

ESTUDOS ELEITORAIS

VOLUME 12 – NÚMERO 2

MAIO/AGOSTO 2017

BRASÍLIA – 2017



EJE
Escola Judiciária Eleitoral
Tribunal Superior Eleitoral

ESTUDOS ELEITORAIS

**BREVE ANÁLISE DA
ADEQUABILIDADE DO SISTEMA DE
VOTAÇÃO EM LISTA PARTIDÁRIA
FECHADA AO SENTIMENTO
CONSTITUCIONAL DE DEMOCRACIA**

CAIO CÉZAR WILL NERI DIAS



BREVE ANÁLISE DA ADEQUABILIDADE DO SISTEMA DE VOTAÇÃO EM LISTA PARTIDÁRIA FECHADA AO SENTIMENTO CONSTITUCIONAL DE DEMOCRACIA¹

BREAF ANALYSIS ABOUT THE SUITABILITY OF THE VOTING SYSTEM IN CLOSED PARTY LIST TO THE CONSTITUTIONAL SENSE OF DEMOCRACY

CAIO CÉZAR WILL NERI DIAS²

RESUMO

Enfatiza que a adoção da sistemática de votação em listas partidárias fechadas para as eleições proporcionais é ponto polêmico de uma das principais propostas de reforma política no Brasil. Com essa alteração, os eleitores deixariam de votar em determinado candidato, passando a optar por uma lista de nomes pré-ordenados, escolhidos internamente pelos partidos políticos. Investiga a adequabilidade das listas fechadas frente ao sentimento constitucional de democracia, destacando a origem e os conceitos fundamentais do pensamento político para, então, dialogar com as noções de democracia. Conclui que o sistema político deve acompanhar o desenvolvimento da cultura política e o amadurecimento democrático do país.

Palavras-chave: Listas partidárias fechadas. Reforma política. Democracia.

ABSTRACT

This article emphasizes that the adoption of voting system in closed party lists for proportional elections is a polemic point of one of the main proposals for political reform in Brazil. With this change, voters would stop voting for a particular candidate, opting instead

¹ Artigo recebido em 19 de maio de 2017 e aprovado para publicação em 10 de julho de 2017.

² Graduado em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo. Assessor jurídico do Ministério Público Federal, onde já atuou na Procuradoria Regional Eleitoral no Espírito Santo e, atualmente, com atuação temática no combate à corrupção.

for a list of preordered names, chosen internally by the political parties. It investigates the suitability of the closed lists against the constitutional feeling of democracy, highlighting the origin and the fundamental concepts of political thought, in order to dialogue with the notions of democracy. It concludes that the political system must accompany the development of the political culture and the democratic maturation of the country.

Keywords: Closed party list. Political reform. Democracy.

1 Introdução

O sistema político adotado por um país é relevante desde a sua influência na definição da forma de governo e do modo como se exerce o poder político até os reflexos que causa na orientação política do Estado.

Nos últimos anos, diversas foram as tentativas do legislador brasileiro de implementar uma reforma política mais marcante, porém uma das maiores dificuldades reside, justamente, na falta de consenso na realização de modificações substanciais no sistema eleitoral em vigor.

Proposta recorrente nesse período, contudo sem sucesso na aprovação, tem sido a adoção da sistemática de votação em listas partidárias fechadas para as eleições proporcionais, de modo que o eleitor passe a votar não mais nominalmente em um candidato específico, mas em uma lista de nomes pré-ordenados, escolhidos internamente pelos partidos políticos.

A regra de votação em listas fechadas, que não é novidade no Direito Comparado – já sendo adotada em 29 países –, volta mais uma vez ao debate no parlamento brasileiro. Cumpre então, neste trabalho, por meio de revisão bibliográfica intermediadora do diálogo entre Direito, Ciência Política e Teoria Geral do Estado, analisar os riscos e os benefícios da implementação de listas partidárias fechadas nas eleições brasileiras, aferindo sua compatibilidade com o sentimento constitucional de democracia e com o nível de desenvolvimento do espírito democrático.

2 Gênese e conceitos fundamentais do pensamento político

O questionamento que se faz logo na inauguração do presente itinerário é: *Considerando a liberdade inata à condição humana, por que o homem aceita se submeter ao Estado?*

Sem intenção de buscar resposta exauriente, se se pretende encontrar explicação razoável, é válido começar recorrendo a Aristóteles, que, na História dos Animais, distinguiu as espécies gregárias (*agelaia*) – que vivem em rebanhos –, das espécies solitárias (*monadika*). O homem, animal por natureza, pode fazer parte de ambas as espécies, porém a maioria vive em grupos (VERGNIÈRES, 1998, p. 149).

São Tomás de Aquino, por sua vez, registrou que a vida humana solitária é exceção e pode decorrer de casos de indivíduo que, por sua alta virtuosidade, vive em comunhão com a própria divindade (*excellentia naturae*), de situações de anomalia mental (*corruptio naturae*) ou de fatos alheios à vontade que levam o homem ao isolamento (*mala fortuna*).

