

ESTUDOS ELEITORAIS

VOLUME 12 – NÚMERO 2

MAIO/AGOSTO 2017

BRASÍLIA – 2017



EJE
Escola Judiciária Eleitoral
Tribunal Superior Eleitoral

ESTUDOS ELEITORAIS

**POR MAIS REPRESENTATIVIDADE
POLÍTICA NO BRASIL:
UMA DEFESA DA LISTA FECHADA**

MATHEUS PASSOS SILVA



POR MAIS REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA NO BRASIL: UMA DEFESA DA LISTA FECHADA¹

FOR MORE POLITICAL REPRESENTATION IN BRAZIL: A DEFENSE OF THE CLOSED LIST

MATHEUS PASSOS SILVA²

RESUMO

Apresenta o sistema eleitoral proporcional de lista fechada como possibilidade de solução da crise na representatividade política existente atualmente no Brasil. Destaca a cidadania no Brasil e a democracia partidária, bem como disserta sobre o desinteresse do cidadão pela participação política. Conclui que a lista fechada, por fortalecer os partidos políticos, pode contribuir para uma representação política mais efetiva no âmbito do sistema político-jurídico brasileiro.

Palavras-chave: Partidos políticos. Sistema representativo. Democracia. Sistema eleitoral. Cidadania.

ABSTRACT

This paper presents the closed list proportional electoral system as a possible solution to the crisis in the political representation that currently exists in Brazil. It emphasizes the citizenship in Brazil and the party democracy, as well as it talks about the disinterest of the citizen by the political participation. It concludes that the closed list, by strengthening

¹ Artigo recebido em 24 de abril de 2017 e aprovado para publicação em 7 de julho de 2017.

² Doutorando em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Investigador voluntário do CEDIS/Universidade Nova de Lisboa. Pesquisador da Capes. Professor do Centro Universitário UniProjeção de Brasília/DF.

political parties, can contribute to a more effective political representation within the scope of the Brazilian political-juridical system.

Keywords: Political parties. Representative system. Democracy. Electoral system. Citizenship.

1 Introdução

O estágio atual do chamado *Estado democrático de direito* pressupõe, como a própria nomenclatura indica, a existência da *democracia* como elemento fundamentador de sua estrutura interna e de seu modo de funcionamento. Significa dizer, por outras palavras, que um sistema político-jurídico se caracteriza como democrático se seus governantes máximos forem eleitos com base em critérios democráticos e se as decisões tomadas por eles seguirem padrões também considerados democráticos.

Assim, o Estado democrático de direito se fundamenta na existência de *instituições representativas* – genericamente um *Parlamento* – bem como em outras entidades que exercem a representação política dos cidadãos – *partidos políticos*. Não se pode pressupor a existência de um regime democrático-representativo *efetivo* se essas instituições também não se guiarem por modelos que concretizem o princípio democrático.

No caso brasileiro, é possível afirmar que tais padrões não se concretizam *na prática*, ainda que existam formalmente na legislação – tanto constitucional quanto infraconstitucional. Por um lado, os partidos políticos muitas vezes fecham-se em si mesmos e não mantêm abertos canais de comunicação com a população; por outro lado, o próprio cidadão já não os enxerga como instituição que o represente. Pesquisas comprovam que as agremiações partidárias têm pouca confiança por parte do cidadão (BELCHIOR, 2015, p. 68).

Por conseguinte, é urgente a reestruturação do sistema político-jurídico referente à participação e à representação política, visto que tais elementos correspondem às traves mestras da democracia representativa contemporânea. Com o objetivo de solucionar tal problema apresenta-se uma proposta de modificação do sistema eleitoral brasileiro com foco na alteração do sistema de lista aberta para lista fechada, no âmbito do sistema proporcional, objetivando garantir maior força ideológica aos partidos políticos, com conseqüente fortalecimento de seu papel representativo das demandas dos cidadãos no Parlamento. Acredita-se que isso possa levar ao maior comprometimento do cidadão no que concerne ao

aspecto representativo da democracia, por gerar seu envolvimento direto com a estrutura partidária, algo que não se vê nos dias atuais, ao mesmo tempo que se considera que possa contribuir para o fortalecimento dos partidos como instituição que deve exercer a representação do cidadão no sistema político brasileiro.

O texto divide-se em três partes principais. Na primeira, faz-se um levantamento teórico-bibliográfico acerca do conceito de cidadania e de democracia partidária brasileira na atualidade. Na segunda parte, traz-se uma reflexão a respeito do desinteresse do cidadão em participar da política tradicional, entendendo-se como uma das causas o distanciamento entre o cidadão e os partidos políticos devido ao sistema eleitoral proporcional de lista aberta. Por fim, na terceira parte, apresenta-se o argumento central do texto, qual seja, a alteração do sistema eleitoral proporcional brasileiro de lista aberta para lista fechada, apontando-se esta como possível solução para a falta de participação política.

2 A cidadania no Brasil e a democracia partidária

É possível afirmar que hodiernamente são *cidadãos* todos os indivíduos que se encontram vinculados juridicamente a determinado Estado. Essa é uma das principais características de todo regime político-jurídico que se defina como democrático, isto é, em todo regime dessa natureza é indispensável que os indivíduos sejam considerados cidadãos. É necessário compreender o significado da palavra *cidadania* em seu sentido jurídico, ou seja, é premente entender o conceito em si de modo que possa ser compreendido no contexto da evolução histórica recente da democracia, em especial no caso brasileiro.

