distritais no Distrito Federal e Deputados Federais, a nível nacional. São estes, pois, os destinatários da proposta que visa modificar o sistema proporcional de lista aberta pelo sistema de lista fechada, em que há uma maior concentração na instituição partidária.

A corrente que censura o sistema proporcional de lista aberta fundamenta tal pretensão, de acordo com Klein, com base em uma série de deformidades no Brasil: o alto grau de individualismo dos políticos, a competição entre candidatos da mesma legenda e o enfraquecimento dos entes políticos. Assim, a lista aberta, pelo fato de viabilizar votações em candidatos individuais, e não no partido, estimularia o cultivo do voto pessoal, germinando daí outras enfermidades.⁶

O sistema proporcional de lista fechada, no entanto, possui igualmente uma desventura. Ao passo que fortalece os partidos políticos como agentes principais da representação, acaba por prejudicar a soberania popular, pois obstaculiza o livre ímpeto do cidadão de votar em um determinado candidato, uma vez que o partido hierarquizará os nomes antes da eleição.

Neste contexto, o estudo das listas fechadas, como substitutas do atual sistema eleitoral, se mostra relevante uma vez que se de um lado viabilizam uma maior concentração de poder nos partidos em detrimento da até então onisciência, onipresença e onipotência dos detentores de mandato, por outro destacam da esfera popular, na mesma magnitude, o condão de pontualmente escolher seus respectivos representantes, visto que havendo uma lista preestabelecida com nomes preordenados pela agremiação partidária, o resultado será, ao menos em tese, um considerável decréscimo da legitimação adjudicada pela sociedade.

Face à dualidade do tema, nada mais oportuno do que analisar a Reforma Política sob a ótica das Listas Partidárias e desmistificá-la, já que o visível é uma sociedade carente de informações, permanentemente inerte e sem o esboço de qualquer reação:

(...) parecia impossível ter qualquer confiança na multidão popular, enfunada em sua mediocridade natural. O sono da consciência política adormecera, mesmo nos teóricos que eram tidos como os mais brilhantes, ou mais ousados, até mesmo a ambivalência essencial da democracia. Era preciso, portanto,

⁶ KLEIN, Cristian. *Op, Cit.* p. 17.

sacudir esse sono dogmático (...), recuperar a verdade psicológica do povo a fim de poder lhe dar, nas instituições da cidade, o papel que a democracia, em sua origem, quisera lhe conferir.⁷

A fim de estruturar esse estudo optou-se no primeiro capítulo por analisar o instituto da Reforma Política em seu sentido amplo, isto é, como essa transformação político-constitucional está se consolidando no Brasil. Neste momento, realizou-se uma abordagem cronológica desse processo de modificação institucional, citando os principais institutos que compõem a Reforma Política brasileira, constantes no projeto de Lei 2679/2003, a fim de proporcionar ao leitor um amplo panorama acerca de como essa metamorfose institucional ocorreu ao longo da história política pátria.

No segundo capítulo, tem-se como premissa apresentar o tema das listas partidárias ao leitor, dando-lhe o conhecimento necessário para que este possa, ao longo da leitura, ter uma visão crítica dos institutos em questão, bem como esteja apto, ao seu término, a delinear suas próprias conclusões e esboçar perspectivas para o futuro institucional brasileiro. No terceiro capítulo analisar-se-á as conseqüências das listas aberta e fechada na arena eleitoral sobre a perspectiva do eleitor, abordando-se temas como a liberdade de escolha dos eleitores, identificação partidária e o personalismo.

No quarto capítulo, explanar-se-á sobre os efeitos das listas partidárias sobre a ótica do candidato. Como temas abordados têm-se a competição intrapartidária, o gasto de campanha, corrupção e o financiamento público de campanha.

No quinto capítulo são expostos os resultados obtidos ao considerar as listas partidárias face ao partido político, isto é, as potenciais conseqüências ocasionadas à agremiação se acolhida a lista preordenada, comparando-a com o atual status dos entes partidários que se alicerçam desde 1945 no panorama delineado pela lista aberta. Por fim, no sexto capítulo o escopo transmuda-se em analisar a possibilidade de adequar o sistema político pátrio ao sistema distrital misto, modelo aplicado na Alemanha. Neste contexto, far-se-á um estudo comparativo entre o ordenamento eleitoral brasileiro e o germânico, no sentido de identificar os aspectos positivos que se perfariam ao se

⁷ GOYARD-FABRE, Simone. *Op. Cit.* p. 93.

implantar os preceitos e dogmas intrínsecos à essa conjuntura híbrida tal como se vislumbra na Alemanha.

Essa pesquisa dirige-se para a dogmática jurídica *a priori*, e para a hermenêutica constitucional, *a posteriori*, visando estabelecer os efeitos ocasionados ao sistema eleitoral pátrio com a adoção da lista partidária fechada, bem como os reflexos ocasionados por ela ao cidadão, ao político, bem como à entidade partidária.

No plano científico, o método bibliográfico será a espécie de pesquisa adotada, analisando-se e discutindo-se no nível técnico e principalmente teórico o assunto em tela. Isso posto, a estrutura do relatório ora apresentado será definida pelo método procedimental denominado monografia dogmática ou operatória, alicerçando-se, por fim, na jurisprudência, doutrina e legislação.

1. O DESAFIO DA REFORMA POLÍTICA BRASILEIRA

A Reforma Política Brasileira tem sido objeto de análise e de estudo desde o fim dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte. Inicialmente, a proposta foi instituir o parlamentarismo como sistema de governo, adotar um sistema distrital misto com cláusula de barreira de 5% para a Câmara dos Deputados e acolher o Voto Facultativo. Essa primeira sugestão parte do pressuposto de que o sistema político brasileiro cada vez mais encontra-se em um estado político deplorável, resultante da combinação entre presidencialismo e multipartidarismo.⁸

Em um segundo momento, originou-se uma nova proposta cujo objetivo finca-se no aperfeiçoamento da representação proporcional no Brasil, sugere a correção da desproporcionalidade motivada pelo atual juízo de divisão das vagas na Câmara dos Deputados, institui mecanismos de fidelidade partidária ou instrumentos que dificultem o eloqüente intercâmbio de legendas por parte dos parlamentares entre eleições, coíbe as coligações para as eleições proporcionais e visa substituir o sistema de lista aberta por um outro, de listas preordenadas, ou flexíveis.

Contudo, nenhuma das propostas obteve qualquer êxito neste intento. A título de exemplificação, basta lembrar que a idéia de acolhimento do parlamentarismo foi sobrepujada no plebiscito de 1993 e a hipótese de acolhimento do sistema distrital misto foi objeto de análise na frustrada Revisão Constitucional de 1994.

No decorrer do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, a Comissão de Estudos para a Reforma da Legislação Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral e o relatório final da Comissão Temporária Interna incumbida de estudar a reforma político-partidária, de autoria do Senador Sérgio Machado (1997), retornaram a debater a temática, sem, entretanto, obter sucesso.

⁸ Para Lessa, o que se nota é uma agenda marcada “por uma teoria da representação mínima”. Conforme Santos, vislumbra-se uma tentativa de retomar o controle oligárquico sobre a competição política no Brasil, controle esse que estaria, segundo o autor, ameaçado na última década pelo acentuado crescimento numérico do eleitorado e do público atento. Apud MELO, Carlos Ranulfo. *Reforma Política em Perspectiva Comparada na América do Sul*. UFMG: Belo Horizonte. 2006.p. 55.

O único avanço registrado na seara política foi a aprovação da Lei nº. 9096 de 1995, que estabeleceu a cláusula de barreira⁹, mas posteriormente foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, restando subtraída do contexto jurídico pátrio¹⁰.

Durante o primeiro governo de Luis Inácio Lula da Silva, a Câmara dos Deputados, como forma de invocar novamente a rediscussão da matéria, instituiu a Comissão Especial da Reforma Política. Após 26 reuniões, sete audiências públicas e a elaboração de um extenso levantamento constando todas as propostas existentes até então no Congresso, encaminhou-se em dezembro de 2003 à Comissão de Constituição e Justiça o Projeto de Lei nº. 2679, elencando: a) a adoção do sistema de listas fechadas; b) a proibição de coligações para as eleições proporcionais; c) a criação de federações partidárias com duração de pelo menos três anos após a posse; d) a instituição de uma cláusula de barreira de dois por cento dos votos válidos; e) o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais.

Todavia, dezoito anos após a promulgação da Carta Magna, as modificações no sistema eleitoral brasileiro não foram em demasia surpreendentes:

- Redução, por ocasião da Revisão Constitucional de 1993, do mandato presidencial de cinco para quatro anos;
- Exclusão dos votos brancos do cálculo do quociente eleitoral (o que provocava sua elevação artificial)
- Instituição, em 1996, da reeleição para os cargos executivos;
- Extinção, em 1998, da regra que definia os deputados como candidatos natos (independentemente da vontade das convenções partidárias) às eleições imediatamente subsequêntes;

⁹ A Cláusula de Barreira previa a necessária obtenção de no mínimo 5% dos votos válidos – distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados, com ao menos dois por cento do total em cada um deles – como requisito para o funcionamento parlamentar, bem como para o acesso ao Fundo Partidário e à propaganda gratuita no rádio e na TV.

¹⁰ A decisão unânime acerca da inconstitucionalidade da cláusula de barreira foi tomada no julgamento conjunto de duas ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs 1351 e 1354), ajuizadas, respectivamente, pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e pelo Partido Socialista Cristão (PSC).

- Aprovação em 2006, do fim da verticalização¹¹ obrigatória das coligações partidárias;
- Aprovação em 2006 de regras mais rígidas sobre o financiamento das campanhas eleitorais, as quais determinam a) o cancelamento de registro de candidatura ou cassação de mandato no caso de uso comprovado de “caixa 2”; b) a divulgação de dois relatórios parciais de arrecadação e gastos por parte dos candidatos durante a campanha, sem necessidade de revelar doadores; c) a proibição de que entidades beneficentes e religiosas, entidades esportivas e organizações não-governamentais que recebam recursos públicos, organizações da sociedade civil de interesse público, façam doações de campanha; d) a proibição de showmícios e distribuição de brindes pelos candidatos.

Neste prisma, Carlos Ranulfo Melo ensina que:

(...) são modificações pontuais, nada que permita dizer que qualquer uma das duas agendas esteja sendo efetivada. Em dois casos, nos votos brancos e no quociente eleitoral, foram realizados aperfeiçoamentos incrementais da legislação. O fim da verticalização significou uma reação do Congresso a uma interpretação do TSE no que concerne às coligações para as eleições majoritárias. A redução do mandato presidencial teve como objetivo principal eliminar a figura da eleição solteira, fazendo coincidir as eleições estaduais e a nacional. Somente as modificações aprovadas nos mecanismos de financiamento eleitoral, em 2006, guardam relação com momentos de crise política e levam em conta os humores da opinião pública.¹²

Este entendimento remete a uma questão suscitada por Soares e Rennó¹³, em que o debate acerca da reforma política brasileira é um assunto que guarda grande conexão com o Poder Legislativo, uma vez que comumente origina-se em iniciativas individuais dos congressistas, mas raramente chega ao

¹¹ A verticalização foi instituída pelo TSE para as eleições de 2002 por meio de uma interpretação da legislação já existente. Determinava que as coligações estabelecidas para as eleições estaduais fossem coerentes com aquelas definidas para a disputa da presidência da República. A doutrina é unânime ao dizer que longe de garantir coerência às coligações, a verticalização apresentou duas consequências não previstas: a) a proliferação de alianças informais nos estados entre partidos, ou setores de partidos, que no plano nacional concorriam em coligações diversas e, b) a desistência, por parte de alguns partidos, de participar formalmente da disputa presidencial – lançando candidato ou coligando-se – como forma de manter a liberdade para as coligações estaduais. Em 2006, o Congresso aprovou legislação específica sobre o assunto, liberando as coligações a partir de 2008.

¹² MELO, CARLOS RANULFO. *Op. Cit.* p. 56.

¹³ SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lucio. *Op. Cit.* p.63.

plenário. Ora, consoante Figueiredo¹⁴, é o Executivo quem apresenta aproximadamente 85% dos projetos e propostas aprovados no Congresso Nacional. Esses dados seguramente conduzem à resposta da seguinte indagação: por que a reforma política, nos moldes como ela é feita no âmbito pátrio, não transcende os debates, o Congresso e os noticiários na imprensa?

Essa questão restringe-se ao fato da Reforma Política não ter constado na agenda de quaisquer dos presidentes eleitos desde 1989. Tanto Fernando Henrique como Lula, e.g., lograram o feito de obter ao seu favor maioria legislativa, viabilizando não somente a aprovação de parte expressiva de suas metas e objetivos políticos, mas nos casos em que a iniciativa fosse parlamentar o projeto só seria amparado pelos demais membros do Congresso se guardasse conexão com os interesses do Executivo. Eis a justificativa para reformas específicas, ocultando-se em covardes aperfeiçoamentos, que unicamente contribuem para iludir e silenciar a vox populi, criando falsos estímulos à legitimidade no Poder e servindo como ilusão e mecanismo de arrefecimento às frágeis mentes doentis. Quisá tenha sido nesse contexto que Nietzsche asseverou “O Estado é o mais frio de todos os monstros. Ele mente friamente; de sua boca sai esta mentira: Eu, o Estado, sou o povo”.¹⁵

¹⁴ FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 47.

¹⁵ NIETZSCHE, Friedrich. *Assim falou Zaratustra*. São Paulo: Martin Claret, 2003. p. 51.

2. O enigma das Listas Abertas Vs Lista Fechada

Reveste-se de grande importância no sistema de representação proporcional a fixação em listas dos nomes dos candidatos a cargos políticos, a fim de que o eleitor, quando do sufrágio, possa indicar aquele que dentre os elencados melhor reflete suas aspirações e anseios.

Uma primeira opção é a lista fechada, também conhecida como preordenada, na qual os partidos definem previamente às eleições não somente os nomes que comporão a lista, mas também a ordem dos mesmos. Desta forma, o eleitor já não mais pode votar de forma pontual, precisa, isto é, em nomes específicos, mas apenas no partido, ou melhor, na lista proferida pela agremiação partidária. Seguindo este raciocínio, as vagas que a entidade política obtiver serão conferidas para os primeiros nomes, assim, se um partido elege dez representantes, tão-somente os dez primeiros nomes ocuparão tais vagas. Como adepta deste sistema, a Argentina,¹⁶ antes mesmo da reforma constitucional de 1994, contemplava em seu sistema eleitoral o instituto das listas fechadas, agregando-se também a este rol grandes democracias como a África do Sul, Espanha, Israel e Portugal, tendo a Itália utilizado o sistema de lista fechada pela primeira vez nas eleições de 2006.

Outra alternativa é a adoção da lista aberta, sistema em que a deliberação acerca de quais candidatos serão eleitos e legitimados a representar a *vox populi* depende exclusivamente dos eleitores. *A priori*, os partidos elaboram uma lista de candidatos e o eleitor vota em um dos nomes ali elencados. Neste contexto, as cadeiras obtidas pelo partido são dadas aos nomes que obtiveram maior aprovação social, ou seja, aqueles que conseguiram auferir um maior número de votos. Esse sistema é amplamente utilizado no Brasil e em soberanias outras como Finlândia, Chile e Polônia¹⁷.