Segundo a filosofia aristotélica, algumas das espécies animais são suscetíveis de vida sociável (*politika*), enquanto outras vivem de maneira esparsa (*sporadika*). A sociabilidade distingue-se do gregarismo simples em função da participação numa obra comum, quando se pode falar propriamente em vida em comunidade. A característica suplementar e exclusiva da espécie humana é a capacidade de desenvolver a forma mais perfeita e elaborada da vida social: a vida política – *politikon* (VERGNIÈRES, 1998, p. 150).

No chamado estado de natureza, segundo Hobbes, ausente um governo que estabeleça a ordem, cada indivíduo pode usar sua liberdade para se autopreservar e satisfazer interesses pessoais, por isso, prevalece a situação de guerra iminente. Já para Locke, predomina a lei da natureza, que permite a cada qual exercer o papel de juiz, aplicando a pena que considere justa ao infrator. Rosseau, por seu turno, registra que o estado de natureza consiste no regime de vontades particulares e, destarte, sua superação está ancorada no império da vontade geral.

Assim, a ideia de liberdade absoluta é inconsistente, porquanto, pela força bruta ou rapacidade, a liberdade de um pode se sobrepor ou se subjugar à daquele mais fraco. Nesse sentido, como forma de garantir os direitos individuais e assegurar estabilidade jurídica, em um enfoque contratualista, o contrato social leva ao dito estado

civil quando o homem consente e confia parcela de sua liberdade a um governo que mais legítimo será à medida que maiores e mais numerosos forem os direitos e as liberdades cujas coexistências conseguir salvaguardar.

O pensamento político moderno tem como uma de suas grandes fontes a civilização grega clássica. Entre as produções do denominado *milagre grego*, a mais característica é a forma política original que é a Pólis, a Cidade. No limiar entre os séculos VI e V a.C., o incipiente poder democrático empreendeu uma série de transformações no contexto grego, entre elas, a extensão do estatuto do cidadão pleno a todos os habitantes do sexo masculino nascidos em Atenas, garantindo-lhes igualdade na lei e perante a lei, o acesso à magistratura, e a instituição de inúmeras municipalidades, agrupadas em tribos, cuja administração caberia a um conselho formado pelos cidadãos nelas contidos (PISIER, 2004, p. 3-7).

Séculos depois, na esfera europeia, da dissolução da sociedade medieval nasceu o Estado absoluto, marcado por um processo de centralização das fontes de produção jurídica como expressão da vontade do soberano e de unificação dos ordenamentos jurídicos na figura do Estado. Em tal cenário, relevo merece a França, que, no final do século XVIII – durante o chamado Antigo Regime –, governada por Luís XVI, estava envolta em altas dívidas, muitas das quais oriundas de luxos e privilégios que apenas à nobreza e ao alto clero eram concedidos.

No Estado francês absolutista, vigorava um regime estamental³ fechado e rígido, com estatutos jurídicos próprios a cada estamento, que serviam para a manutenção de uma série de desigualdades. Clero e nobreza, respectivamente, formavam os dois primeiros estamentos e todos os demais, cerca de 97% da sociedade francesa, compunham o terceiro estamento, o único que pagava tributos.

³ Aqui merece um adendo a fim de que não se confundam os conceitos de *estamento* e de *classe social*, haja vista que o segundo decorre de uma construção marxista, que reúne, em grupos ou classes, pessoas com *status* social semelhante, mormente em face de um critério econômico. Em tese, poder-se-ia mudar de uma classe social para outra, o que não era possível no regime estamental, marcado por intensa rigidez. O burguês, por exemplo, por mais que construísse e movimentasse riquezas, não teria oportunidade de ascender ao estamento da nobreza.

Apesar de movimentar riquezas, nem mesmo à burguesia era dado espaço para assunção de cargos públicos ou participação em qualquer grau de discussão do orçamento estatal. Como resposta ao antigo regime, a Revolução Francesa é importante marco na transformação das noções de Estado e do poder político na cultura ocidental.

De acordo com o modo de remediar o abuso do poder estatal, três grupos de teorias políticas modernas se destacam. A primeira delas, essencialmente jusnaturalista, reconhece os direitos naturais como limites externos ao Estado, ou seja, trata-se de liberdade em relação ao Estado. A segunda, amplamente difundida pela obra de Montesquieu, é a teoria da separação de poderes, que parte da premissa de que a melhor maneira de limitar o poder estatal é fragmentando-o, de modo a atribuir a órgãos distintos, independentes e harmônicos entre si, as diferentes funções estatais precípuas.

A terceira e mais pertinente ao tema do qual ora se trata é a *teoria da soberania popular*, que, com a secularização do Estado, fundamenta a legitimidade do exercício do poder estatal no consenso popular, de onde decorre aquele que é um dos princípios fundamentais do Estado brasileiro segundo o qual todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos.