O conceito de *cidadania* pode ser entendido de duas maneiras: sentido amplo e sentido restrito. *Cidadania em sentido amplo* caracteriza-se por estar vinculada à própria existência do ser humano, à sua vida digna e à sua participação na sociedade como um todo, englobando todos os direitos que sustentam a dignidade humana – direitos civis, políticos, sociais e econômicos (GOMES, 2016, p. 58). Quando se fala em cidadania ampla, portanto, incluem-se como

cidadãos todos os nacionais de determinado Estado porque são detentores de dignidade humana independentemente de possuírem vínculos *políticos* com o Estado.

Por sua vez, *cidadania em sentido restrito* está claramente vinculada à esfera jurídico-eleitoral. Nessa perspectiva, os cidadãos são indivíduos *detentores de direitos políticos*, isto é, aqueles que realizam o alistamento eleitoral e, a partir de então, adquirem a *capacidade eleitoral ativa*, o direito de sufrágio, em outras palavras, o direito de votar, podendo participar legalmente do processo de escolha de seus representantes (GOMES, 2016, p. 58). No que concerne à democracia em seu sentido atual, o conceito de cidadania em sentido restrito passou a ser o mais utilizado em detrimento do uso em sentido amplo, já que, sob perspectiva jurídica, é necessário que o cidadão seja detentor dos direitos políticos para que possa participar da vida política em sociedade.

Para além da garantia constitucional da cidadania em sentido amplo – prevista explicitamente no inciso II do art. 1º da Constituição Federal de 1988 (doravante CF) e, indiretamente, no inciso III desse mesmo artigo quando se refere à *dignidade da pessoa humana* como fundamento do Estado brasileiro –, a CF também estabelece claramente as traves mestras da cidadania em sentido restrito. Vislumbra-se já no próprio parágrafo único do art. 1º a previsão, ainda que implícita, da possibilidade do exercício dos direitos políticos por parte do cidadão, especialmente o *direito ao sufrágio*, pois, segundo o texto, o poder que emana do povo será exercido diretamente ou *por meio de representantes eleitos*.

No Capítulo IV do Título II da CF, apresentam-se explicitamente os *direitos políticos* do cidadão. Fazem parte desse capítulo os arts. 14, 15 e 16, que trazem a definição da capacidade eleitoral ativa e passiva, bem como as inelegibilidades na democracia brasileira (art. 14), a vedação de cassação de direitos políticos e as possibilidades de sua perda ou suspensão (art. 15) e o princípio da anualidade eleitoral (art. 16)³.

³ Por seu conteúdo fugir ao tema central deste texto, os art. 15 e 16 não serão aqui analisados.

O art. 14 da CF, assim como seus incisos, parágrafos e alíneas, corresponde ao cerne da cidadania em sentido restrito em termos constitucionais. O *caput* traz de maneira explícita o direito do cidadão brasileiro ao sufrágio: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”. Reforça-se com a expressão *soberania popular* o fato de que é do povo a titularidade do poder político – exercido por meio de representantes, conforme o parágrafo único do art. 1º – e estabelece-se que o voto, “símbolo essencial de todo regime político-jurídico que se pretenda democrático” (BARROSO, 2013, p. 196), é exercido de maneira direta e secreta. Em consonância com o princípio da igualdade perante a lei, o voto tem valor igual para todos, confirmando a ausência de qualquer tipo de distinção no seu exercício pelos cidadãos brasileiros.

Uma vez configurado constitucionalmente o direito de voto aos cidadãos brasileiros, mecanismo primordial por meio do qual é exercido o direito político no Brasil, resta compreender “o outro lado da moeda”, ou seja, a instituição a qual tal voto é dirigido – qual seja, os *partidos políticos*. Vive-se na atualidade aquilo que se convencionou chamar de *democracia partidária*, visto que a representação política ocorre *necessariamente* por meio dos partidos políticos e a ausência dessas instituições inviabiliza o exercício do poder político por parte do cidadão.

Os partidos políticos são instituições associativas que visam a um fim deliberado, seja tal fim compreendido em sentido “positivo” – a concretização da vontade do cidadão –, seja em sentido “negativo” – a busca de honras e de glórias para seus membros, em especial para seus líderes (OPPO, 1998, p. 898-899).

Independentemente dos objetivos dos partidos políticos – que podem variar conforme as ideologias⁴ que cada um defende –, há um objetivo comum, que perpassa sua existência, qual seja, *obter votos*, pois sem este não conseguem concretizar aqueles. Portanto,

⁴ Quando se fala em *ideologia partidária*, está-se a falar sobre o conjunto de ideias que cada partido tem acerca da sociedade, ou seja, de sua “visão de mundo” a respeito do rumo que a sociedade deveria seguir, e não no sentido negativo da palavra *ideologia* como sendo um mecanismo de alienação do indivíduo em relação à realidade. Sobre o conceito de ideologia ver Stoppino (1998, p. 585-587).

só é possível falar em uma *verdadeira* democracia partidária em situação em que o caráter democrático de um regime político-jurídico seja assegurado pela presença de múltiplos grupos ou múltiplas minorias, todas – ou ao menos a maior parte delas – representadas pela atuação partidária (MANIN, 2002, p. 163).