¹⁶ Interessante mencionar que a lei argentina possui uma norma de obrigatoriedade de posição competitiva da lista. Assim, cada terceira posição deve ser ocupada por uma mulher. Se, por exemplo, um partido estiver concorrendo a somente duas vagas num Distrito, ao menos um dos candidatos deverá ser do sexo feminino. Nos países que usufruem deste sistema, mas que não internalizaram esta peculiaridade, como a Costa Rica, a República Dominicana e a Venezuela, a possibilidade de mulheres no exercício da função pública é reduzida. Na Costa Rica, por exemplo, os partidos tendem a colocar as mulheres nos últimas posições da lista partidária, dificultando a chance de eleição.

¹⁷ FLEISCHER, David. *Reforma Política no Brasil: uma história sem fim*. In: Revista do Curso de Direito. V. 5, nº. 1, janeiro/junho de 2004. p. 11

Uma terceira opção é a lista flexível. Neste sistema, os partidos determinam previamente às eleições a ordem dos candidatos face às listas, mas por se tratar de um sistema híbrido é, ao mesmo tempo, dada aos eleitores a faculdade de atribuir o seu voto a um específico e determinado candidato. O voto conferido à legenda ratifica a ordem dos candidatos editada pelas entidades partidárias, mas caso um pretendente à função política avoque um número significativo de votos, destacando-se na esfera pública, sua posição na lista pode sofrer variações, garantindo a soberania popular, bem como a restrita obediência aos princípios que dela decorrem. Utilizado na Áustria, Holanda, Bélgica, Suécia, Dinamarca e Noruega, em geral o eleitor confirma a lista partidária, reduzindo o contingente de candidatos que conseguem mudar suas posições nesse arranjo partidário.

O Brasil faz uso do sistema proporcional de lista aberta desde 1945, antes de outros países que se notabilizaram por utilizá-la como a Finlândia em 1955 e o Chile em 1958. As vagas auferidas pelas entidades partidárias, ou também no caso de coligações entre partidos¹⁸, são ocupadas pelos aspirantes aos cargos políticos cujos votos foram superiores aos demais que compunham a lista. No Brasil, os eleitores possuem o condão de realizar uma votação pontual, no nome do eleitor, como também há a possibilidade de um voto partidário, isto é, na legenda¹⁹, a *contrario sensu*, pois, de outros países como Chile, Finlândia e Polónia onde os eleitores obrigatoriamente devem votar em um dos nomes elencados na lista, a fim de que o seu voto seja contabilizado para o partido.

Jairo Nicolau ensina que por volta de 1950 o sistema de lista aberta brasileiro tornou-se um constante objeto de críticas da classe politizada e entendedora da *res publica*. O primeiro motivo que deu origem à propagação de críticas foi o fato de durante a campanha eleitoral, ao invés de cooperarem entre si, os candidatos seriam estimulados a competirem pelas possíveis cadeiras obtidas pelos partidos. Como consequência, os candidatos se sentiriam incentivados a pedir votos em prol de suas causas e de forma individual,

¹⁸ É importante sublinhar que as coligações entre os partidos funcionam como uma única lista; ou seja, os mais votados da coligação, independentemente do partido ao qual pertençam se elegeem.

¹⁹ O voto de legenda é contado para distribuir as cadeiras entre os partidos, mas não tem nenhum efeito na distribuição das cadeiras entre os candidatos.

gerando poucos incentivos para enfatizar a campanha partidária, colaborando para promover a “personalização” e desestruturar os partidos.²⁰

Essas críticas estavam associadas a outros aspectos como o funcionamento da representação proporcional no Brasil, problema este relativo à já decantada dificuldade em se estabelecer uma divisão eqüitativa das vagas existentes na Câmara dos Deputados, como também aos efeitos da fórmula eleitoral e à regra das coligações. Por essa razão, a modificação das normas que regiam o direito eleitoral à época procurava ser uma opção não para a lista aberta em particular, mas sim à representação proporcional. A busca por um mecanismo que sanasse esse vício do sistema representativo²¹ pátrio foi vastamente difundida, cogitando-se nas décadas de 1960 e 1970 a hipótese de instituir o sistema majoritário ou voto distrital, como também refletiu já em 1980 a 1990 a possibilidade de acolhimento do sistema híbrido, conhecido no meio político como voto distrital-misto.²²

Em 2003, a Comissão Especial de Reforma Política da Câmara dos Deputados, presidida pelo deputado Ronaldo Caiado, sugeriu a substituição do sistema de lista aberta pelo de lista fechada nas eleições para Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais. O juízo vigorou sinalizando a favor da lista fechada por duas razões precípuas: primeiro porque impulsionaria o fortalecimento de vínculos entre os eleitores e os partidos, como também porque atuaria de forma compatível com o financiamento exclusivamente público das campanhas eleitorais. No tocante a este último, o argumento estava alicerçado na dificuldade em se controlar os gastos do fundo de campanha devido ao imensurável contingente de candidatos que disputam as eleições.

Assim, em se tratando de um financiamento público, portanto um patrimônio notadamente público, deve-se primeiramente ater à maneira pela qual

²⁰ NICOLAU, Jairo. *Lista Aberta – Lista Fechada*. UFMG: Belo Horizonte, 2006. p. 134.

²¹ Entre os expoentes do sistema proporcional certamente Stuart Mill foi o que mais se destacou, defendendo que o princípio basilar da democracia é a representação na proporção dos números. No Brasil a defesa do sistema proporcional foi realizada por José de Alencar “(...) É evidente que um país estará representado quando seus elementos integrantes estiverem na justa proporção das forças e intensidade de cada um. (...) É essencial à legitimidade dessa instituição (governo representativo) que ela concentre todo o país no parlamento, sem exclusão de uma fração qualquer da opinião pública”. Apud DOS SANTOS, Wanderley Guilherme. *Crise e Castigo: Os Partidos e Gerais na Política Brasileira*. Rio: Vértice-Luperj, 1987, p. 20.

²² NICOLAU, Jairo. *Op. Cit.* p. 134.

será realizado o controle²³, a fiscalização da supramencionada ingerência do bem público no meio privado, a fim de que haja a fruição com bom senso, razoabilidade e, antes de tudo, direcionada a alcançar seu objetivo precípua que é, por certo, fomentar a competição eleitoral, proporcionando o aprofundamento da democracia brasileira, mormente a representativa, que contempla contradições e assenta óbices à efetiva participação política de diversos segmentos sociais.

Ainda nesse diapasão, ao introduzir a sistemática da lista fechada estar-se-ia a conferir ao partido político o papel de protagonista no cenário político, sendo mais fácil fiscalizar ditas agremiações, em número estratosféricamente mais reduzido, se comparado às múltiplas candidaturas individuais. Nesse contexto, David Fleischer ensina que:

Se, na sua tão sonhada reforma da legislação eleitoral, o Brasil modificasse o seu sistema de representação proporcional para eliminar a lista aberta e adotar a lista fechada e bloqueada, todos os candidatos de uma dada lista partidária seriam obrigados a vestir a camisa do partido e unificar a campanha sob o comando do diretório regional no respectivo estado. Dessa maneira, realmente, todos os gastos seriam efetuados pelo partido. A campanha seria conduzida num nível muito mais elevado que com a lista aberta, os gastos seriam reduzidos consideravelmente, e o controle por parte dos TER's seria facilitado.²⁴

Interessante ressaltar que a proposta de adoção da lista fechada no Brasil não somente gerou grande controvérsia e discussão entre estudiosos, mas também entre políticos, jornalistas, formadores de opinião e até mesmo entre o leitor comum, o “simples eleitor”, paciente de uma reforma que insurge-se em forma de ingerências dramáticas nas instituições brasileiras. Fundamentam que a adoção deste novo sistema eleitoral reduziria a escolha dos eleitores, oligarquizaria os partidos e dificultaria uma prestação de contas personalizada, o conhecido *accountability*. Deste modo, a fim de analisar cada uma dessas nuances de maneira científica e dentro dos parâmetros de um exame objetivo, contribuindo para o debate e à formação acadêmica, far-se-á um

²³ Aristóteles fundamenta que “os homens facilmente se corrompem e nem todos agem direito em meio à prosperidade. (...) A fim de evitar que o tesouro público seja dilapidado, a transferência de fundos deve ser feita na presença de todos os cidadãos”. Aristóteles. *Política*. São Paulo: Martin Claret, 2007. p. 198.

²⁴ FLEISCHER, David. *Reforma política e financiamento das campanhas eleitorais*. In: Cadernos Adenauer. nº 10. Os custos da corrupção. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. p. 83

estudo sob o enfoque dos três principais atores políticos: eleitor, candidato e partido político.

3. Perspectivas da Lista Aberta e Fechada sobre a ótica do Cidadão

3.1 Noções Iniciais

Não é difícil entender que a função precípua da eleição é renovar aqueles agentes que estão no poder, possibilitando que novos representantes reflitam na função pública o clamor, o anseio, as aspirações e as tendências sociais.

Nesse contexto, a fim de que essa troca de representantes ocorra de forma organizada seguindo os padrões estabelecidos com o advento da modernidade, faz-se necessário que as agremiações partidárias, de alguma forma, apresentem ao eleitor aqueles candidatos que almejam a atribuição de refletir tanto na esfera legislativa quanto no âmbito executivo a *vox populi*, ou seja, o brado da sociedade.

Conforme explanado anteriormente, o que se pretende modificar é a forma pela qual esse ato solene de introdução dos candidatos ao eleitor ocorrerá, transmudando o atual sistema com arrimo nas listas abertas para um sistema pré-ordenado, rígido e sem grandes possibilidades de o eleitor, na qualidade de cidadão, refletir seu desígnio, passando a exercer o papel de coadjuvante nesse inusitado panorama que lhe é raro. De tal sorte, um dos principais argumentos para que não se aplique esse sistema de lista partidária é o cerceamento de decisão do eleitorado, já que haverá uma lista preestabelecida pelos líderes partidários, não permitindo qualquer juízo de valor por parte do eleitor.

3.2 Lista Fechada Obstaculiza o Voto Direto?

Está já sedimentado o raciocínio segundo o qual o sistema de lista aberta permite ao eleitor a feitura de duas escolhas: indicar um partido ou coligação ou um determinado candidato que compartilhe dos mesmos interesses e objetivos, ao passo que no sistema de lista fechada o cidadão pode tão

somente votar na entidade partidária. Portanto, diz-se que a sua margem de escolha é reduzida.

Se considerada de forma pontual e específica, essa peculiaridade é um aspecto negativo, visto que renega a soberania popular e afasta os princípios democráticos que necessariamente devem perpetuar no sistema. Consoante Wessels, o controle dos eleitores sobre aqueles que devem ou não exercer a função pública é minimizado e fica cingido à distribuição geral dos votos entre as agremiações partidárias.²⁵ Nos dizeres de Cristian Klein, “em vez de escolher mais, o eleitor escolhe menos, pois há uma transferência de soberania para os partidos”²⁶.

Neste prisma, a lista aberta proporciona ao eleitor um pleno estado de alvedrio, visto que a escolha será adjudicada pelo cidadão, falando-se, portanto, em voto personalizado. Como dados concretos, considerando as 58 maiores democracias do mundo, 66% garantem essa prerrogativa ao eleitorado. Entretanto, há que se falar na relativização das desvantagens ocasionadas pela lista fechada, suscitando-se para tanto três argumentos débeis da lista aberta.

De acordo com Jairo Nicolau²⁷, a lista aberta contempla em si algumas fragilidades como o já decantado intercâmbio eloqüente de parlamentares para outras legendas, a possibilidade de as coligações permitirem que o sufrágio conferido a um candidato auxilie a nomear outros concorrentes, bem como impera um baixo controle da atuação parlamentar pelo eleitor, devido à dificuldade de armazenar o nome dos candidatos tempos após a eleição.

De fato, esses fatores deturpam amplamente a preferência original dos eleitores, apesar do sistema consubstanciado na lista fechada não ser um grande progresso por igualmente inviabilizar a preferência pontual, específica e individual do eleitor. Contudo, tanto as incessantes trocas de partido, como a possibilidade dos votos dados a um determinado candidato auxiliar a eleição de outro, são distorções que podem ser ponderadas por

²⁵ Apud, KLEIN, Cristian. *Op. Cit.* p. 43

²⁶ KLEIN, Cristian. *Op. Cit.* p. 43.

²⁷ NICOLAU, Jairo. *O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil*. Working Paper nº 70, Centre for Brazilian Studies.

intermédio de uma legislação rígida e específica, como é o caso da fidelidade partidária.²⁸

No que se refere ao esquecimento por parte dos eleitores daqueles em quem votou, há indícios de que esse fenômeno não seja causado pela lista aberta, mas talvez seja originado pelo acúmulo de votos que o eleitor tem que conceder no mesmo instante, isto é, o calendário eleitoral brasileiro agregou em uma única data as eleições nacionais e as estaduais. Logo, vislumbra-se uma colossal soma de escolhas que o cidadão faz no mesmo pleito: indica os candidatos ao Congresso Nacional, isto entendido deputado federal e senador, bem como o candidato ao cargo de governador, deputado estadual e à presidência.

Seguindo esta inteligência, uma pesquisa elaborada entre 1978 e 1980 constatou que aproximadamente 65% dos eleitores britânicos recordavam do nome do parlamentar em que haviam votado em seu distrito, ao passo que entre o eleitorado americano esse índice era de 32%. A justificativa apresentada foi o fato de que na Grã Bretanha o cidadão faz uma única escolha, enquanto que na união norte americana o cidadão, identificando-se com o sistema brasileiro, vota para presidente, deputado, governador, senador, juiz como também para delegado de polícia.²⁹

Ademais, como resultado de um período clientelista, no Estado brasileiro a figura do aspirante ao cargo político representa menos do que seu discurso vazio e populista, carecedor de propostas concretas, de metas sólidas e de projetos duradouros. Neste caso, os interesses imediatos e individuais da população ganham ênfase, pois em face de uma sociedade historicamente oprimida e dilacerada, fácil é a venda do voto em prol de vantagens pessoais e benefícios passageiros.

Entretanto, cabe rememorar as lições de David Fleischer quando este assevera que o cerceamento do direito de opção do eleitor na escolha de

²⁸ O instituto da Fidelidade Partidária ganhou notoriedade após o recente julgamento do Supremo Tribunal Federal dos Mandados de Segurança nº. 26602 (PPS), 26603 (PSDB) e 26604 (DEM), sinalizando a favor de uma maior rigidez e disciplina partidária. Os referidos *writs* buscaram avocar aos partidos a legitimidade do mandato parlamentar, preponderando no julgamento da questão o entendimento do Ministro Alberto Direito no qual “a obrigação da filiação partidária significa que a origem da representação popular está indissolavelmente ligada aos partidos políticos”. Logo, o mandato é do partido, da entidade de direito privado, e não do particular.