Nessa toada, ganhou força o constitucionalismo, de acepção plurívoca, mas que, conforme difundido na doutrina, é, no fundo, uma teoria normativa da política. É, em síntese, o movimento histórico-cultural, de natureza jurídica, política, filosófica e social, com vistas, justamente, à limitação do poder estatal e ao estabelecimento de direitos e de garantias fundamentais aos cidadãos, e que levou à adoção de constituições formais pela maioria dos estados do ocidente (TAVARES, 2012, p. 23).

Constitucionalismo significa, em essência, limitação do poder e supremacia da lei (Estado de direito, *rule of law*, *Rechtsstaat*). [...] Não basta, portanto, a existência de uma ordem jurídica qualquer. É preciso que ela seja dotada de determinados atributos e que tenha legitimidade, a adesão voluntária e espontânea de seus destinatários (BARROSO, 2015, p. 29).

3 Sistema proporcional brasileiro e proposta de votação em lista partidária fechada

Modernamente, a eleição caracteriza-se como o concurso de vontades juridicamente qualificadas com vistas a definir, entre as alternativas disponíveis, aqueles que exercerão o poder político por intermédio da assunção de mandato eletivo. Denomina-se *sistema eleitoral* o conjunto de técnicas e procedimentos específicos empregados na realização das eleições com a função de organizar a representação do povo no território nacional.

Conjuga técnicas, como a divisão do território em distritos ou circunscrições eleitorais, o método de emissão do voto, e os procedimentos de apresentação de candidatos e de designação dos eleitos de acordo com os votos emitidos (SILVA, 2015, p. 372-373).

O sistema eleitoral que cada país adota exerce relevante influência sobre a forma de governo, a organização partidária e a estrutura parlamentar. Tais manifestações podem ser observadas, até mesmo, no caráter que as instituições públicas assumem e na orientação política do regime (BONAVIDES, 2011, p. 265). Conforme as características de suas técnicas e procedimentos, os sistemas eleitorais tradicionalmente se dividem em majoritário, proporcional e misto.

No Brasil, o sistema proporcional foi instituído pelo Código Eleitoral de 1932 e, conforme Gomes (2011, p. 105),

Não foi obra do acaso o fato de sua acolhida ter ocorrido logo após o vitorioso movimento revolucionário de 1930, que culminou com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder e nos albores da Revolução Constitucionalista de 1932. Sua implantação tinha o sentido de desarticular as fortes oligarquias estaduais, mormente as de São Paulo e Minas Gerais, que se revezavam no poder central, episódio conhecido como “política do café com leite”.

A Constituição da República de 1988, no § 1º do art. 27 e no art. 45, estabelece o critério proporcional para as eleições de deputados federais, estaduais e distritais e de vereadores. De acordo com essa sistemática, a distribuição das cadeiras entre partidos políticos

e coligações⁴ leva em consideração o total de votos obtidos pelo conjunto de seus candidatos.

Forma o chamado *quociente eleitoral* a divisão entre o total global de votos válidos (excluindo-se votos nulos e em branco) e o número de cargos a serem preenchidos (Código Eleitoral, art. 106). O resultado dessa operação indica o número mínimo de votos que cada partido ou coligação deve obter a fim de que faça jus a uma das cadeiras em disputa. Com isso, o partido (ou a coligação) que não atingir o quociente eleitoral não terá representantes na Casa Legislativa em questão.

O *quociente partidário*, por sua vez, consiste na divisão do número de votos válidos dados à legenda ou à coligação pelo *quociente eleitoral* (CE, art. 107). O resultado dessa operação é a quantidade de cadeiras que caberá a cada partido ou coligação.

Feito isso, e após distribuídas as sobras e fixado o total de vagas obtidas, a agremiação ou a coligação há de preenchê-las entre seus candidatos. Uma vez que o Código Eleitoral (art. 109, § 1º) aderiu à sistemática de *lista partidária aberta*, os candidatos nominalmente mais votados, em ordem decrescente, serão chamados a ocupar as cadeiras que cabem ao bloco do qual participam.

Valendo-se de discricionariedade na concretização do critério proporcional, o parlamento contemporâneo tem debatido e tentado, ainda mais que outrora, mudar o sistema de lista aberta para lista partidária fechada. Por esta os eleitores deixariam de escolher e votar nominalmente em determinado candidato, passando a votar em uma lista de nomes pré-ordenados, escolhidos internamente pelos partidos políticos.

Em 2003, foi formada, na Câmara dos Deputados, uma comissão especial para deliberar sobre a reforma política e surgiu no debate a questão das listas partidárias fechadas, justificada em razão de defesa do financiamento público das campanhas eleitorais. Porém, em

⁴ Formada por alianças de partidos políticos com vistas a alcançar melhores resultados eleitorais, cada coligação é considerada uma entidade única.

votação em plenário ocorrida em 27 de junho de 2007, a sistemática de lista fechada foi rejeitada, com um placar de 251 votos contrários e 182 favoráveis.