É explícito na CF o fato de que o legislador constituinte originário optou pela democracia partidária no Brasil, apesar das inúmeras críticas que podem ser feitas a tal modelo⁵. Assim, decidiu-se pela criação de um capítulo específico na estrutura constitucional brasileira – Capítulo V, Título II – dedicado exclusivamente aos partidos políticos. Apesar de relativamente curto – além do *caput*, o art. 17 contém apenas quatro incisos e quatro parágrafos –, tal trecho do texto constitucional é de extrema importância por ser responsável, em última instância, pela concretização de um dos principais princípios da democracia contemporânea, qual seja, o de *representação*.

Cabe ao partido político exprimir seu conteúdo programático e, por meio do resultado da obtenção de votos, representar perante o Estado aqueles que confiaram em suas propostas e os escolheram. Em resposta, concretizam, por meio de políticas públicas, as promessas e, em última instância, a própria ideologia, configurando-se, por fim, a democracia partidária.

Vale destacar ainda, e como síntese, a importância constitucional dos partidos políticos também como um critério de elegibilidade no âmbito da democracia brasileira. Significa reforçar, como há pouco já se referiu, que *sem partidos políticos não existe democracia*, especialmente quando se verifica, no inciso V do § 3º do art. 14 da CF, que a *filiação partidária* é pré-requisito para que determinado cidadão possa se candidatar.

Dessa forma, observa-se, por um lado, que os partidos políticos detêm o *monopólio* da representação política perante o Estado; por outro, que não existem candidaturas avulsas – isto é, desvinculadas de agremiações partidárias – no ordenamento político-jurídico brasileiro. Nessa perspectiva, é de extrema relevância analisar

⁵ A respeito das principais críticas à democracia partidária, v. Ferreira Filho (2012, p. 100-101), Gomes (2016, p. 51-52) e Mendes (2014, p. 1.163-1.164).

a representação política no Brasil não apenas sob a ótica do direito-dever de sufrágio, mas também da atuação dos partidos políticos no arranjo jurídico-político brasileiro, já que ambos os lados se complementam para efetivar a cidadania no Brasil.

3 O desinteresse do cidadão pela participação política tradicional

A autonomia dos partidos políticos no Brasil é elemento constitucionalmente estabelecido, conforme se verifica no § 1º do art. 17. Nesse sentido, se, por um lado, a autonomia é necessária especialmente por não se poder entender determinado regime político-jurídico como democrático caso os partidos não possam atuar na sociedade de maneira autônoma, por outro, o exercício aparentemente *abusivo* de tal liberdade traz inegavelmente alguns problemas para o sistema político brasileiro e, em última instância, para a representação do cidadão, infringindo e até restringindo o exercício da cidadania.

Um dos aspectos negativos decorrentes dessa autonomia corresponde à chamada *transferência de votos*, fato que ocorre no sistema político-eleitoral brasileiro devido à existência de um sistema proporcional de lista aberta em que são permitidas coligações. Esse fenômeno pode ser entendido de maneira bastante simples: as vagas são distribuídas com base no número de votos que o partido ou coligação obtém, não sendo necessário que os candidatos atinjam o quociente eleitoral, mas, sim, os próprios partidos ou coligações. Assim, em um sistema político extremamente mediatizado, em que as características pessoais se sobrepõem às propostas políticas de médio e longo prazo, é necessário que os partidos tenham alguns poucos “campeões de voto” – conhecidos como *puxadores de voto* – de maneira que estes sejam os responsáveis pelas vagas do partido.

Um exemplo numérico simples explica o conceito. Suponha-se que o quociente eleitoral de determinada eleição seja 10. Nesse exemplo hipotético, imagine-se que o Partido “A” lance 2 candidatos, o candidato “A.1”, que obtém 19 votos, e o candidato “A.2”, que obtém 2 votos. Conseqüentemente, o Partido “A” tem 21 votos e,

tendo ultrapassado em 2 vezes o quociente eleitoral, terá direito a 2 vagas e os seus 2 candidatos serão eleitos. O candidato “A.1”, neste exemplo, é o *puxador de votos*. Além disso, fica clara a transferência de votos do candidato “A.1” para o candidato “A.2”, já que se este dependesse de seus próprios votos não seria eleito.

A situação é comum no sistema político-jurídico brasileiro, podendo-se até mesmo afirmar que ela é a regra no que diz respeito à eleição de deputados. Por exemplo, nas eleições de 2014, apenas 35 deputados de um total de 513 atingiram o quociente eleitoral, ou seja, se elegeram sozinhos (SARDINHA, 2014). Nas eleições gerais de 2014, um único candidato a deputado federal em São Paulo – unidade da Federação com 31.998.432 eleitores – obteve 1,5 milhão de votos, fazendo com que outros 4 deputados fossem eleitos pelo seu partido, os quais receberam, respectivamente, 45.330, 31.305, 30.315 e 22.097 votos. Outro candidato obteve pouco mais de 1 milhão de votos e “puxou” outros dois, que tiveram respectivamente 46.905 e 32.080 votos (SARDINHA, 2014). Ora, não é plausível imaginar que um candidato que tenha obtido 22.097 votos seja efetivamente representativo da vontade de 31.998.432 eleitores. Outro “detalhe” importante nesse sistema perverso é que o quociente eleitoral, em São Paulo, para deputado federal, em 2014, foi de 303.738 votos, o que mostra a importância dos *puxadores de voto* nas eleições proporcionais.