²⁹ CAIN, Bruce; FERREJOHN, John; FIORINA, Morris. *The Personal Vote – Constituency Service and Electoral Independence*. Harvard University Press, 1987. p. 28.

seu representante, nos padrões da lista preordenada, não é de todo negativo, pois impulsiona uma rígida disciplina partidária. A lista aberta, devido ao voto personalizado, ou seja, na figura do candidato, acaba por gerar uma exacerbada autonomia por parte dos agentes políticos em relação à entidade partidária a qual estão inseridos, gerando, inclusive, a não governabilidade.³⁰

3.3 O Mecanismo da Identidade Partidária

Outro fundamento amparado por aqueles que admitem a lista fechada e que merece destaque é a possibilidade de o eleitorado focar-se na figura do ente político, em vez de votar em candidatos. Deste modo, deixar-se-ia de votar em propostas individuais dos concorrentes, concentrando o eleitor sua preferência em torno de programas partidários, culminando com a identificação partidária.

No que concerne à identificação partidária, a literatura estrangeira alicerçada, sobretudo, em Mainwaring e Sartori, esboça o Brasil como um país onde a relação entre agremiações partidárias e eleitor é extremamente precária, pois estes seriam avessos aos princípios doutrinários, ao programa do partido e às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção da entidade partidária.

No entanto, essa assertiva não merece prosperar. No ano 2000 o Ibope declarou que aproximadamente 58% da classe votante brasileira possui afinidade com algum partido político³¹. Do mesmo modo, pesquisas anuais do instituto Datafolha³², durante os anos de 1989 e 2002 registraram um índice de identificação partidária de 46%. Maria Kinzo afirma ser esse resultado negativo, pois instantes antes da revolução militar de 1964, os índices eram de 64%.³³

O instituto *Comparative Study of Electoral System (CSES)*, desempenhou um estudo focado na comparação padronizada e sistêmica de diversas democracias, e assegura que os dados ali colhidos reafirmam que o Brasil não possui níveis inferiores de identificação partidária. Conforme esse

³⁰ FLEISCHER, David. *Op. Cit.* p. 12.

³¹ Pesquisa Ibope (OPP 217/00). Amostra nacional com 2 mil entrevistados. Perguntou-se “ O senhor tem preferência ou simpatia maior por algum destes partidos políticos?”.

³² Perguntou-se “Qual é o seu partido de preferência?”.

³³ KINZO, Maria. *Os Partidos no Eleitorado: Percepções Públicas e Laços Partidários no Brasil*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.20, nº57. p. 70.

estudo, a taxa de identificação média das 33 soberanias analisadas é de 45,3%³⁴.

Logo, ainda se utilizar as proporções mais baixas para definir o nível de identificação partidária brasileiro, no caso 46% segundo o Datafolha, ainda assim estar-se-ia acima da média internacional, superando, inclusive, algumas democracias fortemente já consolidadas, como a Suíça, onde tão-somente 37% do eleitorado declaram-se ligados a alguma agremiação partidária.³⁵

Nessa acepção, ao realizar uma análise focada na história partidária brasileira, Samuels indica que a chamada distribuição de afinidade pelas entidades partidárias concentra-se em grande parte no Partido dos Trabalhadores. Constatou-se que esta agremiação partidária consubstanciaria aproximadamente 65,6% da identificação partidária brasileira.³⁶ Tais dados, contudo, não são compartilhados com demais Institutos de Pesquisa, como o Datafolha, que conclui ser esse percentual de 29% no período de 1989 a 2001, e de 42,8% em 2002, ano em que o Partido dos Trabalhadores alcançou seu ápice no que tange à aprovação e aceitação social. No período em que venceu sua primeira eleição contava com 18% do apoio e incentivo do eleitorado brasileiro. Posteriormente, o PMDB com 9%, seguido pelo DEM com 6% e finalmente o PSDB refletindo 4% da aprovação social.³⁷

Todavia, mesmo com esse nível de identificação partidária acima da média internacional, Kinzo afirma ser insuficiente os índices de 46%, advertindo que a tendência é ainda mais a sua diminuição. Consoante a supramencionada autora, as estimativas eram de que passadas duas décadas da introdução da democracia no Brasil, os níveis de identificação partidária elevar-se-iam, mas em virtude dos recursos organizacionais das entidades políticas, bem como dos incentivos e restrições gerados pela arena eleitoral, tais

³⁴ *COMPARATIVE STUDY OF ELECTORAL SYSTEMS*. Disponível em: <www.csesdb.com>. Acesso em: 22 de janeiro de 2008. A indagação feita foi “*Do you usually think of yourself as close to any particular political party?*”, isto é, você se considera próximo a algum partido político específico?. Tradução livre.

³⁵ KLEIN, Cristian. *Op. Cit.* p. 47.

³⁶ SAMUELS, David. *Sources of Mass Partisanship in Brazil*. Latin America Politics and Society, vol. 48, nº 1, p. 2.

³⁷ KLEIN, Cristian. *Op. Cit.* p. 48.

perspectivas não se depararam com um meio que impulsionasse o seu aperfeiçoamento³⁸.

Nesse prisma é que Cristian Klein defende que

Preocupações com baixas taxas de identificação partidária geralmente estão ligadas à idéia de que 1) partidos devem ser atalhos na decisão do voto, estruturando as preferências dos eleitores; 2) se os eleitores não se sentem identificados com partidos, eles tornam o sistema partidário mais instável, gerando uma volatilidade das preferências partidárias de eleição para eleição; e 3) sem estabilidade do sistema partidário, a decisão dos eleitores fica mais vulnerável a acontecimentos inesperados, ao apelo de líderes carismáticos providenciais e a partidos anti-sistema – o que representa uma ameaça à democracia.³⁹

A doutrina política, entretanto, adota o entendimento segundo o qual os baixos níveis de identificação partidária são fatos compartilhados no cenário internacional desde a década de 70, pois caminha-se cada vez mais rumo à democracia de público em que o vínculo é extremamente personalizado entre cidadão eleitor e representante, afastando-se, assim, da democracia de partido.⁴⁰ Logo, a tendência é fazer com que o sufrágio do cidadão esteja voltado para além da camada ou classe social na qual encontra-se inserido, mas que possa ser uma resposta hábil a fatores contextuais como gastos do governo e o posterior *accountability*, isto é, prestação de contas, eventos de campanha e, sobretudo, as qualidades pessoais dos líderes partidários.

Cabe, por fim, mencionar que não há que se falar em uma relação entre a identificação partidária e o sistema eleitoral adotado em um determinado país. Essa constatação é corroborada com as pesquisas do *Comparative Study of Electoral Systems*⁴¹ em que ficou nítida a oscilação acerca da identificação partidária nos sistemas majoritários que atingiu índices de 46% no Reino Unido como também alcançou o pico de 83% na Austrália, totalizando uma incrível média de 58%. Quando se trata de sistemas mistos, caso da Tailândia e Ucrânia, os resultados do mesmo modo sofreram uma variação, proporcionando uma identificação à agremiação política de 21% e 69% respectivamente. Um dado curioso é que a Alemanha, considerada em ampla

³⁸ KINZO, Maria. *Op. Cit.* p. 72.

³⁹ KLEIN, Cristian. *Op. Cit.* p. 49.

⁴⁰ MANIN, Bernard. *The Principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Express, 2002, p. 200.

⁴¹ COMPARATIVE STUDY OF ELECTORAL SYSTEMS. Module 1 1996-2001. Disponível em:<www.csesdb.com>. Acesso em: 22 de janeiro de 2008

escala doutrinária como perfeito exemplo da democracia de partido, tão somente alcançou o desprezível índice de 37%.

No que tange aos sistemas proporcionais, a média contemplada na pesquisa do CSES foi de 43%, revelando uma elevada distorção, pois enquanto países como Peru demonstraram uma identificação partidária de 23%, soberanias outras como Israel apresentaram proporções elevadíssimas, chegando ao ápice de 64%.

No caso das listas partidárias, aqueles países que fazem uso da lista fechada como Espanha, Eslovênia, Israel e Noruega apresentaram como média a taxa de 43,5%. Em outras palavras, aproximadamente 43,5% dos cidadãos daqueles países possuem uma identificação partidária, simpatizam com os princípios doutrinários, com o programa do partido e com as diretrizes estabelecidas.

A respeito das soberanias que acolhem a lista com voto preferencial, isto entendido lista aberta, flexível e livre, mostraram resultados bem semelhantes, com 43%. Interpretando os dados expostos, e focando principalmente no caso brasileiro, não resta dúvida afirmar que mesmo se levar em consideração o percentual menos robusto do Datafolha, indicando uma aproximação partidária de 46%, ainda assim fica o Brasil acima da média internacional, demonstrando o excesso de Mainwaring ao lecionar que no Brasil a identificação partidária é “desgraçadamente fraca”⁴².

De toda sorte, o aspecto que deve ser evidenciado é a ausência de afinidade entre sistema eleitoral e identificação partidária. Em países que utilizam a lista aberta, como o Peru e a Polônia, vislumbra-se que há uma grande diferença nos resultados colhidos, com uma identificação partidária variando entre 23% e 52% respectivamente. No caso das soberanias que fazem uso da lista fechada, como Israel e Eslovênia, a identificação partidária sofre uma discrepância ainda maior, oscilando entre 64% e 22% respectivamente.⁴³ Como complemento, Norris disserta que sistema eleitoral não somente possui o condão de exercer influência sobre o desempenho dos cidadãos em relação aos

⁴² MAINWARING, Scott. *Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais – O Brasil numa Perspectiva Comparada*. Novos Estudos Cebrap, nº. 29, 1991. p. 53.

⁴³ Os índices aqui mencionados estão de acordo com a instituição *Comparative Study of Electoral System*. Disponível em: <www.csesdb.com>. Há que se mencionar que o autor Cristian Klein, do mesmo modo, faz menção a tais dados em sua obra. Op. Cit. p. 50.

partidos, mas também há que se ponderar variáveis socioeconômicas tais como idade, gênero, educação e renda, bem como outros fatores institucionais, a cultura política e as tradições históricas predominantes no país.⁴⁴

3.3.1 Identificação Partidária Vs Sentimento Antipartidário e o caso Venezuela e Bolívia

Um aspecto que merece destaque no que se refere à identificação partidária é justamente a sua face reversa, qual seja, o sentimento antipartidário.

Naqueles sistemas em que há uma grande correlação do eleitor na figura da entidade partidária, quando a sociedade passa por situações extremistas como crises políticas e perda da legitimidade institucional, o desencanto ou a ira do eleitor é direcionada principalmente às agremiações partidárias. Tem-se como exemplo clássico o caso da Venezuela e Bolívia onde o sistema utilizado era a lista fechada, mas que com constante e crescente descontentamento social iniciaram-se reformas no sistema político direcionadas a acolher o voto personalizado em detrimento da cultura até então praticada do voto partidário.

O que a sociedade venezuelana vivenciou foi um nítido exemplo de hipercentralização. A história política nos revela que naquele país o eleitorado com um único voto indicava os candidatos ao preenchimento das vagas nos níveis nacionais, regionais e locais, inviabilizando tanto a punição como a premiação de forma específica daqueles que foram condizentes ou não com suas metas e objetivos estabelecidos no período pré-eleitoral. Desta forma, esta possibilidade de congratular ou de repreender os agentes políticos era subtraída da esfera popular e adicionada ao rol dos poderes das pequenas elites partidárias, estando quase sempre relacionada à corrupção política e à ruína econômica.⁴⁵

As grandes entidades partidárias, entretanto, não consentiam com a mudança de sistema, passando a aceitá-la quando os índices de abstinência no momento da votação alcançaram picos elevadíssimos que,

⁴⁴ APUD, KLEIN, Cristian. *Op. Cit.* p. 50.

⁴⁵ MELO, Carlos Ranulfo. *Op. Cit.* p.53

conforme Crisp e Rey, chegaram a 40%⁴⁶. Neste contexto, a solução encontrada foi a introdução do sistema distrital misto, balizando-se pelo equilíbrio entre os extremos da lista fechada e aberta. Assim, a metade dos parlamentares seria votada conforme os requisitos intrínsecos à lista fechada e a outra parte consoante o voto personalizado, em distritos uninominais. Entretanto, essas modificações não surtiram grandes efeitos e a hegemonia das lideranças partidárias continuou a imperar.

A preocupação dos agentes políticos não mais era refletir no poder a vontade e as aspirações emanadas do seio da coletividade, função precípua de um sistema representativo⁴⁷, mas focavam-se unicamente no interesse dos partidos, dos pequenos grupos.

O que bradava a sociedade venezuelana era que o entendimento firmado fosse o de que os parlamentares exercessem o seu mandato não em virtude de um direito próprio, mas em razão de sua qualidade de representantes⁴⁸ ou, nos dizeres de Friedrich Glum, deveriam permitir que os fins transcendessem os interesses individuais⁴⁹.

Nessa acepção é que Carl Schmitt afirma que não há Estado sem representação, já que nenhum Estado existe sem forma estatal. Conforme seu raciocínio, perante uma soberania haverá sempre agentes aptos a dizer *L'État c'est nous*, ou seja, nós somos o Estado.⁵⁰

Hugo Chávez ascende ao poder por intermédio de seu discurso anti-sistema, e utilizando seu grande prestígio para com aquela sociedade eleger-se, culminando com o declínio dos dois partidos mais próximos ao antigo aparelho estatal. Ironicamente, o atual modelo partidário ocasionou ainda mais a concentração do poder na figura do líder político.⁵¹

Suas propostas de reforma política foram com júbilo aceitas,

⁴⁶ Apud KLEIN, Cristian. *Op. Cit.* p. 52.

⁴⁷ Conforme propunha o Marques de Mirabeau, em discurso na Assembléia de Provença em 1789, a função era a de fazer um mapa acurado das divisões e tendências da sociedade, nele se refletindo as várias correntes políticas. Buscou-se enfatizar que o sistema representativo seria o único meio para se realizar a representação exata a todos os grupos significativos do eleitorado. CARSTAIRS. Andrew McLaren. *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*. Londres: George Allen&Unwin, 1980.

⁴⁸ MEIRELLES TEIXEIRA, J.H. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Forense Universitária, 1991. P. 487.

⁴⁹ Apud, BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 13. ed. Malheiros: São Paulo. 2006.

⁵⁰ BONAVIDES, Paulo. *Op. Cit.* 216.

⁵¹ MELO, Carlos Ranulfo. *Op. Cit.* p. 53.

visto que não somente gozava de maioria na Constituinte e, posteriormente, no Congresso, mas também procurou associar sua plataforma política ao anseio vastamente alastrado de ruptura com o antigo regime, refletindo novos desígnios e um novo caminho a ser seguido pelo país.

O caso boliviano, do mesmo modo, ocasionou uma grande perda da estabilidade institucional, ocasionando a ruptura da legitimidade e sinalizando a necessidade de mudanças político-eleitorais.

O descontentamento dos eleitores com as entidades partidárias foi candente na alta volatilidade eleitoral que atingiu 36,1% entre 1979 e 1993. Mayorga afirma que com exceção daqueles agentes que ocupavam as primeiras posições nas listas partidárias, os demais membros que compunha o parlamento eram desconhecidos até mesmo em seus distritos.⁵² Do mesmo modo que ocorreu na Venezuela, implantou-se na Bolívia o sistema distrital misto com o objetivo de proporcionar uma maior compatibilidade entre os interesses dos representantes e os dos representados, bem como resgatar a legitimidade outrora pedida. Contudo, a introdução deste novo sistema não foi apto a realizar as modificações almejadas pelo corpo social, permanecendo ainda um sistema partidário arraigado na hipercentralização.⁵³

Cabe concluir, por ora, que mesmo um sistema político alicerçado na centralização dos partidos, há sempre a possibilidade de os efeitos refletidos serem divergentes daqueles que se cobiçam, como a apatia e até mesmo a represália dos eleitores a todo o sistema político.