Mais adiante, em 2011, outra comissão na Câmara dos Deputados apresentou em relatório a adoção de um *sistema proporcional misto*, no qual a metade dos parlamentares seria eleita em lista fechada e a outra metade em lista aberta. Em abril de 2013, todavia, as lideranças partidárias entenderam por bem não levar o projeto ao plenário.

Por fim, em 26 de maio de 2015, mesmo sem um projeto-guia, outra proposta de reforma política foi levada à votação pelo Plenário da Câmara e um dos pontos rejeitados foi a adoção de lista partidária fechada. Recebeu 21 votos favoráveis e expressivos 402 votos contrários.

O cientista político, especialista em sistemas eleitorais, Jairo Nicolau (2017, pos. 2224 e 2245) afirma que tentativas de reforma eleitoral no Direito brasileiro são recorrentes porque parte do debate cinge-se, justamente, a mudanças no sistema eleitoral, cuja aprovação é dificultosa.

Acredito que o tema sempre retorna à agenda porque boa parte do debate da reforma política concentra-se na mudança do sistema eleitoral, que não ocorre. Na breve retrospectiva aqui apresentada, fica evidente o quanto os legisladores buscaram alternativas de novos sistemas eleitorais. Em menos de uma década, cinco propostas diferentes foram votadas pelo plenário da Câmara dos Deputados: lista fechada e lista mista (2007); distrital misto, lista fechada e distritão (2015).

No Direito comparado, o modelo de votação em lista fechada não é novidade. É previsto como regra em 29 ordenamentos jurídicos, entre os quais, o da Espanha, de Portugal, da Holanda, da Argentina, do Paraguai, do Uruguai, da Bulgária, de Moçambique e da África do Sul. Cabe, então, perquirir acerca da eventual compatibilidade entre a sistemática de lista fechada e a Constituição da República, levando em conta não apenas a literalidade de suas disposições, mas, também, o sentimento de democracia que da Lei Maior dimana.

4 Análise da compatibilidade entre o sistema de lista fechada e a Constituição da República de 1988

Durante extenso período da história colonial brasileira, o poder político era exercido pelo senhorio fundiário, por intermédio das câmaras municipais. Assim, as primeiras câmaras municipais brasileiras, único instrumento de poder, não eram organizações democráticas, mas corporações de natureza oligárquica e aristocratizada, compostas pelos senhores de engenho e pela alta burocracia civil e militar (CUREAU, 2012, p. 217-218).

Na primeira Constituição brasileira, a do Império, em 1824, estabeleceu-se critério censitário para o exercício do voto e da capacidade eleitoral passiva nas eleições para o parlamento. Inaugurada a República, a Constituição de 1891 consagrou o sistema presidencialista e as eleições diretas, estendendo o direito ao voto a todos do sexo masculino. Apenas após isso se pôde falar em partidos políticos no Brasil, conquanto não houvesse correntes político-ideológicas com corpo capaz de sustentar agremiações definitivas e permanentes.

Somente com o advento do primeiro Código Eleitoral, já no governo provisório de Getúlio Vargas, em 1932, às mulheres foi concedido o direito ao sufrágio, ao mesmo tempo que se instituiu a Justiça Eleitoral, o voto secreto e o sistema de representação proporcional.

Percorremos um longo caminho. Pouco mais de duzentos anos separam a vinda da família real para o Brasil e a comemoração do vigésimo quinto aniversário da Constituição de 1988. Nesse intervalo, a colônia exótica e semiabandonada tornou-se uma das dez maiores economias do mundo. O império de viés autoritário, fundado em uma Carta outorgada, converteu-se em um Estado constitucional democrático e estável, com alternância de poder e absorção institucional das crises políticas (BARROSO, 2015, p. 482).

Os anos que antecederam à atual Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988, foram um período controverso da história

brasileira, marcado pelo regime militar, que, em 31 de março de 1964, derrubou o presidente João Goulart e não cumpriu a promessa de realização de eleições presidenciais no ano seguinte.

No comando do Estado brasileiro pela legalidade paralela e supraconstitucional dos atos institucionais, o regime militar levou a nação a experimentar prolongados anos das mais variadas formas de imposição de força institucionalizada, desde a via da censura à imprensa e às artes, do cerceamento à atividade política e democrática e da perseguição e tortura a todos aqueles que afigurassem como opositores em potencial.

O movimento *Diretas Já* deixou seu registro nos anais da história brasileira com milhares de pessoas indo às ruas protestar pela realização de eleições diretas. Em 1985, eleito pelo Colégio Eleitoral, Tancredo Neves não chegou a assumir a presidência da República, mas, seu vice, José Sarney, cumpriu a promessa de campanha de convocar uma constituinte.

A Constituição de 1988, amplamente influenciada pelos brados de liberdade e de retomada democrática que vinham das ruas, selou a transição de um Estado autoritário para um Estado democrático de direito. Como resposta ao período que a antecedeu, a Carta de outubro, já em seu art. 1º, parágrafo único, expressamente adere à teoria da soberania popular, segundo a qual, todo o poder emana do povo, e incluiu, entre os fundamentos do Estado brasileiro, o pluralismo político como vetor de retomada do espaço democrático.