A consequência prática da transferência de votos no que diz respeito à representação política é o afastamento do cidadão em relação à esfera coletiva. Por não conhecer o funcionamento do sistema nem compreender como é possível que candidatos com votações ínfimas sejam eleitos em detrimento de outros que obtêm mais votos, mas não se elegem, o eleitor passa a se desinteressar pela participação política, porque não se vê representado, porque acredita “serem os políticos todos iguais”, ou ainda por perceber que não tem voz no *mercado partidário*.

Tal afastamento, sem dúvida, é incompatível com um regime político-jurídico democrático que precisa do exercício constante da cidadania para seu contínuo desenvolvimento. Sem isso corre-se o risco de o regime ser caracterizado como “cesarista-representativo” ou ainda como um regime de “centralismo presidencialista”

(CANOTILHO, 2014, p. 588), o que, repita-se, enfraquece a própria cidadania. Nessa situação, parece não haver, do ponto de vista do cidadão, razão alguma para a participação política *real*, ou seja, faltam motivos para o cidadão efetivamente se envolver com os problemas de sua comunidade de maneira que, em conjunto com os demais, possa encontrar respostas que, uma vez repassadas ao representante eleito, os solucionem.

Assim, a participação política, no caso brasileiro, parece se resumir ao voto exercido com periodicidade, mas que *efetivamente* não traz nenhum resultado prático na vida cotidiana por não gerar efetiva representação política no Parlamento Federal. O eleitor passa a “votar por votar”, sem nenhum tipo de vínculo e/ou de envolvimento com seu representante, não apenas porque não se sente efetivamente representado – já que muitas vezes é indiferente votar no Partido “A” ou no Partido “B”, já que “são todos iguais” –, mas também porque, em última análise, não sabe a quem seu voto se dirigiu devido à transferência de votos.

Uma prova do desinteresse do cidadão pela participação política *tradicional*, fundamentada no sistema proporcional de lista aberta com coligações, diz respeito ao número de pessoas que cada vez mais se apresentam como indiferentes em relação a questões político-eleitorais. Destaca-se a esse respeito o resultado de algumas pesquisas realizadas pelo *Latinobarómetro*⁶. Conforme essa ONG, dos cidadãos entrevistados 87,5% disseram ter nenhuma ou pouquíssima confiança nos partidos, 9,1% ter um pouco de confiança e apenas 1% muita confiança. Reflexo disso é que o Congresso Nacional, símbolo maior da ação partidária, tem a confiança de apenas 18,6% dos entrevistados, sendo que 80,4% disseram não se sentir representados pelo Congresso.

⁶ Conforme informações disponibilizadas em seu próprio site, o *Latinobarómetro* é uma organização não governamental latino-americana sediada no Chile que realiza pesquisas em 18 países da América Latina, entrevistando cerca de 20 mil pessoas nesses países. Os principais temas pesquisados pela ONG são o desenvolvimento da democracia, da economia e da sociedade em todo o seu conjunto. Os números apresentados se referem aos resultados de pesquisa realizada com 1.250 cidadãos brasileiros no ano de 2015. As informações apresentadas correspondem a uma síntese dos dados que estão disponíveis na aba *Análisis Online* do site <<http://www.latinobarometro.org>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

Isso talvez seja decorrente do fato de que 56,6% dos cidadãos nunca ou quase nunca falam sobre política com amigos, enquanto 76,8% nunca ou quase nunca buscam convencer alguém a respeito do que pensam em termos políticos. Ainda ressalta que 65,6% dos respondentes disseram nunca ter contactado alguma autoridade local para buscar solucionar problemas locais e 85,1% nunca entraram em contato com algum deputado ou senador. O último número da pesquisa do *Latinobarómetro* é verdadeiro resumo do afastamento do cidadão da esfera coletiva, pois 71% dos entrevistados afirmaram ter pouco ou nenhum interesse por política⁷.

Em síntese, é possível afirmar que o sistema representativo brasileiro atual não representa efetivamente os cidadãos, ou seja, não transforma a vontade destes em ações político-jurídicas – especialmente sob a forma de políticas públicas – de maneira eficaz. Por sua vez, como consequência da transferência de votos também não há mecanismos de controle para que o eleitor possa efetivamente acompanhar o trabalho do parlamentar eleito. Esses fatos levam ao desinteresse generalizado a respeito da atividade política, muitos nem mesmo tendo conhecimento a respeito das funções desempenhadas pelos seus representantes. Torna-se necessária, portanto, a busca por mecanismos político-jurídicos que alterem esse estado de coisas para permitir ao cidadão o exercício consciente e, principalmente, efetivo do seu direito-dever fundamental de participação política.