Neste particular, Cristian Klein entende que a lista aberta contempla em si um aspecto positivo, pois em situações de grande decepção do eleitorado, como o recente caso de corrupção que ocorreu no Brasil no período de 2005 a 2006, o grande contingente de aspirantes aos cargos públicos é de tamanha magnitude que o eleitor se sente tentado a escolher um nome. Utilizando-se de uma metáfora, o “voto preferencial funciona como uma válvula de escape, auxiliando na legitimidade do sistema político e que, no caso da lista fechada, é inexistente”.⁵⁴ Ademais, há sempre a possibilidade na lista aberta, ao contrário da lista fechada, de o eleitor punir o parlamentar que não vai de

⁵² MAYORGA, René. *La democracia en Bolivia consolidación o desestabilización?*. Pensamiento iberoamericano: revista de economía política, n.14, jul., 1988. p. 30.

⁵³ MELO, Carlos Ranulfo. *Op. Cit.* p. 51.

⁵⁴ KLEIN, Cristian. *Op. Cit.* p. 53.

encontro com as propostas e objetivos demonstrados no período pré-eleitoral, bem como aqueles que atentam ao decoro parlamentar e aos princípios advindos da ética que devem sempre permear a função pública.

Nas listas fechadas, essa possibilidade encontra-se inviável, pois o condão é atribuído ao partido, já que o voto é partidário e não pessoal.

4. Perspectivas da Lista Aberta e Fechada sobre a ótica do Candidato

Carey e Shugart ensinam que uma das conseqüências básicas das listas sobre aqueles aspirantes ao cargo político é a maneira e os meios pelos quais realizarão sua campanha eleitoral rumo ao legislativo. A premissa que se tem é que na sistemática das listas fechadas o candidato possui grande incentivo para criar vínculo com o partido, sobretudo com os líderes, que são os responsáveis por ordenar os nomes dos aspirantes ao mandato parlamentar na lista. Na lista aberta, os concorrentes buscam a simpatia dos eleitores, pois são eles quem legitimam os candidatos ao poder.⁵⁵ Com isso, o pretendente à função política foca sua atenção para além da entidade partidária, ao passo que na lista fechada o candidato volta-se para os muros da agremiação partidária, tornando o seu principal distrito eleitoral.⁵⁶

Assim, partindo desse marco teórico, tem-se a idéia de que enquanto na lista aberta o candidato preocupa-se em desenvolver sua reputação pessoal, utilizando-se de discursos carismáticos, na lista fechada, entretanto, por encontrar-se previamente elaborada, o cerne da questão torna-se outro. Empenham-se os candidatos não mais em agradar a parcela social, esta já não mais possui o condão de modificar seu *status* nesse arranjo eleitoral. Concentram-se, pois, na tática de alçar a reputação no ente político.

Esse personalismo refletido nas listas abertas não é, contudo, um aspecto intensamente negativo, já que proporciona benefícios na medida em que facilita o encargo dos representantes de prestar contas face aos representados. Justamente neste diapasão é que Estados como a Venezuela, Bolívia e Dinamarca, buscaram, em vários momentos históricos, impulsionar uma relação pessoal entre político e cidadão. Na Alemanha, por exemplo, a personalização da política é tão crucial, que o sistema distrital misto é popularmente denominado “representação proporcional personalizada”.

O modelo de lista fechada, entretanto, ratifica a dificuldade de disseminar a reputação pessoal, imperando a reputação partidária. O resultado, destarte, é traduzido no acréscimo da rigidez partidária, tendo em vista que os

⁵⁵ CAREY, John; SHUGART, Matthew. *Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas*. Electoral Studies, vol. 14, nº. 4, 1995. p. 417.

⁵⁶ KLEIN, Cristian. *Op. Cit.* p. 54

candidatos são legitimados ao poder por meio de votos concedidos ao ente político.

4.1 Os Efeitos das Listas Partidárias e a Competição Intrapartidária

Na lista Fechada, a disputa intrapartidária, isto é, entre candidatos do mesmo partido, ocorre no período pré-eleitoral e não no momento eleitoral propriamente dito.⁵⁷ Assim, adiantando-se à ocasião em que o partido indica os nomes que serão elencados na lista, os concorrentes ao cargo político empenham-se em se destacar dos demais membros do partido. Relevante deixar claro que a lista fechada não extingue a necessidade de se edificar uma reputação pessoal, mas a restringe sobretudo ao alcance da instituição partidária. Assim, o candidato deve apresentar um histórico partidário pautado na antiguidade e na rígida disciplina aos princípios e preceitos emanados da entidade partidária na qual encontra-se inserido. Esse contexto é amparado na expressão *backbencher*⁵⁸, definida como parlamentar do baixo clero. Na Alemanha, aquele que almeja um lugar político deve percorrer o que é chamado de *Ochsentour*⁵⁹, ou seja, inicia sua carreira no partido ostentando encargos em posições carecedoras de destaque e conforme este intenso e dificultoso processo de ascensão política vai se dando, ele é recompensado aproximando-se cada vez mais do seu objetivo final que é, por certo, a oportunidade de entrar no Parlamento, uma trilha que leva em média 10,5 anos.

Max Weber, em sua obra clássica *A Política como Vocação*, censurou de forma arrebatadora essa “integração política”:

Só há, porém, a escolha entre a democracia com liderança, com uma máquina, e a democracia sem líder, ou seja, o domínio dos políticos profissionais sem vocação, sem as qualidades carismáticas íntimas que fazem o líder, e isso significa aquilo que os insurgentes de um partido habitualmente chamam de domínio de grupo.⁶⁰

⁵⁷ LIMONGI, Fernando. *Voto Distrital, Voto Proporcional e Coligações*. In: *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2003. p. 465.

⁵⁸ O Dicionário MacMillan define a expressão como “one of the seats in the British Parliament where ordinary Members of Parliament sit”. Em outras palavras “um dos assentos no Parlamento britânico em que seus membros comuns sentam”. Tradução Livre.

⁵⁹ A tradução literal do termo exprime a vulgar expressão “caminho de boi”. No entanto, no meio político quer dizer todo e qualquer trajeto que tem que passar o agente até alcançar o reconhecimento político.

⁶⁰ WEBER, Max. *A Política como Vocação*. UNB: Brasília. 2003. p. 87.

Em se tratando de lista fechada, a competição entre os membros do partido, no decorrer das eleições, é desnecessária e irracional, visto que, conforme explanado anteriormente, a lista já estará estruturada, consubstanciando os nomes e a ordem dos mesmos nessa engenharia política. O desígnio passa a ser um lento e árduo processo de angariar os votos da classe votante ao partido. Logo, pode-se concluir que o regramento da lista fechada, de fato, afasta e repele a competição intrapartidária.

Contraopondo-se a esse paradigma, a lista aberta reduz a disputa intrapartidária no período pré-eleitoral, mas opera como uma onda aterrorizante durante o momento eleitoral propriamente dito. Como a titularidade para se determinar a colocação final dos candidatos pertence unicamente aos cidadãos, que o faz por intermédio do sufrágio, não é equivocado afirmar que a grande competição só é impulsionada e ganha estímulos durante a campanha.

Relevante esclarecer que de alguma forma os candidatos necessitam conquistar, antecipadamente, suas candidaturas. A lista é sim aberta, pois permite que os eleitores legitimem de forma específica e pontual aqueles que representarão a vontade social no Legislativo, no entanto, para se chegar até esse estágio do processo político-eleitoral é tido como requisito a escolha dos nomes que em um momento posterior serão submetidos à aprovação popular. Assim, quantos e quais serão esses nomes são decisões direcionadas aos líderes do partido, que as definem por meio de eleições indiretas; as conhecidas convenções. De acordo com Mainwaring:

Embora as convenções tenham autoridade formal sobre a eleição de candidatos, elas quase sempre ratificam acordos que foram feitos por dirigentes do partido e autoridades do governo antes da realização da convenção. Em geral, apresenta-se à convenção uma chapa única, combinada e definida anteriormente. (tradução livre).⁶¹

Mainwaring demonstra espanto ao averiguar esse contexto político brasileiro, asseverando que “nenhuma democracia do mundo ocidental dá aos políticos tanta autonomia em relação a seus partidos quanto o Brasil”⁶²

⁶¹ MAINWARING, Scott,. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: The case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.p. 249.

⁶² MAINWARING, Scott. *Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa*. Cit. p. 42.

Assim, o regramento eleitoral pátrio estimularia um comportamento individual e antipartidário.⁶³

Não é de se negar que a lista aberta impulsiona a competição entre candidatos do mesmo partido, afinal para que o candidato logre a reeleição é requisito precípua constar entre os nomes mais votados da agremiação partidária a qual pertence. No entanto, essa disputa possui índices não muito robustos, tendo em vista que há uma grande cessão de votos tanto dos concorrentes sobrepujados, como daqueles que galgaram patamares ao superar o quociente eleitoral, transferindo-os e ao fim e ao cabo auxiliam na eleição de colegas do mesmo partido.

Há que se aludir, que a competição intrapartidária não é de todo um sinônimo de competitividade exacerbada e ilimitada. Existem alguns fatores nela consubstanciados que de alguma forma propiciam incentivos para a colaboração e o auxílio mútuo entre aqueles concorrentes pertencentes à mesma entidade política.

Conforme já se tem conhecimento, o juízo central realizado para se calcular o percentual de vagas destinado a cada entidade política é a totalidade de votos conferidos à agremiação. O ente partidário que não logra a aquisição do mínimo exigido para atingir o quociente eleitoral fica alheio à divisão das vagas. Como forma de obter o mínimo necessário para o exercício da representação, as agremiações partidárias utilizam-se de um mecanismo bastante peculiar, as denominadas coligações. Cristian Klein assevera que:

A história eleitoral brasileira está cheia de casos de candidatos que tiveram expressivas votações, mas não se elegeram porque o partido não superou o quociente eleitoral, isto é, não agregou os votos necessários. A agregação de votos é um importante indutor da solidariedade partidária. Nesse sentido, a lista aberta contém um mecanismo que está ausente nos sistemas, de fato hiperpersonalistas do “cada um por si”, como o SNTV, que era praticado no Japão, em que os votos dados a um candidato não podiam ser transferidos para os colegas de partido. A reforma eleitoral japonesa nos anos 90, aliás, tinha como principal objetivo atacar essa desenfreada competição entre correligionários. No sistema de lista aberta, diferentemente, “a competição intrapartidária não suplanta a interpartidária”.⁶⁴

⁶³ MAINWARING, Scott. *Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa*. Cit. p.36.

⁶⁴ Klein. Cristian. *Op. Cit.* p. 63.

Outro fator que igualmente deve ser considerado é o fato de haver um arranjo e estratégia eleitoral racional e coerente. Reveste-se de essencialidade impedir, sempre que possível, que os concorrentes de um mesmo partido disputem eleitorados similares, tornando-se ausentes perante determinados agrupamentos de eleitores ou até mesmo permitindo que candidatos de outros partidos façam as vezes. Por tais motivos, o *modus faciendi* de elaboração da lista de candidatos é um fator vital para a estratégia eleitoral.

Logo, o certo é investir no perfil do candidato, analisando-o e instruindo-o a atuar naquela específica base eleitoral, evitando, pois, a temida concorrência pelo mesmo eleitorado. Para tanto, imperioso é um procedimento que envolva minuciosa seleção interna, bem como uma efetiva coordenação pela direção partidária. Para Nicolau, os organizadores da lista levariam em conta “critérios geográficos, atraindo nomes de diversas regiões do estado, evitando superposições de candidatos da mesma área, e tenderiam a privilegiar nomes com prestígio junto a setores específicos do eleitorado”.⁶⁵

Uma idéia que neste momento deve ser desmistificada é a concepção de que uma elevada competitividade intrapartidária traz de forma implícita a compreensão de que os concorrentes são semelhantes entre si, não sendo digno de confiabilidade. Como meio de corroborar esta tese, tem-se aquele candidato com maior popularidade e aprovação social, refletindo um grande potencial de absorção de votos para a entidade partidária. Assim, raramente será visto como oponente pelos demais concorrentes, pois quanto mais votos aquele auferir para a legenda, mais ampla e concreta é a possibilidade de igualmente se elegerem.

O que se deve enfatizar, neste *mister*, é o fato de que os concorrentes possuem *status* e perfis díspares. Uns demonstram uma maior força e desempenho político, possibilitam maior potencialidade de avocar a simpatia dos eleitores, enquanto que outros estão dando início à vida política e partidária de maneira, sobretudo, recente. Devem empenhar-se em concentrar seus redutos eleitorais em regiões ou segmentos da sociedade que não guardem similitude com o de seus colegas de partido, tornando-se claro que a

⁶⁵ NICOLAU, Jairo. *O sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil*. UFMG: Belo Horizonte. 2006.p.9.

elevada competitividade intrapartidária pode ser desfeita e até mesmo desmistificada por meio de uma estruturação racional e lógica das listas⁶⁶.

Vale trazer à baila a opinião de Mainwaring quando admite que a competição intrapartidária limita-se aos candidatos que disputam o mesmo cargo: “há frequentemente solidariedade intrapartidária entre pessoas que concorrem para cargos diferentes”⁶⁷.

4.2 Gastos de Campanha e Corrupção

Tema também de grande magnitude é a questão da dúvida ou incerteza causada pela lista aberta, resultando uma instabilidade superior àquela contemplada na lista fechada.

Essa disputa entre concorrentes ocorre em ambiente público, e de uma forma ou de outra estão sobre a égide dos caprichos e humores de um ator político que nem sempre se têm dados precisos sobre ele: o eleitor. Logo, tem-se mais incerteza. *A contrario sensu*, na sistemática da lista fechada quem a define é o dirigente partidário, ressalte-se que é alguém que o candidato conhece relativamente bem devido ao amplo convívio no decorrer da competição por um lugar na lista, refletindo mais previsibilidade.⁶⁸

Logo, essa instabilidade resultante da lista aberta fomentaria elevados investimentos na campanha. Tendo-se em consideração que é dado ao candidato o encargo de absorver recursos para a sua candidatura até mesmo porque necessitam se destacar dos demais concorrentes na esfera popular, seriam, portanto, levados a investir ainda mais com o intento de minimizar a incerteza de sua aprovação perante o eleitorado.

Outro fator que deve com cautela ser analisado é a dimensão do território brasileiro, que definitivamente colabora na elevação dos gastos e investimentos de campanha, uma vez que condiciona os concorrentes a propagarem sua plataforma política em estados que muitas vezes contemplam uma extensão territorial assemelhada à de certos países. O instrumento solucionador é certamente o acolhimento de um sistema, ao menos em tese, que

⁶⁶ KLEIN, Cristian. *Op. Cit.* p.66

⁶⁷ MAINWARING, Scott. *Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. Cit.* p.43.