Com vistas a dar maior concretude à teoria da soberania popular e ao princípio democrático, em seu art. 14, a Carta Constitucional, estabeleceu como caracteres do voto a universalidade, o imediatismo, o sigilo e a igualdade. Dada a relevância da temática, o constituinte incluiu tais feições do voto no rol de cláusulas pétreas, vedando, expressamente, no inciso II do § 4º do art. 61, a deliberação de proposta de emenda à constituição tendente a abolir o voto direto, secreto, universal e periódico. É a única limitação material ao poder de reforma que não se configura como cláusula geral principiológica, mas como regra que contém prescrição de natureza objetiva.

O imediatismo do voto, até mesmo em resposta à ordem jurídica anterior, rompida pela Constituição Cidadã, é o emblema básico e fundamental de sustentação do regime democrático. Segundo a doutrina de José Afonso da Silva (2015, p. 364), por *voto direto* entende-se aquele pelo qual os eleitores escolhem por si, sem intermediários, aqueles que serão seus representantes e governantes, assegurando o caráter imediato da representação. Mendes e Branco (2015, p. 718) complementam asseverando ser indireto o sufrágio quando o “eleitor vota em pessoas incumbidas de eleger os eventuais ocupantes dos cargos postulados”. Gomes (2011, p. 44), ainda a esse respeito, pondera: “O voto direto é o que melhor reflete os ideais dos atuais sistemas democráticos, pois confere maior legitimidade aos governantes eleitos”.

Feitas essas considerações, não parece que a opção legislativa pela sistemática de votação em lista partidária fechada seja consentânea ao caráter de imediatismo que a Constituição atribui ao sufrágio, porquanto a escolha daqueles que exercerão os cargos de deputados e vereadores dar-se-á mais pela discricionariedade dos dirigentes partidários que por decisão direta do eleitorado, titular constitucional de todo o poder estatal. Diz-se isso, principalmente, com espeque na inquestionável constatação de que, na peculiaridade do sistema político nacional, legendas e respectivos filiados não guardam adesão substancial a uma ou outra vertente eminentemente ideológica, prevalecendo o conhecido, e deletério, fisiologismo.

Assim, uma leitura científico-espiritual⁵ da Constituição aponta que a proposta de votação em lista partidária fechada esbarra em limitação material ao poder de reforma, haja vista o inciso II do § 4º do art. 61 da Lei Maior vedar a própria deliberação de intento à abolição ao caráter imediato do voto. Sabe-se que, dada a rigidez da atual Carta Magna, as cláusulas pétreas buscam dotar de estabilidade, ao longo do tempo, aspectos fundamentais da atividade do constituinte.

A preservação da Constituição apenas terá real sentido prático e teleológico à medida que seja conservada a essência de sua

⁵ Tem seu corifeu no jurista alemão Smend o método conhecido como científico-espiritual – enxerga-se a Constituição como um sistema cultural e de valores de um povo, cabendo à interpretação aproximar-se desses valores subjacentes à Constituição (BRANCO; MENDES, 2015, p. 92).

identidade original, o núcleo de decisões políticas e de valores fundamentais que inspiraram e justificaram sua promulgação (BARROSO, 2015, p. 194). Como bem lembra Schmitt (2001, p. 118), àquele a quem é concedido o poder de reformar a Constituição não é dada a permissão para destruí-la, devendo assegurar sua identidade e continuidade como um todo.

O conteúdo da Constituição não se forma apenas no momento de sua produção por parte do constituinte, mas também em outra fase igualmente relevante: a de recepção do texto por parte dos destinatários, os intérpretes. A função do jurista é, pois, complexa, e a atividade valorativa a ser por ele exercida envolve um conjunto de aspectos que se comunicam desde o campo ideológico e político ao social e ético (PERLINGIERI, 2002, p. 3 e 67).

Essa exegese quanto à incompatibilidade entre o modelo de voto em lista fechada e a Constituição é de interesse não apenas do legislador ou do jurista – que não detêm o monopólio da hermenêutica constitucional –, mas do amplo conjunto de brasileiros que vivem a norma e são diretamente influenciados por esse delicado processo de tomada de decisão.

Experts e “pessoas interessadas” da sociedade pluralista também se convertem em intérpretes do direito estatal. Isso significa que não apenas o processo de formação, mas também o desenvolvimento posterior, revela-se pluralista: a teoria da ciência, da democracia, uma teoria da Constituição e da hermenêutica propiciam aqui uma mediação específica entre Estado e sociedade (HÄBERLE, 1997, p. 15 e 18).

5 Diálogos entre as noções de democracia e o sistema de lista fechada

Se se entende por democracia direta aquela em que há a participação imediata de todos os cidadãos em todas as instâncias deliberativas a eles pertinentes, a essa ideia aparece como paralela a de *democracia representativa*. A última se caracteriza pelo exercício do poder soberano – pertencente ao povo – de maneira indireta (o que não se pode confundir com eleições indiretas). Significa dizer que o

povo não dirige diretamente os negócios do Estado, mas outorga as funções de governo a cidadãos eleitos para mandatos com duração determinada. Assim, o povo atua por intermédio daqueles a quem confere mandato para exprimir a vontade em seu lugar (ROBERT, 2006, p. 224).