4 A lista fechada como possível solução para a falta de representação política

É fato que o quadro político-jurídico de representação no Brasil precisa ser alterado. A cidadania e os direitos políticos, como direitos fundamentais que são, não estão sendo eficazes, especialmente quando se verifica que os vínculos entre representantes e representados efetivamente deixaram de existir. Ora, se por um lado a representação política é entendida como a “possibilidade de controlar o poder político, atribuída a quem não pode exercer pessoalmente o poder” (COTTA, 1998, p. 1.102), fundamentada em verdadeiro mecanismo de controle do governante pelo governado,

⁷ Os três últimos dados estatísticos referem-se a 2013, os anteriores à pesquisa de 2015.

e se por outro a representação é entendida como um dos pilares da democracia atual, torna-se claro que a representação *efetiva* deixa de existir quando há nítido desinteresse da sociedade em participar por meio dos mecanismos atualmente existentes. Não se vislumbra, portanto, nenhuma possibilidade de manutenção da atual estrutura político-representativa sob pena de cada vez mais se gerarem prejuízos para a cidadania no Brasil, visto que a ausência de representatividade decorrente dessa situação gera déficits democráticos cada vez maiores, o que fragiliza a democracia brasileira.

Considerando-se a atual situação de representação política no Brasil, e a despeito da tradição existente em relação à lista aberta⁸, propõe-se aqui a alteração legislativa a respeito do modelo atualmente utilizado no país, passando-se do sistema de lista aberta para o de lista fechada no âmbito do sistema eleitoral proporcional. Defende-se que a implantação do modelo de lista fechada se configura como indispensável para que seja possível um retorno à efetiva representação política do cidadão por meio dos partidos políticos. Isso porque fica explícito ao eleitor, na lista fechada, *a quem seu voto é efetivamente dirigido*, o que permite maior controle em relação ao seu representante. Outro benefício advindo desse modelo seria o fortalecimento *ideológico* dos partidos políticos, de maneira que ficasse claro o posicionamento político-ideológico de cada um de maneira que o cidadão pudesse efetivamente perceber a diferença entre eles.

De maneira sintética, é possível afirmar que o sistema eleitoral proporcional de listas partidárias se estrutura de duas maneiras distintas. A primeira delas é a chamada *lista fechada*, em que a ordem dos candidatos indicados pelo partido é definida apenas por ele, cabendo aos eleitores votar unicamente na lista partidária - ou seja, o voto do eleitor não interfere na posição final do candidato dentro dessa lista. A segunda maneira é chamada de *lista aberta*, situação na qual a ordem final do candidato dentro de sua lista

⁸ Tradição que se reflete não apenas na dificuldade legislativa de alteração do sistema eleitoral por motivos políticos - os quais aqui não serão apresentados dado o escopo do artigo -, mas também a "dificuldade" apresentada por aqueles que são contrários à lista fechada afirmando que "o cidadão não compreenderá o novo sistema", em atitude claramente paternalista frente ao eleitor - tal comportamento, em vez de empoderá-lo, acaba por enfraquecê-lo ainda mais.

partidária não é definida pelo próprio partido, mas, sim, pelo voto do eleitor, o qual pode ser direcionado tanto para a lista – é o chamado *voto de legenda* – quanto para o candidato (MAROTTA, 1998, p. 1.176).

O sistema eleitoral de lista fechada tem três pontos considerados positivos pela doutrina do Direito Eleitoral. O primeiro deles se refere à clara *partidarização* na escolha eleitoral, pois o eleitor irá votar diretamente no partido e não em seus candidatos. Isso traz como benefício a lembrança do eleitor em relação a quem foi dirigido seu voto, tornando-se assim um elemento fundamental para o exercício da posterior fiscalização do eleito por parte do cidadão. O segundo diz respeito aos dirigentes partidários, que têm muito mais controle sobre quais candidatos serão eleitos, pois, em geral, eles definem a ordem em que os candidatos aparecerão na lista, o que fortalece a fidelidade partidária, outro problema grave do sistema político-partidário brasileiro. Por fim, a lista fechada facilita o controle de gastos de campanha, até mesmo reduzindo-os, porque a propaganda eleitoral é feita diretamente pelo partido, que pede votos para si, e não pelos candidatos (NICOLAU, 2006, p. 31; FLEISCHER, 2002, p. 92).

O entendimento da *partidarização* na escolha eleitoral deve ser no sentido de que a lista fechada proporciona maior *vinculação eleitoral* do eleitor ao *partido político* que ele escolhe para representá-lo. Assim, quando o voto é dado claramente ao partido político – e não ao candidato, como ocorre atualmente⁹ – haverá maior probabilidade de o eleitor se lembrar, em longo prazo, do destinatário do seu voto, o que não ocorre nos casos em que o sistema é de lista aberta. Nesse sentido, tem-se que, na Polônia e no Brasil, países com o sistema de lista aberta, a probabilidade de se esquecer do nome do candidato é muito maior (respectivamente 28% e 45%) do que em países tais quais Hungria, Alemanha e Nova Zelândia (respectivamente 10%, 11% e 19%), nos quais o voto é direcionado ao partido (ALMEIDA, 2006, p. 42).

⁹ Vale destacar que tal frase se refere à prática eleitoral corrente. Do ponto de vista formal, o que já existe – e que não *muda em nada* com a implantação da lista fechada – é o monopólio partidário da representação política.