⁶⁸ NICOLAU, Jairo. *Lista Aberta – Lista Fechada. Cit.* p. 135.

atenuasse gastos. Tem-se, portanto, o sistema de maioria simples que limita os distritos a pequenas parcelas do território nacional e amortiza o número de candidatos a um por partido em cada distrito, bem como o sistema de lista fechada que abole a competição entre centenas de candidatos e restringe os gastos a poucos atores, os partidos.⁶⁹

A possível economia do dispêndio com a implantação da lista fechada é factível, pois suprimir-se-ia a constante disputa entre os candidatos, restando tão-somente a competição entre as entidades partidárias. Para aqueles que a amparam, a diminuição dos agentes em competição, do mesmo modo, diminuiria o esforço da Justiça Eleitoral de fiscalizar um contingente extremamente vasto de candidatos, focando-se unicamente nas entidades políticas e, por conseguinte, atuando de forma mais célere e eficiente no combate à corrupção.

Aos que acolhem a lista preordenada, conforme proposta elencada no Projeto de Lei nº. 2679, o bem maior seria a sua compatibilidade com o financiamento exclusivamente público de campanha,⁷⁰ atuando como mecanismo apto a impedir a prevalência do poder econômico nas disputas eleitorais, coibindo também a busca de recursos para tais campanhas junto a grupos econômicos, bancos, empreiteiras de obras e empresas concessionárias de serviços públicos.

A aliança conjurada na lista preordenada e no financiamento público de campanha afastaria, ao menos em tese, a inclinação à corrupção. De certo atuaria como um óbice à já decantada e repetitiva compra de votos, uma vez que a *ratio* do sistema giraria em torno do voto partidário e, por conseguinte, apta a obstaculizar a presença de recursos não contabilizados, o chamado caixa dois, visto que os atores políticos e patrocinadores privados estariam sobre a égide de uma fiscalização eficaz e seriam austeramente apenados⁷¹.

Neste ponto, deve-se deparar com tais benefícios com grande precaução, pois a corrupção poderia se disseminar a outros ramos. Assim, ao invés de ocorrer compra de votos, os concorrentes, com ânsia de colher êxitos

⁶⁹ KLEIN, Cristian. Op. Cit. p. 67.

⁷⁰ O atual modelo brasileiro é parcialmente público, uma vez que os partidos recebem recursos da União por meio do fundo partidário e da utilização do horário eleitoral gratuito, que apesar do nome, não é de graça; o Estado recompensa rádios e TVs, concedendo isenção fiscal.

⁷¹ NICOLAU, Jairo. *Lista Aberta – Lista Fechada*. Op.Cit. p. 135.

nessa conquista, poderiam focar-se na aquisição de melhores posições na lista partidária, direcionando a propina aos dirigentes do partido. De acordo com este raciocínio, se, porventura, ocorressem eventuais escândalos na seara política, o sentimento de aversão da sociedade à classe política seria extremamente elevado, pois recursos públicos estariam sendo direcionados para a manutenção de um sistema eleitoral alicerçado em entidades partidárias antiéticas, sem qualquer apreço aos bons costumes, tampouco à lisura que deve nortear o exercício da função pública.

Cabe salientar que a relação entre sistemas eleitorais e corrupção é bastante controversa na literatura. O autor Cristian Klein, neste particular, faz um paralelo entre a teoria de Kunicová e Rose-Ackerman, confrontando-as com Chang.⁷²

Kunicová e Rose-Ackerman constataram que países onde o sistema eleitoral adotado é o de maioria simples a tendência à corrupção é inferior àquelas soberanias que adotam sistemas proporcionais. No que tange a estes últimos, as autoras igualmente verificaram que a lista aberta, entenda-se também a lista flexível, impede em maior proporção a corrupção se comparada aos sistemas de lista fechada, principalmente quando associadas ao presidencialismo.

Seguindo essa inteligência, o sistema proporcional⁷³ causa aos cidadãos e às agremiações partidárias graves percalços de ação coletiva para fiscalizar aqueles agentes políticos que atentam contra a *res pública*. A lista fechada inviabiliza ainda em superior dimensão o prosseguimento dessa fiscalização, uma vez que eleva a supremacia dos líderes das entidades partidárias.

Esse entendimento, contudo, não é partilhado por Chang que defende a lista aberta como um mecanismo mais propenso aos atos ligados à

⁷² KLEIN, Cristian. Op. Cit. p. 70 e 71.

⁷³ O sistema proporcional de início não fora defendido pelos socialistas, mas pelos liberais como Stuart Mill. “temiam eles que, com a extensão do direito de voto a amplas parcelas da população, já em curso, as minorias educadas fossem definitivamente banidas da representação política caso permanecesse em vigor o sistema majoritário. Depois o reclamo do sistema proporcional foi assumido pelos socialistas”. CINTRA, Antonio Octávio. *O Sistema Eleitoral Alemão como Modelo para a Reforma do Sistema Eleitoral Brasileiro*. Câmara dos Deputados: Brasília, 2000. p. 14.

A fim de vigorar o sistema proporcional fez-se necessário o advento de fórmulas eleitoras que viabilizassem a conversão dos votos em assentos. Stuart Mill instituiu a fórmula de T. Hare anunciada na obra *Treatise on the Election of Representatives*.

corrupção. Sua justificativa para essa assertiva cinge-se na premissa de que em sendo os votos pessoais, isto é, na figura do candidato, a grande incerteza que paira sobre os políticos acerca da probabilidade de alcançar o poder os levaria a recorrer à corrupção para financiar suas campanhas. Chang afirma que esse esboço atingiria principalmente aqueles candidatos mais frágeis, sem uma grande aprovação popular e carecedor de aliados fortes. Assim, a lista aberta conjugada à competição interpartidária seria salutar na medida em que disciplinaria os políticos e conteria a corrupção, mas se associada à disputa intrapartidária, as conseqüências seriam perniciosas e nocivas, pois os custos da campanha seriam superiores.

Face a estudos e resultados tão destoantes e díspares, o que se deve ter em mente, no entanto, é que a pretensão de associar corrupção a sistemas eleitorais revela-se ainda delicada e inconclusiva.

5. Perspectivas da Lista Aberta e Fechada sobre a ótica do Ente Partidário

Estudou-se, anteriormente, o efeito e impacto das listas partidárias face ao eleitor, bem como ao candidato. Em cada uma dessas sessões buscou-se enfatizar com clareza e cientificidade aspectos de ambos os institutos que, de alguma forma, revestiam-se de obscuridade e impediam a plena compreensão que todo tema de ordem pública deve refletir. Mencionou-se outrora que a relevância de se estudar a Reforma Política se relaciona ao fato desta não se restringir à doutrina ou a classe política, mas por tratar de temas cujo interesse é da Polis, seu estudo transcende as muralhas que por vezes separa o corpo político do social e ao fim e ao cabo deságua na sociedade a ânsia de melhor compreendê-la no que há de mais profundo em seu sentido técnico e pragmático.

Nesse sentido, outro aspecto de magna relevância para que esse estudo se consolide certamente são os efeitos das listas partidárias aos partidos. É cediço que em todas as democracias uma das funções precípua que envolve a entidade partidária gira em torno da deliberação daqueles que representarão o ente político, podendo esse processo sofrer variações de maior ou menor centralização. Assim, essa tarefa pode ser aberta, conforme se vislumbra nas primárias, cuja participação envolve eleitores e filiados do partido, como também pode ser mais fechada, limitando a escolha dos aspirantes à função política aos dirigentes partidários.

Isto posto, o conhecimento que se alastra é que processos abertos legitimam o *individualist behavior*, um comportamento individualista dos políticos, pois edificariam laços pessoais com seus eleitores, fragilizando o ente partidário. A *contrario senso*, procedimentos mais estreitos atuariam como mecanismo de proteção à direção da agremiação, gerando liames organizacionais.

Explanado ao largo desse relatório, os sistemas de lista fechada conferem aos partidos a possibilidade de legitimar seus candidatos de forma centralizada, priorizando a obediência e a rígida disciplina às diretrizes do partido. Logo, a idéia de voto preferencial é rejeitada a fim de que candidatos não colham os ditos vínculos pessoais e, conseqüentemente, se subordinem ao ente.

No cenário esboçado pelas listas abertas, nada obstaculiza que a escolha dos representantes seja realizada pelos dirigentes partidários, entretanto, espera-se que, *a posteriori*, os eleitores sejam convocados à legitimar aqueles que melhor representam seus interesses.

Shugart leciona que assim como os sistemas eleitorais influenciam no grau de subordinação dos políticos entre os partidos, âmbito interpartidário, igualmente afetam na disseminação do poder dentro da entidade, âmbito intrapartidário⁷⁴. Sobretudo no voto preferencial, esse nível de centralização sofre oscilações difíceis de serem previstas, e as regras eleitorais, consoante Klein, “apresentam-se como limitados preditores sobre como os partidos controlam o acesso às candidaturas individuais”⁷⁵.

Para Figueiredo e Limongi a lista aberta desestruturaria os partidos na medida em que subtrai das lideranças os mecanismos de punição daqueles que contradizem as diretrizes partidárias⁷⁶. Destarte, pelo fato de atenuar a supremacia das decisões dos dirigentes, a lista aberta seria a causa dos demais males que assolam o sistema político brasileiro e ao fim, acabaria por desestabilizar a coesão interna das legendas, desestruturaria o pensamento do eleitor e deturparia a identificação partidária⁷⁷.

Essa “amarga” ideologia ganhou em Scott Mainwaring seu principal expoente. Mainwaring, ao analisar a lista aberta tal como se aplica no Brasil, teve como referencial a candidatura nata, uma cláusula do arcabouço eleitoral pátrio, como uma prova de que os partidos carecem de controle sobre a indicação dos candidatos⁷⁸. Equivoca-se o aludido doutrinador, pois como mencionado, a candidatura nata é tão-somente um aspecto do regramento eleitoral brasileiro, não refletindo o próprio sistema de lista aberta em sua integralidade.

⁷⁴ SHUGART, Matthew S. *Extreme` Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative*. In: M.S. Shugart e M. Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems – The Best of Both Worlds?*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

⁷⁵ KLEIN, Cristian. *Op. Cit.* p. 73.

⁷⁶ FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária*. Dados, v. 45. nº. 2. 2002. p. 303-339.

⁷⁷ DULCI, Otávio S. *A Incomoda Questão dos Partidos no Brasil: Notas para o Debate da Reforma Política*. In: M. V. Benevides, P. Vannuchi e F. Kerche (orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 12

⁷⁸ MAINWARING, Scott. *Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais – O Brasil numa perspectiva Comparada*. Novos Estudos Cebrap, nº. 29, 1991.

Olvidou Mainwaring que a lista aberta, do mesmo modo que os demais sistemas, possui o condão de definir os mecanismos de ordem procedimental e instrumental que partidos acolherão para controlar o ingresso à legenda pelos candidatos. Um nítido exemplo é o que ocorreu com o Partido dos Trabalhadores em meados de 1997. Ao concorrer na sistemática da lista aberta, fez-se uma organização disciplinada e dificultou o individualismo “através da institucionalização de diversos mecanismos de sanção, inclusive o controle do acesso à legenda e a ameaça de expulsão”⁷⁹.

No mesmo sentido, Nicolau ensina que o PT foi hábil a lograr rigidez partidária com:

(...) a simples escolha de certas regras internas, tais como o incentivo de atividades partidárias entre as eleições, a profissionalização de um grande número de dirigentes, a punição para os deputados que não votam segundo a deliberação da bancada e a obrigatoriedade de contribuição mensal⁸⁰.

Outro exemplo a ser sopesado é o sistema partidário finlandês, reafirmando e ratificando que lista aberta não exclui a construção de partidos bem estruturados:

O caso finlandês torna evidente que não podemos formular uma hipótese geral de que sistemas de lista aberta sempre têm efeitos deletérios sobre a construção partidária (...). O sistema partidário (finlandês) é marcado por profundas divisões ideológicas; os partidos são programáticos; as organizações partidárias são fortes⁸¹.

Nesse ponto, conveniente é a alusão ao estudo de Owens que ao contrário do que se espera, demonstra na modalidade da lista fechada a possibilidade de persistir partidos menos coesos e até mesmo individualistas, caso este vivenciado na Áustria, Bélgica, Venezuela e Argentina⁸².

Tais exemplos demonstram que há entidades partidárias organizadas de diferentes formas na mesma seara política, sob a égide das mesmas regras, como também há sistemas partidários em que os partidos se estruturam de forma desconexa. Uma indagação que nesse ponto se faz

⁷⁹ SAMUELS, David. *Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil*. Dados, vol. 40, n.º 3, 1997, p. 526.

⁸⁰ NICOLAU, Jairo M. *O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil*. Working paper, n.º 70, Centre for Brazilian Studies, 2006, p. 13.

⁸¹ MAINWARING, Scott. *Op. Cit.* p. 46.

⁸² OWENS, John E. *Explaining Party Cohesion and Discipline in Democratic Legislatures: Purposiveness and Contexts*. The Journal of Legislative Studies, v. 9, n.º 4, 2003, p. 22.

essencial seria saber como explicar tal incongruência. Nicolau sustenta que o sistema eleitoral é dinâmico, devendo ser analisado em sua amplitude:

Sistema de governo (presidencialismo, parlamentarismo, semi-presidencialismo), a estrutura vertical de poder (federalismo, unitarismo); o processo decisório no interior do legislativo; a legislação partidária; os diferentes 'issues' que dividem a elite política; iniciativas organizacionais específicas de cada partido⁸³.

Logo, é inegável a influência do sistema eleitoral nesse processo político, mas não é de todo oportuno dizer que é hegemônico, vez que a decisão sobre as candidaturas, bem como em vários outros temas, deve ser analisada sobre uma série de fatores que contribuem na formatação final desse jogo eleitoral. O que deve prevalecer é que mesmo na diagramação das listas abertas, as agremiações possuem sim mecanismos de controle acerca de quem se candidata, possibilitando a punição ou exclusão dos agentes indesejáveis logo quando da convenção, tornando-se um óbice, portanto, à sua eleição.

Shugart reconhece que o Brasil, ainda que no panorama das listas abertas, possui mecanismos de controle sobre as candidaturas, concedendo-lhe um *score* que corresponde ao dos países em que a supremacia do ente partidário se faz valer face aos seus membros⁸⁴. Sem embargo, mesmo que tal controle não fosse algo peculiar do sistema pátrio, o processo de seleção não é o único instrumento que legitima a disciplina partidária, visto que os dirigentes ainda possuem na arena eleitoral o controle do horário político e, na arena legislativa, determinados direitos parlamentares que adjudicam à direção partidária a centralização desse condão decisório⁸⁵.

Contra esse raciocínio ainda bradam os idealistas requerendo a lista fechada, visto que essa faria germinar partidos fortes, sólidos, ao passo que a lista aberta, tal como se apresenta no Brasil, unicamente contribui para a produção de conseqüências deletérias ao sistema eleitoral pátrio. Conforme demonstrado supra, além de não haver qualquer razoabilidade nesse raciocínio,

⁸³ NICOLAU, Jairo M. NICOLAU, Jairo M. *O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil*. Working paper, nº. 70, Centre for Brazilian Studies, 2006, p. 12.

⁸⁴ SHUGART, Matthew S. *Extreme` Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative*. In: M.S. Shugart e M. Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems – The Best of Both Worlds?*. Oxford: Oxford University Press, 2001.p.37.

⁸⁵ FIGUEIREDO; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

muitos não sabem ou se quedam na dúvida ao definir o conceito de “partidos fortes”. O que seriam tais partidos fortes?