Para Norberto Bobbio (2009, p. 56), em suma e de maneira pedagógica, a democracia representativa

significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para essa finalidade.

Daí se nota a total importância de resguardar-se e aprimorar-se o caráter representativo da democracia, de modo que se aprofunde e se confirme a relação de confiança que se espera haver, num plano deontológico, entre titulares do poder político e seus representantes. Isso não parece ser prestigiado pela sistemática de votação em lista partidária fechada, especialmente em face das particularidades do sistema político brasileiro. Essas especificidades, conforme se ponderará logo mais, devem ser consideradas na atividade legislativa ou no processo de hermenêutica jurídica.

Essas observações poderiam parecer fora de propósito apenas a quem ainda quisesse separar as fontes normativas formais daquelas substanciais, quando, na verdade, as primeiras se originam e se justificam nas segundas e são, portanto, inseparáveis; ou a quem quisesse separar o direito da cultura, as técnicas da ideologia, a responsabilidade dos operadores do direito daquela do legislador, a responsabilidade dos cidadãos daquela dos políticos. É importante lembrar que das leis chega-se à norma e ao direito com uma operação que não é mecânica, mas, sim, cultural, mediadora de interesses e de valores. Através dessa operação, a resposta da justiça do caso concreto assume um significado e o papel de uma parte do mosaico que, se não fosse voltada a realizar um desenho, correria o risco de produzir uma perda de coesão esquizofrênica, com uma prevalência definitiva da lei do mais forte. Esta é a maior preocupação na qual é necessário deter-se. Muito, se não tudo, depende da cultura do país, da honestidade intelectual dos operadores (PERLINGIERI, 2002, p. 22-23).

Os defensores do voto em lista partidária fechada argumentam que a alteração fortaleceria os partidos políticos, dando corpo e melhores contornos a um posicionamento ideológico e programático, o que, em tese, proporcionaria maior coerência na atuação parlamentar. Afirmam também que possibilitaria campanhas eleitorais menos custosas, visto que diminuiria a disputa entre os candidatos de um mesmo partido.

Todavia, parece-nos que as chances de riscos são maiores que as de sucesso. No contexto brasileiro, a adoção integral de votação em listas partidárias fechadas empoderará em demasia os dirigentes partidários e, a um só tempo, afastará – ainda mais – os cidadãos de seus representantes políticos. Isso porque o exercedor de mandato eletivo buscará mais prestar contas de suas atividades ao dirigente partidário que ao eleitor, visto que o cacique do partido definirá aqueles filiados que ocuparão o topo da lista de candidatos, com maiores chances de serem eleitos. O fortalecimento dos ditos caciques será fator inibitório ao surgimento de novas lideranças no partido e na política. Nesse sentido, destaque-se a doutrina de Gomes (2011, p. 111):

Saliente-se, porém, que a lista aberta é mais consentânea com os princípios democráticos. Tem-se ressaltado na doutrina o risco representado pela lista fechada, pois, ainda que indiretamente, enseja que a cúpula das agremiações (formadas pelos denominados “caciques”) escolha os candidatos que figurarão nas primeiras posições da lista, deixando os desafortunados ou adversários para o final. Por outro lado, na lista fechada o mandatário não é motivado a estreitar relações com os eleitores, menos ainda a prestar-lhes contas de seus atos; sua atenção estará sempre voltada ao “trabalho partidário”, de modo a garantir as primeiras posições na lista.

Ademais, o critério de votação em lista fechada esbarra em dois outros relevantes obstáculos para conjugar-se com a efetivação dos princípios democrático e representativo.

O primeiro reside na dependência de que, para a concretização dos princípios democrático e representativo, haja amplo e real espaço deliberativo nas instâncias intrapartidárias, o que ainda não

acontece no mundo fático, pois a tomada de decisões partidárias tem passado mais pela influência de certos grupos dominantes que por um consenso ou por uma decisão democrática e majoritária de seus filiados. Necessário ainda seria que, ao lado de uma democracia intrapartidária, houvesse uma relevante participação do eleitorado na vida dos partidos políticos, o que ainda não ocorre, tanto em função do grau de amadurecimento democrático, quanto pela notória apatia que a sociedade nutre pela atividade político-partidária, tão obnubilada nos últimos tempos. Nessa toada, há o sério risco de que o exercício da democracia representativa se pautem em listas partidárias fechadas criadas no seio de um espaço pouco ou nada democrático.