Além disso, a partidarização decorrente da lista fechada implica que o partido político obrigatoriamente precisaria dar maior importância à própria doutrina, pois a propaganda eleitoral haveria de ser feita pelo próprio partido objetivando a obtenção do maior número possível de votos para si mesmo. Esse aspecto pode ser extremamente positivo em termos de representação, visto que ficaria claro para o eleitor a quem estaria sendo direcionado seu voto, sem a dispersão decorrente do caráter personalizado atualmente existente. Os partidos, assim, vir-se-iam obrigados a apresentar propostas *programáticas* para a solução dos problemas nacionais em vez de apresentarem, como fazem atualmente, inúmeros candidatos que, com poucos segundos de apresentação, na maioria das vezes, limitam-se a dizer frases como “Olá, meu nome é Fulano e meu número é XYYYY. Vote em mim”.

Como consequência, os partidos diferenciar-se-iam uns dos outros primordialmente por meio das propostas, porque o apelo a características próprias, pessoais, *personalizadas* do candidato – fato típico que reflete o patrimonialismo político ainda existente no Brasil – seria provavelmente enfraquecido, ou seja, diminuiria o verdadeiro *culto à personalidade*¹⁰. Assim, uma vez que o voto seria direcionado ao partido, caberia aos candidatos atuarem em nome do programa partidário de maneira a fortalecer a atuação do partido rumo a ações coordenadas, o que reforçaria a instituição partidária como efetivo mecanismo de representação no sistema jurídico-político.

É de se esperar com a lista fechada não a total ausência das “figuras políticas” na propaganda eleitoral. É plausível acreditar que aqueles que estivessem no topo da lista partidária continuassem a ter certa proeminência com o eleitorado como um todo. Contudo, provavelmente tal destaque seria muito menor do que nos dias atuais, em que os candidatos aos cargos legislativos, seguindo a lógica majoritária, muitas vezes se apresentam *também* como “salvadores da pátria” em busca de votos. A tendência seria de diminuição do caráter personalista da propaganda eleitoral, com

¹⁰ Nesse sentido é possível afirmar que “se o eleitor não vê partido, mas sim candidatos individuais, a filiação partidária passa a ser um detalhe, diante de outros atributos pessoais que quem vota pode considerar mais importantes. Escolhem-se indivíduos [e não propostas programáticas]” (CINTRA; AMORIM, 2008), que é o que ocorre atualmente no caso brasileiro.

maior institucionalização da atuação partidária como efetivo instituto de representação (NICOLAU, 2015, p. 114).

Apesar dos benefícios que a lista fechada traz no que diz respeito à transformação da representação política – de *personalizada* para *institucionalizada* –, existem críticas à sua implantação no Brasil. Por exemplo, no que concerne à vantagem de construção de partidos com maior consistência programática, afirma-se que a responsabilidade para tal deve ser do próprio partido e não da legislação. Nesse sentido, destaca-se o fato de que a legislação eleitoral, tanto em nível constitucional quanto infraconstitucional, dá aos partidos políticos total autonomia em relação à sua organização interna, o que significa dizer que compete aos partidos estabelecer critérios próprios que fortaleçam a doutrina partidária. Caberia a eles, por exemplo, ser mais rigorosos quanto ao processo de filiação e ao processo de escolha dos candidatos, sendo de sua responsabilidade caso escolhessem candidatos que não têm afinidade com a ideologia partidária (RABAT, 2009, p. 9).

Da mesma maneira, existem críticas a respeito do possível caráter “despersonalizador” da lista fechada. O argumento é que as listas fechadas, ao contrário do que se espera, *reforçariam* o personalismo, especialmente porque aqueles que encabeçariam as listas seriam tendencialmente os mesmos ao longo do tempo, inexistindo renovação político-representativa. Ainda nessa linha de raciocínio, a lista fechada teria a prerrogativa de fortalecer *demais* os partidos, de modo que o candidato seria relegado a segundo plano no sistema representativo – ou seja, passaria a ser mera “marionete” nas mãos do partido político (RABAT, 2009, p. 9) –, correndo-se o risco de surgimento de eventual “ditadura partidária” em que aos deputados caberia apenas uma “obrigação de fidelidade” para com as deliberações tomadas pelos órgãos de liderança da agremiação (MIRANDA, 2007, p. 75-76).

Tais críticas, contudo, não têm espaço para prosperar. Em primeiro lugar, é inegável que os partidos políticos já têm autonomia garantida, de maneira que efetivamente lhes compete estabelecer critérios mais rígidos, caso assim desejassem, para a escolha de novos militantes e também para o lançamento das candidaturas. Os partidos

poderiam, por exemplo, ter como critério de escolha em seus estatutos que só se poderia lançar como “candidato a candidato” aquela pessoa que estivesse filiada há pelo menos “X” anos, ou poderiam também estabelecer que só poderiam concorrer às candidaturas aqueles que nos últimos “X” anos não se tivessem desfilado de outro partido, reforçando a identidade ideológica entre o filiado e o partido político. Em resumo, os partidos poderiam, na configuração atual, ser mais firmes em relação aos próprios critérios, o que não ocorre e pode favorecê-los com o estabelecimento da lista fechada.