Fernando Limongi indaga “O que significa partidos fortes? Existe um metro que todos nós saibamos usar para mensurar a vitalidade dos partidos? Isso é assim tão incontroverso?”⁸⁶

Primeiramente cabe estabelecer que os partidos podem ser fortes se comparados aos demais, traduzidos na relação entre partidos. O sistema majoritário é um bom meio de se verificar esse ímpeto de hegemonia partidário, pois as regras que nutrem o sistema beneficiam os grandes partidos em prol da governabilidade.

Todavia, esse clamor por partidos bem alicerçados ao mesmo tempo pode estar relacionado ora com a reputação partidária, a fim de que a agremiação seja mais bem vista pelos eleitores, como também que sejam fortes no que se refere ao poder do líder de controlar os seus membros. Cristian Klein defende que esses objetivos são conexos, dependendo um do outro para o perfeito implemento de ambos:

Para que os eleitores valorizem, se identifiquem com os partidos, esses precisam ser programáticos, ter compromissos em torno de uma plataforma política. Para que isso ocorra, é necessário que os partidos sejam atores coletivos, que seus membros ajam disciplinadamente; e tal coordenação só é possível se os líderes são fortalecidos, dotados de meios para coagir e punir os indisciplinados⁸⁷.

Cabe questionar se tal conexão seria realmente essencial para a prosperidade do sistema, pois estaria a identidade partidária associada à maior amplitude dos poderes dos líderes? O axioma seria: lista fechada ampliaria os poderes da elite partidária, tornando-se um óbice ao voto preferencial, que, *ad futurum*, tornaria mais estreito o vínculo entre os principais atores políticos: eleitor e partido. Frise-se que é uma mera hipótese.

Já fora demonstrado nos primeiros capítulos desse relatório que não se vislumbra uma relação segura entre o elevado nível de identificação partidária e o sistema eleitoral; são resultados que ao serem analisados

⁸⁶ LIMONGI, Fernando. Mesa “*Voto Distrital, Voto Proporcional e Coligações*”. In M. V. Benevides, P. Vannuchi e F. Kerche (orgs.), *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003, p.463-465.

⁸⁷ KLEIN, Cristian. Op. Cit. p. 77.

cientificamente não demonstraram uma resposta concreta, tampouco satisfatória. Ademais, conforme asseverado outrora, o excesso de centralização acabaria por resultar no anseio antipartidário, presenciado em soberanias outras como Bolívia e Venezuela.

A dualidade que se vislumbra no seio da lista fechada seria alcançar o primeiro ideário de elevado controle interno, conferindo aos dirigentes o condão de limitar e inserir normas programáticas que viabilizem o melhor cumprimento das determinações e diretrizes do partido, mas, em contrapartida, devido ao sentimento antipartidário não se tornaria forte perante os eleitores; o sentimento de repulsa e aversão a todo o sistema seria tamanho que colocaria em xeque grande parte das instituições e o próprio progresso da democracia. Por conseguinte:

(...) a construção de “partidos fortes” não passa, necessariamente, pela mudança do sistema eleitoral. Partidos são fortalecidos por regras internas, pertinentes à sua própria organização.

(...)

Nosso argumento é que as propostas de reforma eleitoral no Brasil têm sido enviesadas pela obsessão de fortalecer artificialmente os partidos, isto é, reforçando os poderes dos líderes – poderes esses, que, hoje, embora vulneráveis aos resultados das urnas, não são poucos⁸⁸.

Em suma, inserir a lista preordenada no atual cenário brasileiro iria de encontro ao aprimoramento dos pequenos grupos de liderança partidária. Não é difícil entender que a resposta para a questão posta acima é a de que o advento da lista fechada unicamente privilegiaria os dirigentes, cujo controle sobre as candidaturas atingiria tal nível de onipotência que resgataria velhos conceitos de caciquismo e oligarquização partidária.

⁸⁸ KLEIN, Cristian. *Op Cit.* p. 80.

6. Do Sistema Eleitoral Germânico

6.1 Noções Iniciais⁸⁹

Narra a história política que a Alemanha, no decorrer do pós 2ª guerra e por intermédio de inúmeras pesquisas e negociações políticas, estabeleceu um modelo de sistema proporcional que em suas diretrizes incluía duas formas distintas de ocupação do *Bundestag*.⁹⁰ Assim, metade dos deputados estaria destinada ao critério majoritário em distritos uninominais, isto é, maioria simples, por meio do voto direto, ao passo que o restante seria direcionado às listas partidárias estaduais, conferindo ao ente político a prerrogativa de elaboração da lista.

Por essa proposta, o cidadão teria a oportunidade de fazer uso do sufrágio em dois momentos, tanto para legitimar o candidato de seu distrito eleitoral, como para ratificar o partido do seu desígnio. Para o primeiro voto, apoiado na maioria simples, os diversos estados sofreriam um processo de divisão territorial, denominando cada ponto partilhado de distrito eleitoral. Nesse prisma, o candidato mais votado seria eleito e, por conseguinte, apto estaria a representar o corpo social.

Quanto ao segundo sufrágio, computado pelo sistema proporcional, ratifica-se a entidade partidária, uma vez que a ela estaria vinculada uma lista partidária hierarquizada com o nome dos candidatos. Logo, cerca de metade dos representantes de cada estado seria eleita nos distritos e o restante pelas listas via voto na legenda. No caso de São Paulo, em que o número de representantes na Câmara atinge o índice de 70 deputados, aproximadamente 35 seriam eleitos em seus respectivos distritos pelo sistema majoritário, ao passo que os demais estariam sob os auspícios do sistema de lista fechada.

Esse sistema vigora na Alemanha consolidado na Lei Eleitoral Federal de 7 de maio de 1956, propiciando que os eleitores germânicos, divididos em distritos, façam uso do voto pessoal, sem, entretanto, olvidarem-se

⁸⁹ Para maiores informações acerca do Sistema Distrital Misto Manfred Unglaub disserta sobre o tema na obra Reforma Eleitoral – Voto Distrital Misto: a solução que o Brasil quer conhecer, Brasília: Câmara dos Deputados, 1998.

⁹⁰ Câmara baixa do Parlamento alemão.

das premissas existentes no voto partidário, programático, viabilizado pelo modelo de listas.

Para se calcular o número de cadeiras que cada entidade política terá direito deve-se ter em mente a proporcionalidade de votos obtidos pela votação em lista. O procedimento a ser seguido, posteriormente, encontra em Antonio Cintra a seguinte explanação:

“(…) conhecido o número de cadeiras a que o partido faz jus pelo critério da proporcionalidade, usa-se uma segunda regra de decisão para preenchê-las uma a uma, dentro do total de cada partido. Essa regra determina que o partido aplique o critério majoritário na eleição de uma parcela dos seus candidatos, os que venceram os pleitos distritais. Nessa parcela, as candidaturas são pessoais, ainda que patrocinadas pelo partido. Os demais candidatos, que permitem ao partido completar a sua quota proporcional de cadeiras, são tomados da lista. A lista recebe o que, no Brasil, chamaríamos os votos de legenda, os votos na chapa partidária preordenada”⁹¹.

Seguindo essa orientação, se os votos na legenda conferissem a uma determinada agremiação, por intermédio da proporcionalidade, o direito a ocupação de dez cadeiras e esse mesmo ente político obtivesse vitória em sete distritos, as demais cadeiras, no caso três assentos, seriam destinados à lista fechada. Nesse *mister*, relevante lembrar as lições de Marcos Ianoni ao ensinar que por meio de uma proposta de emenda constitucional aprovada pelo Senado alemão em 1998 ficou consignado que quando o partido elegeisse nos distritos um número superior de representantes do que o referente definido pelo princípio da proporcionalidade, a diferença seria acrescida ao número total de deputados⁹². Em consonância com o exemplo supra aludido, se o partido obtiver êxito em 14 distritos terá ele direito a 14 representantes, e não tão-somente aos dez garantidos pela proporcionalidade.

A doutrina é uníssona ao afirmar que o critério germânico, no que tange à representação, vai de encontro à exigência da proporcionalidade. Ademais, relevante ressaltar que pode também ser satisfatório em se tratando do sistema majoritário a nível federal. “A evidência histórica é a de que o sistema partidário alemão foi levado a uma razoável concentração, fato que permite ao

⁹¹ CINTRA, Antonio Octávio. *Op.Cit.* p. 8.

⁹² DIRCEU, José; IANONI, Marcus. *Reforma Política: Instituições e Democracia no Brasil Atual*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. p. 58.

Parlamento eficácia e operosidade, pela clara definição de maiorias capazes de sustentar os Gabinetes no exercício do governo.”⁹³

Sustenta Cintra que esse resultado de maiorias bem consolidadas, facilitando a governabilidade em detrimento do pluripartidarismo, não é em decorrência da fruição do sistema majoritário, presente no sistema híbrido germânico, vez que o bipartidarismo que se logra como fruto desse arquétipo de sistema restringe-se nas votações distritais⁹⁴. Tendo em vista que a votação nominal, inserida nos distritos, é apenas uma parcela da representação, Cintra transfere a justificativa para o alto nível de concentração à cláusula de barreira, *Sperrklausel*, largamente difundida e utilizada, condicionando a representação partidária à obtenção de no mínimo 5% do total de votos nacionais ou ao menos a consecução de três representantes distritais:

A proporcionalidade do sistema alemão é das mais altas do mundo (...). Contudo, a “cláusula de barreira” estabelece um limiar muito alto para a eleição ao *Bundestag*. Nos primeiros anos de sua aplicação, houve a esterização de centenas de milhares de votos e, com isso, diminuição do grau de proporcionalidade do sistema. Como consequência, o eleitorado, de eleição para eleição, começou a concentrar seu voto nas agremiações maiores, com perspectivas de superar a barreira do mínimo de votos e que estivessem mais próximos ideologicamente de sua preferência inicial, não exercitável pelo risco de perda do voto. O sistema partidário foi-se adensando em um número menor de partidos. Com isso, como o eleitor passou a votar em partidos viáveis, já não se perdiam votos. O sistema passou, portanto, a apresentar alto nível de proporcionalidade.⁹⁵

Apesar de o objeto dessa pesquisa não estar fulcrado na cláusula de barreira, cabe mencionar que Giovanni Sartori nega e afasta da *Sperrklausel* a responsabilidade de concentração do sistema partidário alemão. Desenvolvendo um raciocínio interessante e no mínimo intrigante, Sartori atribui essa característica à Corte Constitucional ao ter distanciado do jogo partidário os

⁹³ CINTRA, Antonio Octávio. *Op. Cit.* p. 9.

⁹⁴ No artigo de Manfred Unglaub “Eleições e Sistema Político: experiências com o Voto Distrital Misto na Alemanha,” contemplam-se dados acerca das eleições parlamentares de 1994. Vislumbra-se que a coligação CDU/CSU (democracia cristã) conquistou 221 cadeiras distritais, ao passo que o SPD 103. Deste modo, perfaz-se uma soma de 324 cadeiras distritais destinadas às aludidas agremiações em um universo de 328 em disputa. Em outras palavras, apenas quatro cadeiras são destinadas aos demais partidos representantes de outros segmentos sociais e minorias étnicas.

⁹⁵ CINTRA, Antonio Octávio. *Op. Cit.* p. 9.

neonazistas e comunistas, grupos esses que possuíam considerável número de eleitores⁹⁶.

De toda sorte, com a unificação das Repúblicas Federal e Democrática vislumbrou-se como pressuposto lógico de tal metamorfose social, mas com nítidos reflexos institucionais, um novo arranjo partidário. O sufrágio de 1994 chamou a atenção ao descrever um quadro de partidos integrado por cinco entidades políticas, ainda que perdure a maioria supramencionada da democracia-cristã, bem como da social-democracia.

6.2 O Sistema Eleitoral Germânico como Arquétipo à Reforma Política Brasileira

Há que se mencionar que o sistema eleitoral alemão, tal como se apresenta, insurge-se como uma alternativa virtuosa de inspiração e condução do processo de reforma político-eleitoral brasileiro. Com a opção em 1993 pelo presidencialismo a classe política tem consolidado o entendimento de que há a necessidade de um tratamento especial ao sistema eleitoral e partidário para adequá-lo ao sistema político.

Esse processo de adaptação é ainda incerto e precário, a doutrina que por vezes se apresenta como precursora nas inovações e nos inúmeros arranjos de ordem político-social encontra-se extremamente dividida, não apresentando qualquer resultado otimista. Alguns defendem os aspectos negativos existentes nos sistemas eleitoral e partidário acolhido no Brasil, raciocínio compartilhado por publicistas e membros da casta politizada. Outros segmentos sustentam que não há que se falar em modificação desses dois aparelhos, uma vez tratar-se de uma realidade ainda em formação e consolidação, em que o advento de ingerências fragilizaria ainda mais o sistema.

No desenvolvimento de estudos eleitorais, José Tavares *a priori* demonstra interesse em adotar intervenções para o sistema eleitoral pátrio, já não mais ratificando a união matrimonial indissolúvel entre presidencialismo e pluripartidarismo:

⁹⁶ SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional: Como mudam as Constituições*. Brasília: UNB, 1996. p. 32.

No presidencialismo, sob as condições do pluripartidarismo congressual, é o presidente já eleito que busca atrair os partidos no Congresso e compor uma maioria que lhe dê sustentação. A preservação ou a reconstrução dessa maioria exige alianças provisórias e variáveis segundo as exigências e os projetos particulares de governo e, portanto, recomposições muito freqüentes de ministério, o que compromete não só a continuidade, mas também a estabilidade, a coesão, a coerência e a eficácia das políticas governamentais (...) não há entre as democracias constitucionais estáveis nenhuma que associe representação proporcional, pluripartidarismo e presidencialismo. No regime presidencial de multipartidarismo congressual a virtualidade de desintegração da aliança que sustenta o governo no Congresso fragiliza a autoridade e o poder presidenciais, e a efetiva ruptura daquela aliança desestabiliza o governo. (...) O movimento pendular recorrente, na trajetória dos presidencialismos multipartidários, entre fragilização do presidente, imobilismo governamental, instabilidade política e autocracia voluntarista do presidente plebiscitário, aponta para a disfunção política da associação entre presidencialismo e multipartidarismo congressual. A realidade descrita agrava-se quando se contrasta a tendência moderada e responsável da oposição sob o bipartidarismo, no qual essa última se encontra diante da possibilidade real de assumir o governo pela via da alternância eleitoral, com a tendência irrealista, radical e inseqüente das oposições minoritárias sob o pluripartidarismo⁹⁷.

Apesar de suas afirmações contrárias ao cenário político brasileiro em seu sentido *lato*, Tavares não propõe modificações radicais e amplas no sistema eleitoral e partidário em vigor. Não vislumbra a adoção de mecanismos eleitorais mais estruturantes, como aqueles que se consolidam no sistema majoritário em distritos uninominais, pois prevê o autor um verdadeiro e temeroso sistema de partido dominante, tornando-se um óbice à alternância partidária no governo. Sua tese é a de que o empenho do corpo social deve fincar-se em “uma estrutura de competição partidária fundada em dois grandes blocos, mas não necessariamente o bipartidarismo ou a representação por maioria ou pluralidade”, a fim de evitar o suposto empecilho à troca governamental.