O segundo obstáculo diz respeito à quase total falta de identidade ideológica dos mais de 30 partidos políticos em funcionamento no Brasil, até mesmo em decorrência de uma construção social, histórica e cultural. Partidos políticos têm funcionado mais como espaço burocrático para tomada de poder que como nascedouro de propostas de políticas públicas. Destarte, num panorama marcado por evidente fragilidade programática das legendas partidárias, torna-se inconsistente a votação numa lista fechada de candidatos que, não raramente, não possuem marca de congruência ideológico-partidária.

É muito provável que a adoção da sistemática de votação em listas partidárias fechadas sirva como mecanismo sub-reptício de perpetuação no poder daquelas figuras conhecidas que já ocupam mandatos eletivos – em vez de contribuir para uma urgente e louvável renovação da classe política –, incentivando, pois, um domínio das atuais oligarquias. Atuais parlamentares, possivelmente, seriam colocados no topo da lista partidária de maneira quase automática. A presença e predominância de elites no poder político não elimina a diferença que existe entre regimes substancialmente democráticos e regimes autocráticos, o que favorece a atuação do chamado poder invisível, aquele que usa de sua influência para direcionar ou condicionar a atuação estatal conforme seus interesses específicos (BOBBIO, 2009, p. 39 e 41).

Essa alternativa de votação em lista fechada, com a devida vênua aos que pensam diferente, mais parece ser o uso da atividade legislativa em causa própria, em torno de interesses particulares, ao invés de visar ao interesse da coletividade e ao amadurecimento de uma cultura democrática.

Uma das chagas do nosso parlamentarismo, tantas vezes denunciada e tão pouco medicada, é a proliferação das assim chamadas “leizinhas” [“leggine”] que são precisamente o efeito da predominância de interesses particulares, de grupo, de categoria, no pior sentido da palavra, corporativos. E se trata exatamente de uma chaga e não de um efeito benéfico, exatamente de um dos aspectos degenerativos dos parlamentos, que deveriam ser corrigidos e não agravados (BOBBIO, 2009, p. 62).

Criar-se-ia, assim, uma espécie de eleições indiretas, nas quais o eleitor votaria em determinado partido político que, por intermédio de seu dirigente – pelas razões que melhor entender –, elencaria, numa ordem de prioridade, aqueles que comporiam a lista de nomes às eleições proporcionais. Nesse contexto, estaria aberto espaço para deformações na vontade do voto popular e toda sorte de combinações políticas de bastidores em torno dos nomes que apareceriam no topo da lista, com maiores chances de serem eleitos, em analogia às consequências que Silva (2015, p. 367) lega à votação indireta, nas quais haveria *eleitores de segundo grau*:

[...] favorece: (a) a deformação da vontade dos eleitores populares; aliás, nem se pode dizer que se estará exprimindo essa vontade, porque se tratará de determinações pura e simplesmente dos eleitores de segundo grau; (b) a insinceridade e inautenticidade do sufrágio universal, que fica reduzido a verdadeiro sufrágio restrito e qualificado; (c) o suborno, as combinações políticas de bastidores, o conchavo, as pressões [...]. E tudo isso contraria o princípio democrático.

Assim, substancialmente aproximando-se – senão confundindo-se – com o sufrágio indireto, a votação em listas partidárias fechadas tem caráter menos democrático que as listas abertas ou mistas, já que o poder de decisão da massa sufragante ficaria condicionado ao corpo eleitoral intermediário, isto é, à direção do partido. Em razão do volume reduzido de sua composição, as

instâncias deliberativas intrapartidárias ficariam mais expostas às pressões de cima e à corrupção pelos atuais governantes ou pelo poderio de grupos econômicos. Diante disso, há o sério perigo de *descredibilizar* o regime democrático aos olhos do povo, que se desinteressará ainda mais pelas eleições devido à impressão de que seu voto é pouco relevante visto que, em última instância, será a ordem de preferência dos dirigentes partidários que terá peso preponderante na designação final dos eleitos (BONAVIDES, 2011, p. 261).

No Brasil, onde o eleitorado não tem a cultura ou tradição de votar em legendas, com a adoção das listas fechadas muitos poderiam votar em uma ou outra lista partidária apenas em razão da presença de determinado candidato que, todavia, conforme sua ordem de prioridade na respectiva lista, correria o risco de ser preterido na disputa independentemente da votação a ele direcionada e revertida ao partido⁶.

Outra problemática a ser enfrentada tem relação com os municípios ou estados muito populosos, onde as listas dos partidos podem ser tão extensas a ponto de dificultar a profunda e necessária compreensão do eleitor, tornando mais insegura sua tomada de decisão.

Se se quer fortalecer os partidos políticos, mas conservando os princípios da soberania popular, da democracia e da representatividade, talvez melhor opção fosse um sistema misto, experiência já vivida por países como Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Grécia, Noruega e Suécia.