Ora, se os partidos são a única instituição constitucionalmente estabelecida para o exercício da representação e se todo o arcabouço jurídico lhes dá a primazia da ação política perante a sociedade, parece ser indispensável considerar o que se passa no ambiente interno aos partidos para que não interfiram nos princípios democráticos do Estado de direito – a soberania popular, a democracia e a representação. Nesse contexto, não há como pressupor, por exemplo, que os partidos sejam efetivamente representativos da vontade do cidadão se as convenções, na maioria das vezes (para não dizer em *todas*), servem atualmente apenas para *homologar* nomes que a liderança partidária quer ver na lista do partido ou coligação (NICOLAU, 2015, p. 116) – nomes que são, em geral, de pessoas com carisma suficiente para atrair votos e, assim, eleger o maior número possível de candidatos, dados os cálculos para a atribuição de vagas na lista aberta. Em outras palavras, o que ocorre *dentro* dos partidos também é relevante porque interfere não apenas no sistema político-jurídico de representação de maneira específica, mas também na própria ideia de cidadania, ao fazer com que tais princípios não sejam concretizados.

Em um sistema político-jurídico em que a representatividade é baixa, como no caso brasileiro, a implantação da lista fechada pode ainda contribuir para a solução de outro problema grave que está diretamente relacionado aos princípios da soberania popular, da democracia partidária e da representatividade, o da *hiperfragmentação* partidária. O Brasil possui atualmente 35 partidos políticos oficialmente registrados na Justiça Eleitoral, o que claramente se configura como verdadeiro *exagero partidário* quando se analisa tal número sob perspectiva ideológica. Por outras

palavras, *não existem tantas ideologias distintas* que justifiquem o surgimento de diversos partidos políticos.

Nesse sentido, ainda que a lista aberta em si não seja a responsável direta pela proliferação dos partidos no Brasil, é inegável que a conjunção dessa forma de organização das listas partidárias com a existência de coligações se torna responsável pela multiplicação dos partidos políticos, visto que as coligações favorecem os partidos pequenos (NICOLAU, 2015, p. 108), servindo isso de justificativa para o aumento do número de partidos.

Com a implantação do sistema de listas fechadas, a *tendência* é a extinção das coligações - ou a redução do seu número. Deve-se ter claro que a lista fechada em si mesma não traz nenhum impedimento para que os partidos formem coligações, definindo critérios para a definição de uma lista de candidatos que seria lançada em conjunto (RABAT, 2009, p. 11). Entretanto, a lógica da competição eleitoral na lista fechada, que é voltada para a obtenção do maior número de votos *pelo partido* em detrimento da lógica da lista aberta, que busca o maior número de votos *para o candidato*, leva a crer que as coligações seriam diminuídas caso tal sistema viesse a ser implantado no Brasil. Consequentemente, seria possível, dessa forma, solucionar - ou ao menos amenizar - o problema da transferência de votos que tanto enfraquece a representação popular.

Vale ainda destacar que enquanto na lista aberta o eleitor tem ideia de quem são os *candidatos*, mas, entre estes, não tem a mínima noção de quem poderá vir a ser seu representante, no sistema de lista fechada ele é empoderado, pois já sabe, *previamente*, quem *poderá* vir a representá-lo - não apenas por saber que será representado pelos partidos, mas também por ter conhecimento prévio que, se o Partido "A" obtiver três vagas, os três primeiros candidatos irão atuar em seu nome. Em outras palavras, o eleitor sabe a quem seu voto será direcionado - ao Partido "X" ou ao Partido "Y" -, o que não ocorre no sistema de lista aberta devido à transferência de votos e à possibilidade de o cidadão auxiliar a eleição de alguém que ele *não* quer que seja eleito.

Por fim, a última crítica à implantação do sistema de lista fechada no Brasil é vinculada à ideia de que o cidadão teria um menor grau de escolha eleitoral, com conseqüente redução do vínculo entre eleitor e eleito, já que as “opções eleitorais” seriam definidas pelo partido político. Entende-se, dessa forma, que haveria diminuição no direito à livre escolha do representante por parte do eleitor já que este não mais interferiria no resultado final por meio do seu voto, mas limitar-se-ia à escolha dos partidos, a quem caberia a “verdadeira” seleção.

Novamente tal análise é infundada. Não há que se falar em cerceamento, nem mesmo em diminuição, do direito ao sufrágio pela implantação da lista fechada, pois o cidadão continuará a ter a mesma possibilidade de escolha – já que, do ponto de vista jurídico, *continuará a votar em partidos políticos* como faz na atualidade. A escolha feita pelo eleitor não é absoluta na época atual, já que seleciona *entre os candidatos escolhidos previamente pelo partido político*, da mesma forma que ocorreria no sistema de lista fechada.

5 Considerações finais

Compete ao jurista buscar mecanismos que consigam melhorar não apenas a interpretação da Constituição, mas também que possam solucionar as falhas eventualmente presentes no texto original ou aquelas decorrentes da evolução natural da sociedade. Nesse sentido, a interpretação exclusivamente positivista da CF¹¹ é prejudicial à concretização da democracia no Brasil, já que permite, no que concerne ao tema analisado neste texto, considerar como democrático um país que permite a participação do cidadão sem, contudo, analisar a *qualidade* dessa participação (BORÓN, 1994, p. 94-103, *passim*). Ou seja, reproduz-se dessa forma a ideia de que por democracia se entende a simples presença de determinadas *regras do jogo*¹² sem analisar se tais regras, ao serem aplicadas,

¹¹ Entende-se por “interpretação exclusivamente positivista da Constituição” aquela “que tende ao argumento de autoridade, de cunho dogmático-formal” e que leva ao “manualismo”, ou seja, à criação de “manuais” que apenas *reproduzem*, e não verdadeiramente *constroem*, o conhecimento jurídico (XIMENES, 2010, p. 3).