Nesse sentido, os comentários tecidos são contra o sistema misto alemão, uma vez que ao eleger aproximadamente metade dos representantes pelo sistema consubstanciado na maioria simples, ao fim e ao

⁹⁷ TAVARES, José Antônio Giusti Tavares. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: Teoria, Instituições e Estratégias*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. p. 371-373.

cabo estaria a ocasionar a desproporcionalidade na conversão de votos em cadeiras no parlamento sempre em benefício dos partidos maiores, prejudicando, assim, a representação de minorias e segmentos sociais peculiares:

(...) no sistema misto alemão a lógica bipartidária do sufrágio majoritário-districtal contamina a lógica pluripartidária do voto proporcional (...) porque, se o segundo voto constitui o critério de distribuição – proporcional – das cadeiras entre os partidos, a base do processo dominante – majoritário – de eleição dos representantes é o primeiro voto⁹⁸.

Diz-se que a estrutura da maioria simples atenta contra as pequenas agremiações políticas e amolda sistemas bipartidários, preponderando inclusive na Alemanha, que faz uso do sistema misto, a concentração partidária e o bipartidarismo – democratas-cristãos e social-democratas -. A corrente defendida por Marcus Ianoni aponta que o sistema eleitoral alemão é de *dois partidos e meio*, em que os dois maiores tradicionalmente contemplam 80% do *Bundestag*, delegando alguma relevância a poucas outras entidades menores, liberais e verdes. Assim, se o que se almeja é a governabilidade, em detrimento da representatividade, por que não fazer uso no Brasil da maioria simples pura?⁹⁹

O receio de que um sistema eleitoral à majoritário-districtal obstruiria a alameda de segmentos relevantes presentes no País é infundado, pois em uma soberania cuja estrutura regional apresenta-se de forma, sobretudo, diversificada, como no Brasil, uma concentração bipartidária raramente se refletiria no âmbito nacional, ainda que se optasse pelo modelo majoritário de turno único em distritos uninominais:

Não vemos porque, em eleição nacional, uma eventual bipolarização no Amazonas, Paraná ou Maranhão se reproduziria, com idênticos partidos, em Minas, São Paulo ou Pernambuco. Até mesmo dentro dos estados maiores, essa bipolarização seria improvável. Dominariam nesta sub-região dois partidos, naquela outra dois outros, numa terceira, eventualmente, dois outros, provendo a própria bancada estadual à Câmara dos Deputados de pluralismo partidário. O sistema partidário maior se simplificaria, certamente, Nunca, porém no grau temido pelos analistas¹⁰⁰.

⁹⁸ TAVARES, José Antônio Giusti Tavares. *Op. Cit.* p. 375.

⁹⁹ DIRCEU, José; IANONI, Marcus. *Op. Cit.* p. 85.

¹⁰⁰ CINTRA, Antonio Octávio. *Op. Cit.* p. 11.

Apesar desse pluralismo representado no âmbito federal reduzir uma quota-parte das forças sociais presentes no país, excluindo algumas preferências muito minoritárias da arena política, prospera, contudo, o sacrifício em prol de ganhos outros no regime democrático como a formação de maiorias, o fomento à sustentação parlamentar de um governo, o acréscimo da predizibilidade do *legislative behavior* e a inteligibilidade dos resultados¹⁰¹, a diminuição do custo político das negociações entre os Poderes, tornando-se um limite à instituição de legendas de aluguel.

Se a reforma política buscasse acalento na sistemática germânica, permitir-se-ia primeiramente a quebra da inércia que envolve o tema, priorizando a manutenção de determinadas características alicerçadas no atual panorama eleitoral brasileiro, e, ao mesmo tempo, minimizaria distorções.

Nesse raciocínio, manter-se-ia o sufrágio personalizado, não somente por ser um elemento largamente difundido na cultura política brasileira, mas também porque sua extração representaria um atentado à tradição pátria de pontualmente ratificar o candidato que em maior proporção reflete o seu querer. A cultura alemã é sábia, pois reconhece o valor do voto personalizado no que concerne à sua colaboração no fortalecimento das relações existentes entre mandante e mandatário, diferenciando-se por acolhê-lo na proporção idônea, isto é, em pequenas distribuições territoriais, distritos, vindo a facilitar e impulsionar o adensamento dessa relação entre atores políticos.

Kathleen Bawn exemplifica que o deputado distrital é um representante com ligação significativa à sua base, atuando esta com avidez em sua legislatura ao fiscalizar o exercício da função pública, como também a

¹⁰¹ A análise de inteligibilidade é realizada por Bolívar Lamounier, sendo delineada como “a necessidade de que o resultado das urnas seja razoavelmente compreensível como autorização ao partido A ou B para que ponha em prática tal ou qual política pública. Sem um mínimo de inteligibilidade, cai por terra a suposição de que o processo eleitoral dá origem a um ‘mandato’ de governança: a eleição transforma-se em simples técnica de substituição de pessoas (incompatível, em média, com o caráter mais exigente e participativo das sociedades contemporâneas) e, no limite, um jogo de cara-cega”. LAMOUNIER, Bolívar. *A Democracia Brasileira no Limiar do Século 21*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1996. p. 36-37.

representação dos interesses inerentes ao distrito. Representa o parlamentar um *ombudsman*¹⁰² do distrito perante a burocracia governamental¹⁰³.

O que faz padecer o sufrágio personalizado praticado no Brasil é a debilidade presente na relação entre eleitor e representante, pois a vitória nas urnas é resultado de votos colhidos em inúmeras localidades, garimpando eleitores aleatoriamente e, *a posteriori*, não bastando a carência de uma identificação partidária concentrada, o eleito menospreza o compromisso com o eleitorado e com o partido.

A adoção do voto distrital misto representa um avanço considerável para o fim desse cenário de crise institucional, vez que ao legitimar o voto personalizado inserido em uma menor extensão geográfica, oportuniza resultados mais coerentes e salutares na magnitude adequada. Ademais, a dialética do modelo germânico na mesma sorte conferiria maior vigor, coesão e disciplina às entidades partidárias em razão de toda a sistemática de confecção da chapa por meio da lista preordenada, sendo composta a diversidade nacional ora pelos deputados distritais ratificados pelo voto direto, ora pela outra parcela de representantes advindos da lista:

O que é sedutor no sistema alemão é o reconhecimento da possibilidade de aproveitar características positivas de um sistema – o majoritário-distrital – e correção de seus extremos pela adoção de outro sistema. Chegou-se a uma síntese prática das características de um voto personalizado (no candidato distrital) com um voto de legenda (na lista partidária), de um voto em pequena circunscrição com um voto em um âmbito territorial maior (Estado), síntese que faz falta ao sistema eleitoral brasileiro, e cuja obtenção pode ter bons efeitos no sistema partidário.¹⁰⁴

Cabe ressaltar que o sistema distrital misto, em sua acepção germânica, possui outro aspecto positivo que seria, por certo, sua plena adequação aos preceitos ditados na Lex Magna de observância à proporcionalidade. É cediço que a soberania pátria adotou o sistema proporcional com o advento do Código Eleitoral de 1932, apesar de algumas

¹⁰² Ombudsman é uma palavra sueca que significa representante do cidadão. Designa, nos países escandinavos, o ouvidor-geral -função pública criada para canalizar problemas e reclamações da população.

¹⁰³ BAWN, Kathleen. *The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as a Social Choice Outcome*. American Journal of Political Science, vol. 37, n. 4, nov.1993. p. 965-989.

¹⁰⁴ CINTRA, Antonio Octávio. *Op. Cit.* p. 12.

reformas sem grandes conseqüências, permanece fiel ao proporcionalismo, vislumbrado na Constituição Federal em seu art. 45:

A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

Na simetria do proporcionalismo a estrutura político-eleitoral é edificada por meio do sufrágio, das cadeiras que serão alocadas, quociente eleitoral e partidário, distribuição de restos, que se adéquam e amoldam aos ditames impostos pela tipografia germânica. Cintra complementa essa inteligência dispondo que:

(...) o texto da Constituição de 1988 qualifica, corretamente, de proporcional ao sistema, não a suas partes componentes. A proporcionalidade, maior ou menor, é propriedade do sistema como todo. O atributo da proporcionalidade não se aplica ao voto isolado, nem à eleição singular de um ou vários representantes, no distrito ou na lista. A proporcionalidade resulta de aplicar aos votos, no seu conjunto, operações aritméticas tais que produzam ‘*representation in proportion numbers*’, conforme a norma enunciada por Stuart Mill, no século passado, para definir a essência do sistema proporcional¹⁰⁵.

O sistema germânico, por conseguinte, consubstancia ampla simetria com os preceitos elucubrados na Carta quanto ao respeito à proporcionalidade delineadora do mecanismo de eleição dos representantes do corpo social. Se tal não fosse de todo suficiente, outra justificativa lhe conferiria razão: a não necessidade de Emenda Constitucional, pois se não afronta a imposição do artigo 45 da Lei Maior, logo não há que se falar em mutilação do texto magno.

¹⁰⁵ CINTRA, Antonio Octávio. *Op. Cit.* p.13. Nesse contexto o autor profere que não há que se duvidar da nítida presença do sistema proporcional no sistema germânico, uma vez que o quociente eleitoral é calculado nacionalmente e não no âmbito estadual, tal como se faz no Brasil. Ainda nesse raciocínio, Cintra diz que a prova de que há proporcionalidade no sistema germânico restringe-se à pergunta: “o que acontece se uma entidade partidária tem quociente partidário, mas nenhum de seus candidatos alcança maioria nos distritos?” A resposta é lógica, ora, se atingiu o partido o quociente eleitoral, mas não logrou êxito nos distritos, preenchem-se as vagas com os resultados obtidos nas listas. Assim, o fato de não eleger candidato em distrito, com o sistema majoritário, não faz com que a entidade seja prejudicada e se esvaia seu direito de ter sua quota proporcional totalmente preenchida por meio das listas partidárias. O que veda o sistema alemão é conferir ao partido a liberdade plena de decidir como se dará o preenchimento das vagas oriundas do quociente partidário.

7. Conclusão

Esse relatório visou, sobretudo, investigar e conflitar os efeitos e impactos da lista preordenada sobre o atual sistema eleitoral brasileiro.

Indagou-se, *a priori*, se a lista fechada seria um óbice ao voto direto, uma vez que afasta do eleitor o condão de sufragar de forma pontual e direta, condicionando-o a votar em uma lista previamente estabelecida e hierarquizada pelo partido. Tal assertiva não é de todo verdadeira, pois a lista aberta igualmente consubstancia algumas debilidades que, de certa forma, deturpam a vontade do eleitor, e.g a facilidade de troca da legenda, sem justificativas sólidas e concretas, como também a não rara possibilidade do voto concedido a um candidato auxiliar na eleição de outros alheios à vontade do eleitor, termo conhecido na doutrina como *catch all*.

Nesse diapasão, analisou-se a já decantada dificuldade que apresenta o eleitor de apontar, tempos após o sufrágio, o nome do candidato o qual foi congratulado com o seu voto. Notou-se que esse adágio não guarda conexão com o sistema de lista aberta, mas pesquisas indicam¹⁰⁶ que o excesso de votos proferidos em um único pleito legislativo facilita esse lapso de memória.

Prosseguindo, atentou-se ao mecanismo da identidade partidária, desmistificando a falsa idéia difundida na doutrina estrangeira¹⁰⁷ de que os brasileiros não se identificam com os entes políticos. Estudos do Datafolha e do *Comparative Study of Electoral System* concluíram que a média brasileira encontra-se acima da internacional, não havendo ainda relação entre sistema eleitoral e identificação partidária, pois países que fazem uso da lista aberta, como a Polônia, demonstram uma afinidade partidária de 52%; índices extremamente similares àquelas soberanias que adotam o sistema de lista fechada. Portanto, não se deve enfatizar com veemência o fato de as listas preordenadas serem sinônimo de identidade partidária, atuando como mecanismo inibidor da afinidade entre eleitor e representante.

¹⁰⁶ Conforme apresentado na página 19, pesquisas comparando os eleitores americanos e britânicos constataram que o esquecimento do eleitor americano é superior, pois votam tanto para presidente, deputado, governador, senador, como também para juiz e delegado de política. Logo, o grande número de votos atua como um empecilho à memória do cidadão eleitor.

¹⁰⁷ Nesse sentido, Mainwaring e Sartori.

Há que se ressaltar que o intenso estímulo à identidade partidária é um potencial atentado a todo o sistema e suas instituições, pois em momentos de crise a frustração do eleitor é direcionada, em sua totalidade, às entidades partidárias. Esse sentimento de rejeição alastra-se por todo o sistema e alcança níveis de crise institucional tão extremos que ocasiona a ruptura da legitimidade e a invoca a necessidade de novas reformas institucionais, consoante narra a história boliviana.

Nesse sentido, a tese que prospera é a de que a lista partidária aberta consagra em maior amplitude benefícios ao Estado, uma vez que em situações de decepção mórbida e febril do eleitorado, conforme ocorreu no Brasil nos anos de 2005 e 2006, a ira recai sobre candidaturas individuais, representantes isolados que não honraram com o seu dever político e cívico, afastando da instituição partidária o ônus de arcar com os malefícios de um colapso desmedido no sistema representativo.

Ante a segunda fase dessa pesquisa, ao ponderar os efeitos e impactos das listas partidárias sobre o candidato, constatou-se que a capital consequência à classe política será a forma pela qual realizarão a campanha eleitoral. Assim, no regramento da lista fechada o candidato possui incentivos para cultivar laços partidários, sobretudo com os líderes, porquanto estes são os responsáveis por elencar os nomes daqueles que almejam o mandato. No sistema da lista aberta, contudo, os candidatos são incentivados a cultivar laços com os eleitores, visto que são estes os atores que definem e legitimam a ocupação dos cargos públicos. Frise-se que na lista fechada o candidato volta-se para dentro do partido, que se torna, a rigor, o seu principal distrito eleitoral.

Avaliou-se, ao mesmo tempo, os efeitos das listas partidárias sobre a ótica da corrupção, como também dos gastos de campanha. No que concerne aos gastos de campanha, vislumbrou-se que a lista aberta gera um maior nível de incerteza, por parte do candidato, à probabilidade de alcançar o Parlamento. O legitimado que põe termo à questão é o eleitor, ator político que nem sempre se tem dados precisos sobre ele, sujeitando o candidato aos seus caprichos e trocas repentinas de humor. Logo, depara-se com uma maior instabilidade e, como meio de controlar essa volubilidade, surge a necessidade de maiores investimentos na campanha.

A contrário senso, nas listas fechadas a competição se propaga até os limites da agremiação, definida pelo dirigente partidário. Esse protagonista, ao seu turno, é alguém que o candidato conhece relativamente bem, devido ao amplo convívio no decorrer da disputa partidária, refletindo, pois, maior previsibilidade.

No que tange à corrupção, faz-se necessário elucidar que a proposta inicial constante no Projeto de Lei nº. 2679 associou as listas fechadas ao financiamento público de campanhas, uma vez que juntos atuavam como mecanismo hábil a coibir a prevalência do poder econômico nas disputas eleitorais, reprimindo a busca de recursos para financiar a campanha junto a grupos econômicos, bancos, empreiteiras de obras, bem como empresas concessionárias de serviços públicos.