Na democracia norueguesa, por exemplo, há flexibilidade nas listas, facultando-se ao eleitor rearranjá-las conforme sua preferência em relação aos candidatos nela elencados pelo partido, o que gera um sistema de pontuação que pode ocasionar, no plano fático dos

⁶ Além de votar em determinado candidato em função de sua filiação partidária, são também fatores determinantes ao voto: (i) atributos pessoais do candidato, como carisma e liderança; (ii) pertença ou bom relacionamento com determinada região territorial; (iii) fruto de um voto de identidade, por manifestação de fé ou participação em um sindicato, por exemplo; (iv) proximidade ideológica do candidato (direita versus esquerda); (v) defesa dos interesses de grupos específicos, como na defesa dos animais e meio ambiente; e (vi) motivação clientelista (NICOLAU, 2017, pos. 1263 e 1276).

resultados eleitorais, modificações na ordem das posições ocupadas pelos candidatos nas listas partidárias.

Um dos maiores exemplos de sucesso da sistemática mista é o caso da Alemanha. Lá os eleitores depositam dois votos: metade dos parlamentares de cada estado é eleita de forma direta nos distritos eleitorais e a outra metade é eleita conforme as listas partidárias. A esse respeito pertinente ponderação de Gomes:

Não se pode negar que o sistema distrital misto é superior ao que se encontra em vigor. Reduz significativamente o território da disputa, pois o candidato só pedirá votos no distrito em que concorrer. Isso barateia a campanha, o que propicia o ingresso de novos atores no jogo político e a diminuição da influência do poder econômico. Outro fator positivo é o estabelecimento de novas bases no relacionamento entre os cidadãos e seus representantes, já que a proximidade entre eles enseja um controle social mais efetivo da atuação parlamentar (GOMES, 2011, p. 111).

Ainda quanto à sistemática de listas flexíveis, cite-se o posicionamento de Nicolau em obra recente:

A meu juízo, a lista flexível seria uma boa opção a ser testada no Brasil. Os partidos elaborariam a lista de seus candidatos antes do pleito, e os eleitores poderiam votar da mesma maneira que hoje. Caso concorde com a lista do partido, ele vota na legenda; se quiser privilegiar um nome, vota nesse candidato. Por meio de uma fórmula matemática se estabelece uma regra para assegurar a eleição de candidatos com votação significativa e para transferir os votos da legenda para os primeiros nomes da lista (NICOLAU, 2017, pos. 2550).

6 Considerações finais

O poder é um dos elementos do Estado e a soberania popular é uma das teorias políticas modernas voltadas a coibir o uso arbitrário e indevido do poder estatal. Também é constatação amplamente difundida na doutrina a relevância da escolha por um ou outro sistema

eleitoral, que se refletirá nos caminhos a serem trilhados pelo Estado e nos atributos de suas instituições, mormente as políticas.

Não foram poucas as empreitadas legislativas por alterações no sistema eleitoral brasileiro apresentando a sistemática de votação em listas partidárias fechadas como uma das alternativas ao atual modelo seguido pelo Brasil, isto é, o das listas abertas nas eleições proporcionais.

Eventuais modificações devem ter em vista, especialmente, a preservação da democracia, marcada por um “governo em que o povo exerce, de fato e de direito, a soberania popular, dignificando uma sociedade livre, onde o fator preponderante é a influência popular no governo de um Estado” (RAMAYANA, 2015, p. 23).

Ademais, o sistema político do Estado - e seus respectivos mecanismos de efetivação - há de acompanhar o desenvolvimento da cultura política e o nível de amadurecimento democrático do país, não podendo experiências estrangeiras ser seguidas sem se considerar as particularidades nacionais.

Portanto, antes de deliberar-se sobre os sistemas eleitorais a serem adotados, é necessário ter como cerne do debate a perquirição acerca da melhor alternativa para aprimorar a democracia, aproximando o cidadão à atuação de seus representantes políticos, haja vista que a democracia representativa deve pautar-se num critério de confiança entre titulares e exercedores do poder político.

Assim, a adoção integral de uma sistemática de votação em listas partidárias fechadas apresenta mais riscos que chances de sucesso no desenvolvimento da democracia brasileira, em contrassenso ao ideal democrático consubstanciado na Constituição da República de 1988.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Trad.: Marco Aurélio Nogueira. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em: 1 maio 2017.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 maio 2017.

CUREAU, Sandra. Partidos políticos e eleições no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho (Coord.). *Temas de direito eleitoral no século XXI*. Brasília: Escola Superior do MPU, 2012.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2011.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição*. Trad.: Gilmar Ferreira Mendes). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

NICOLAU, Jairo. *Representantes de quem?: os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017. E-book.

PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do Direito Civil: introdução ao Direito Civil Constitucional*. Trad.: Maria Cristina de Cicco). 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

PISIER, Evelyne. *História das ideias políticas*. Colab.: François Chatelet et al. Trad.: Maria Alice Farah Calil Antonio. Barueri: Manole, 2004.

RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral*. 14. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

ROBERT, Cinthia. *Democracia e constituição: contribuições para a compreensão do Estado contemporâneo*. Campinas: Millennium, 2006.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza, 2001.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 38. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

VERGNIÈRES, Solange. *Ética e política em Aristóteles: physis, ethos, nomos*. São Paulo: Paulus, 1998.