¹² Acerca da democracia como simples *regras do jogo* ver Schumpeter (1961). Uma síntese de tais regras é apresentada por Bobbio (1998, p. 327).

contribuem para a concretização dos princípios fundantes da sociedade e do Estado ou se acabam por prejudicá-los.

Ora, se o processo de desenvolvimento científico se origina a partir da dúvida (XIMENES, 2010, p. 3), torna-se necessário então analisar até que ponto a atual Constituição bem como a legislação eleitoral infraconstitucional tratam os princípios referentes à democracia. Nesse sentido, vislumbra-se claramente que as atuais regras eleitorais – elaboradas em um contexto completamente distinto do atual e inúmeras vezes remendadas, mas nunca verdadeiramente alteradas – não concretizam os princípios referidos. E isso é grave, porque a esfera política da sociedade – que no mundo antigo era vista como o grau mais elevado de atividade social que poderia ser desempenhada por um cidadão (BITTAR, 2005, p. 106-9, passim) – atualmente é vista associada apenas à corrupção, aos crimes político-eleitorais, como meio para fácil enriquecimento ou até mesmo para que se evitem punições devido ao foro privilegiado de que gozam os parlamentares.

Dessa maneira, considerando que os fatos jurídicos são também fatos sociais, políticos, históricos, econômicos, e que não são corretamente analisados pela simples leitura daquilo que está posto na lei (XIMENES, 2010, p. 3), buscou-se neste trabalho, analisar de que modo as regras atuais do sistema eleitoral brasileiro – especificamente nas eleições proporcionais, que se utilizam do sistema de lista aberta – contribuem para a concretização daqueles princípios que estão mais diretamente relacionados à democracia de maneira geral, ou seja, os princípios da soberania popular, da democracia partidária e da representatividade. O que se constatou não é animador, já que a legislação acaba, na prática, por afastar o cidadão da esfera coletiva.

É claro que apenas a alteração da legislação eleitoral de per si é incapaz de alterar o estado atual como em um “passe de mágica”. É fundamental o envolvimento do eleitor para que propostas como esta sejam eficazes em seu objetivo. Mas é também inegável que a engenharia jurídica é responsável pela alteração do *statu quo*. E quando se verifica que tal *statu quo* infringe princípios constitucionais fundamentais ao Estado democrático de direito, torna-se premente a realização de alterações na legislação para a concretização de tais

princípios. É nessa perspectiva que a implantação da lista fechada pode contribuir para a melhoria da representatividade no caso brasileiro.

Referências

ALMEIDA, Alberto. Amnésia eleitoral: em quem você votou para deputado em 2002? E em 1998? In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (Orgs.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BELCHIOR, Ana Maria. *Confiança nas instituições políticas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *Curso de filosofia do Direito*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

BOBBIO, Norberto. Democracia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais. 11. ed. Brasília: UnB, 1998.

BORÓN, Atílio. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas eleitorais 2014*. Estatísticas de resultados - Comparecimento e votação. Eleições Gerais 2014 - 1º Turno. Cargo: Presidente. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2014-resultado>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Constituição da República Federativa do Brasil*

de 1988. Texto compilado. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 6 mar. 2017.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. 16 reimp. Coimbra: Almedina, 2014.

CINTRA, Antonio Octávio; AMORIM, Miriam Campelo de Melo. Listas preordenadas e financiamento público: prós e contras. *Liberdade e cidadania*. Ano 1, n. 1, jul./set. 2008. Disponível em: <http://www.flc.org.br/revista/materias_viewb532.html?id=%7B50097250-D800-4C6C-AA4D-068E18E4C904%7D>. Acesso em: 14 fev. 2017.

COTTA, Maurizio. Representação política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais. 11. ed. Brasília: UnB, 1998.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 38. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

FLEISCHER, David. As eleições municipais no Brasil: uma análise comparativa (1982-2000). *Opinião pública*, Campinas, v. 3, n. 1, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v8n1/14875.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2002.

MAROTTA, Emanuele. Sistemas eleitorais. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais. 11. ed. Brasília: UnB, 1998.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Estrutura constitucional da democracia. Coimbra: Coimbra, 2007. V. 3, t. 7.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 689-720, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582006000400002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 14 fev. 2017.

_____. Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. *Revista Caderno de Estudos Sociais e Políticos*, v. 4, n. 7, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://www.academia.edu/11288627/_Como_aperfeiçoar_a_representação_proporcional_no_Brasil_Revista_Cadernos_de_Estudos_Sociais_e_Políticos_v.4_n.7_jan-junho_2015>. Acesso em: 14 fev. 2017.

OPPO, Anna. Partidos políticos. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais. 11. ed. Brasília: UnB, 1998.

RABAT, Márcio Nuno. *Análise crítica da reforma política*. 2009. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema3/2009_1842.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2017.

SARDINHA, Edson. No *impeachment*, só 34 eleitos com os próprios votos. *Congresso em Foco*. 22 abr. 2016. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/so-35-deputados-se-elegeram-com-a-propria-votacao>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo da Cultura, 1961.

STOPPINO, Mario. Ideologia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais. 11. ed. Brasília: UnB, 1998.

XIMENES, Julia Maurmann. *O comunitarismo e dinâmica do controle concentrado de constitucionalidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.