Se aliada ao financiamento público de campanhas, a lista fechada poderia desincentivar a corrupção, a media que evitaria a compra de votos, já que o sistema estaria edificado no cultivo do voto partidário, concentrando a fiscalização nos partidos e não nas centenas de candidaturas individuais. Entretanto, salientou-se que essa possibilidade não é em sua essência legítima, visto que há a possibilidade de a corrupção inclinar-se à aquisição de melhores posições na lista partidária, direcionando a propina aqueles que a elaboram e hierarquizam. Finalmente, a pretensão de associar a corrupção à sistemas eleitorais traduziu-se, no momento, delicada e inconclusiva.

Na terceira sessão desse relatório fez-se uma ponderação acerca das listas partidárias sob a ótica do partido. O ápice desse capítulo foi estabelecer o conceito de “partidos fortes”, fundamento em que se alicerça a implantação da lista fechada como substituta do atual modelo de lista aberta. Expôs-se que o ente pode ser forte em três vertentes autônomas: em relação aos demais partidos, forte face aos seus membros e, por fim, na sua relação com os eleitores.

Não é de todo correto afirmar que a lista fechada é singular ao prover os órgãos dirigentes com supremacia em face de seus membros, pois a lista aberta, do mesmo modo, detém meios que aperfeiçoam essa rigidez partidária. Para tanto, basta analisar o caso do Partido dos Trabalhadores que ao instituir em meados de 1997 normas organizacionais, tornou-se uma

agregação notadamente reconhecida na sua atuação de controle sobre os seus respectivos componentes.

Em sua relação com os eleitores cabe lembrar o que ficou consignado anteriormente quando se teve a oportunidade de abordar o tema relativo ao sentimento antipartidário. A adoção da lista fechada, em sua essência, institui vínculos partidários e uma vez notado pelos cidadãos a indiferença da classe política às suas demandas, ou inclusive escândalos de corrupção, toda a ira e cólera do corpo social seriam destinadas ao ente político, lesionando a legitimidade do regime. De outra sorte, no contexto das listas abertas, vislumbra-se que um potencial descontentamento somente surtiria efeito nas candidaturas individuais, que na *ratio* do sistema é menos ruinoso e prejudicial ao aprimoramento do sistema representativo.

Por fim, como corolário desse processo investigativo, estudou-se a questão voltada para o sistema eleitoral germânico. Por essa proposta o eleitor concederia dois sufrágios autônomos para a escolha dos deputados, o primeiro para um candidato do seu distrito e o segundo para uma lista preordenada pelo partido de sua preferência.

Alguns doutrinadores, seguindo Giusti Tavares, criticam a adoção desse mecanismo, uma vez que ao eleger metade ou mais dos representantes pela maioria simples traria grande desproporcionalidade em prol de partidos mais robustos, ignorando segmentos minoritários presentes na sociedade.

Essa assertiva, no entanto, não merece prosperar, visto que os partidos terão no *Bundestag* o número de cadeiras arrecadadas por intermédio do segundo voto, isto é, o voto proporcional nas listas partidárias, garantindo representação a todas as entidades políticas que ultrapassem a cláusula de barreira existente, no caso da Alemanha. Logo, perder nos distritos não significa ficar de fora da representação e, por conseguinte, afastado do jogo político, pois a representação persiste se houver um bom resultado na legenda partidária, que fulcrada nas listas e no sistema proporcional.

Na dialética do sistema proporcional, vencer a eleição não envolve, como nos diz Cintra, o tudo ou nada, uns avocando todas as cadeiras e outros carecendo de representação. “É, sim, resultado de atribuição graduada,

de acordo com a porcentagem dos sufrágios dados a cada partido”¹⁰⁸. O que felicita e impulsiona a aplicação do sistema germânico no Brasil é a hipótese de se aproveitar elementos constitutivos de um sistema – majoritário-districtal – minimizando seus excessos por meio dos preceitos elencados na *ratio* do sistema proporcional.

Em uma brevíssima síntese, pode-se inferir que muitas das críticas voltadas à lista aberta não se sustentam empiricamente e uma possível mudança para a lista preordenada não representaria uma alternativa satisfatória, pois a ausência de accountability personalizado, a tendência à oligarquização partidária e a possibilidade de estimular o sentimento antipartidário superam em demasia os benefícios esperados. Essa conclusão não implica na afirmativa segundo a qual o sistema de lista aberta está livre de defeitos, mas reconhece, sobretudo, a necessidade de reestruturá-lo e adequá-lo ao cenário político pátrio, sendo também intrigante se pensar, *ad futurum*, na adoção do sistema districtal misto.

Essas, portanto, foram as conclusões tecidas no decorrer desse período de investigação, devendo nortear e servir de suporte a qualquer perspectiva de mudança. Apesar dessa análise não guardar grande compatibilidade com o que Kelsen ousou definir como *Teoria Pura do Direito*, em que assevera a plena autonomia do Direito face às demais ciências e a imperiosidade de ser estudada em si, o tema que ora se retrata não se limita à seara jurídica, mas transcende suas barreiras e alcança além-mar, faz-se presente no contexto político e social do que em Aristóteles é tido como Polis.

É de interesse legítimo do cidadão se interar e tecer comentários sobre a *res pública*, criticando o sistema político e propondo a melhoria de seus elementos constitutivos; é cidadania. Quiçá tenha sido nesse contexto que Dallari salientou que construir cidadania é também construir novas relações e consciências, pois revela algo que não se aprende tão somente por intermédio doutrinário, mas com a convivência na vida social e pública. É na vivência rotineira, cotidiana que aperfeiçoamos o senso de cidadania que paira e se acolhe na mente humana, por intermédio das relações desenvolvidas com a

¹⁰⁸ CINTRA, Antônio Octávio. Op. Cit. p. 9.

coisa pública e política. É um desafio que não chega ao fim, não é mera tarefa, onde se faz a sua parte, apresenta e tem-se cumprida a missão. Enquanto indivíduos inseridos e pertencentes a um constante processo de aperfeiçoamento, estaremos eternamente procurando, desmistificando e adquirindo consciência mais vasta dos direitos e das obrigações cívicas. Talvez jamais possamos ousar e apresentar a tarefa que nos foi proposta pronta, pois novos desafios na vida social e política hão de advir, exigindo novas conquistas e, portanto, mais cidadania¹⁰⁹.

¹⁰⁹ DALLARI, Dalmo. Disponível em: http://64.233.169.104/search?q=cache:Os0RlaoHTwwJ:www.dhnet.org.br/direitos/sos/textos/oque_e_cidadania.html+construir+cidadania+%C3%A9+tamb%C3%A9m+construir+novas+rela%C3%A7%C3%B5es+e+consci%C3%A2ncias&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=1&gl=br. Acesso em: 18 de ago. 2008.

8. Referencias Bibliográficas

Aristóteles. A Política. São Paulo: Martin Claret, 2007.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BAWN, Kathleen. The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as a Social Choice Outcome. *American Journal of Political Science*, vol. 37, n. 4, nov.1993.

BOBBIO, Norberto. Teoria Geral da Política. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 13. ed. Malheiros: São Paulo. 2006

_____. Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

CAIN, Bruce; FERREJOHN, John; FIORINA, Morris. The Personal Vote – Constituency Service and Electoral Independence. Harvard University Press, 1987

CAREY, John; SHUGART, Matthew. Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas. *Electoral Studies*, vol. 14, n.º. 4, 1995.

CARSTAIRS. Andrew McLaren. A Short History of Electoral Systems in Western Europe. Londres: George Allen&Unwin, 1980

CINTRA, Antônio Octávio. A Proposta de Reforma Política: Prós e Contras. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema3/pdf/2004_14292.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2007.

CINTRA, Antonio Octávio. O Sistema Eleitoral Alemão como Modelo para a Reforma do Sistema Eleitoral Brasileiro. Câmara dos Deputados: Brasília, 2000.

COMPARATIVE STUDY OF ELECTORAL SYSTEMS. Disponível em:<www.csesdb.com>. Acesso em: 22 de janeiro de 2008

DALLARI, Dalmo. Disponível em: HYPERLINK "http://www.an.com.br/anescola_e/2007/jun/19/09.jsp". Acesso em:18 de ago. 2008.

DIRCEU, José; IANONI, Marcus. Reforma Política: Instituições e Democracia no Brasil Atual. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

DOS SANTOS, Wanderley Guilherme. Crise e Castigo: Os Partidos e Gerais na Política Brasileira. Rio: Vértice-Iuperj, 1987.

DULCI, Otávio S. A Incomoda Questão dos Partidos no Brasil: Notas para o Debate da Reforma Política. In: M. V. Benevides, P. Vannuchi e F. Kerche (orgs.). Reforma Política e Cidadania. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

_____. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. Dados, v. 45. n.º. 2. 2002.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. A Democracia no Limiar do Séc. XXI. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. A Reconstrução da Democracia. São Paulo: Saraiva, 1979.

_____. Constituição e Governabilidade. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. Os Partidos Políticos nas Constituições Democráticas. Belo Horizonte, 1966, versão em português da tese de doutorado Le Statut Constitutionnel des Partis Politiques au Brasil, en Italie em Allemagne et em France Paris, 1960.

FLEISCHER, David. Reforma política e financiamento das campanhas eleitorais. In: Cadernos Adenauer. n.º 10. Os custos da corrupção. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

FLEISCHER, David. Reforma Política no Brasil: uma história sem fim. In: Revista do Curso de Direito. V. 5, n.º. 1, janeiro/junho de 2004.

GOYARD-FABRE, Simone. O que é a Democracia?. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KINZO, Maria. Os Partidos no Eleitorado: Percepções Públicas e Laços Partidários no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.20, n.º57. 2005.

KLEIN, Cristian. O Desafio da Reforma Política. Mauad: Rio de Janeiro, 2007.

LAMOUNIER, Bolívar. A Democracia Brasileira no Limiar do Século 21. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1996.

LASSALE, Ferdinand. O que é uma Constituição. 3. ed. São Paulo: Minelli, 2006.

LIJPHART, Arend. As Democracias Contemporâneas. Lisboa: Gradiva Publicações, 1989.

_____. The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-1985. American Political Science Review, v. 84, n. 2, 1990.

LIMONGI, Fernando. Mesa “Voto Distrital, Voto Proporcional e Coligações”. In M. V. Benevides, P. Vannuchi e F. Kerche (orgs.), Reforma Política e Cidadania. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

_____. Voto Distrital, Voto Proporcional e Coligações. In: Reforma Política e Cidadania. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2003.

MAINWARING, Scott. Rethinking party systems in the third wave of democratization: The

case of Brazil. Stanford: Stanford University Press, 1999.

_____. Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais – O Brasil numa Perspectiva Comparada. *Novos Estudos Cebrap*, nº. 29, 1991.

UNGLAUB, Manfred. Eleições e Sistema Político: Experiências com o Voto Distrital Misto na Alemanha. In: *Partidos e Sistemas Eleitorais em Tempos de Reforma*. Winfried Jung et alii. Debates n.9, São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1995.

_____. Partidos na República Federal da Alemanha: Desenvolvimento e Perspectivas. In: *Partidos e Sistemas Eleitorais em Tempos de Reforma*. Winfried Jung et alii. Debates n.9, São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1995.

MANIN, Bernard. *The Principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

MAYORGA, René. La democracia en Bolivia consolidación o desestabilización?. *Pensamiento iberoamericano: revista de economía política*, n.14, jul., 1988.

MEIRELLES TEIXEIRA, J.H. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Forense Universitária, 1991.

MELO, Carlos Ranulfo. *Reforma Política em Perspectiva Comparada na América do Sul*. UFMG: Belo Horizonte. 2006.

MORAES, Alexandre de. Reforma política do Estado e democratização. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3022>>. Acesso em: 24 mar. 2007.

NICOLAU, Jairo M. O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil. Working paper, nº. 70, Centre for Brazilian Studies, 2006.

_____. *Lista Aberta – Lista Fechada*. UFMG: Belo Horizonte, 2006.

_____. *O sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil*. UFMG: Belo Horizonte. 2006.

NIETZSCHE, Friedrich. *Assim falou Zaratustra*. São Paulo: Martin Claret, 2003.

NOHLEN, Dieter. Changes and Choices in Electoral Systems. In: *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. A. Lijphart and B. Grofman. New York: Praeger, 1984.

OWENS, John E. Explaining Party Cohesion and Discipline in Democratic Legislatures: Purposiveness and Contexts. *The Journal of Legislative Studies*, v. 9, nº. 4, 2003.

RANULFO, Carlos. *Reforma Política em Perspectiva Comparada na América do Sul*. UFMG: Belo Horizonte. 2006.

RICOLFI, Luca. Il Voto Proporzionale e il Nuovo Spazio Politico Italiano. *Rivista Italiana di Scienza Política*. anno XXIV, n.3, 1994.

RIKER, William H. Electoral Systems and Constitutional Restraints. In: Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives. A. Lijphart and B. Grofman. New York: Praeger, 1984.

ROKKAN, Stein et alii. Citizens, Elections, Parties. Oslo: Universitets-forlaget, 1970.

SAMUELS, David. Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil. Dados, vol. 40. nº. 3, 1997.

_____. Sources of Mass Partisanship in Brazil: Latin America Politics and Society. vol. 48, nº 2, p.1-27, 2006.

SARTORI, Giovanni. Engenharia Constitucional: Como mudam as Constituições. Brasília: UNB, 1996.

_____. Ingeniería Constitucional Comparada. Una Investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

_____. Partidos e Sistemas Partidários. Tradução de Waltensir Dutra. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1982.

_____. Representación Elementos de Teoría Política. G. Sartori. Madrid: Alianza Editorial, 1992.

_____. Sistema de Partidos e Polaridade. In: Os Partidos Políticos. J. Charlot (org.). Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1982.

_____. Sistemas Electorales. In: Elementos de Teoría Política. G. Sartori. Madrid: Alianza Editorial, 1992.

SCHEPIS, Giovanni. I Sistemi Elettorali. Teoria, Tecnica, Legislazioni Positive. Empoli: Editrice Caparrini, 1955.

SEPULCRI, Nayara Tataren. A Reforma Política e a Votação por Lista Fechada. Disponível em: http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_eletronico.php?cod_texto=37>. Acesso em: 25 mar. 2007.

SHUGART, Matthew S. Extreme` Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative. In: M.S. Shugart e M. Wattenberg (eds.), Mixed-Member Electoral Systems – The Best of Both Worlds?. Oxford: Oxford University Press, 2001.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lucio. Projetos de Reforma Política na Câmara dos Deputados. In: Reforma Política: Lições da História Recente. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SOBIERAJSKI, Denise Goulart Schlickmann. Financiamento de Campanhas Eleitorais. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2004.

TAVARES, José Antônio Giusti Tavares. Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: Teoria, Instituições e Estratégias. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

TAAGEPERA, Rein; SHUGART, Matthews S. Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems. New Haven, Yale University Press, 1989.

UNGLAUB, Manfred. Reforma Eleitoral – Voto Distrital Misto: a solução que o Brasil quer conhecer. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998.

VEEN, Hans-Joachim; GLUCHOWSKI, Peter; BRUNNER, Wolfram. Análises e Resultados das Eleições de 1998 na Alemanha. In: Eleições 98 no Brasil e na Alemanha. David Fleischer et alii. Papers n.35, São Paulo, Konrad Adenauer Stiftung, 1998.

WEBER, Max. A Política como Vocação. UNB: Brasília.2003