

Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso

Revista de Julgados



v. 5. 2008 / 2009

ISSN: 2178-8081

Rev. Julg.	Cuiabá	v. 5	p. 11-588	2008/2009
------------	--------	------	-----------	-----------

Crise no sistema representativo e reforma política

MARIJEISE SIQUEIRA SOUZA¹

RESUMO

O texto traça reflexões sobre a crise na representação política brasileira e a necessidade de reforma política. Destaca a necessidade de representação política como meio de efetivação do Estado Democrático de Direito e realça o princípio do pluralismo político como elemento fundamental. Descreve o cenário político atual, destacando a crise representativa e a ascensão da democracia participativa como forma de compensação. Aborda questões pertinentes ao financiamento público de partidos políticos, apresentando argumentos favoráveis e desfavoráveis. Dispõe sobre a fidelidade partidária, mencionando a questão da perda de mandato do parlamentar infiel. Discorre sobre o sistema proporcional de eleição e o voto em listas fechadas.

Palavras — chave: 1. Sistema Representativo — crise. 2. Reforma política

1 INTRODUÇÃO

A crise na representação política brasileira e a necessidade de reforma na legislação específica é tema de grande importância que sempre mereceu reflexões, especialmente no momento atual em que tramitam, na Câmara dos Deputados, diversos projetos de lei que propõem mudanças expressivas nas eleições e na atuação dos parlamentares.

A necessidade de reforma política se coaduna com os princípios constitucionais vigentes ao objetivar a efetivação do Estado Democrático de Direito e reafirmar a instituição do pluralismo político.

Dessa forma, este estudo, realizado por meio de pesquisa bibliográfica, jurídico-descritiva, em abordagem dedutiva, pretende examinar o atual cenário político-representativo brasileiro e os temas constantes dos Projetos de Lei 4634/2009, 4635/2009 e 4636/2009, todos de iniciativa do Poder Executivo, que versam, respectivamente, sobre: financiamento público dos partidos políticos, fidelidade partidária e sistema de listas fechadas (BRASIL, 2009; BRASIL, 2009; BRASIL, 2009).

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Estácio de Sá/RJ. Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral/RJ.

Trata-se de tema atual e relevante, considerando a necessidade e expectativa dos cidadãos em obterem uma representação política fiel aos anseios populares e aos ideais democráticos.

2 - CONFORMIDADE DA REFORMA POLÍTICA COM O TEXTO CONSTITUCIONAL

2.1 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O texto constitucional vigente, em seu artigo 1º, declara que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito, apresentando como um de seus fundamentos, no inciso V, o pluralismo político. O Estado Democrático de Direito, nas lições de Alexandre de Moraes, é aquele em que há o respeito, por parte das autoridades públicas, aos direitos e garantias fundamentais, implicando a exigência de reger-se por normas democráticas e na realização de eleições livres e periódicas pelo povo (BRASIL, 1988).

Insere-se nesse fundamento o chamado Princípio Democrático, consoante o estabelecido no § único do artigo 1º, *in verbis*: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição”.

Canotilho e Moreira (1991, p. 195, apud MORAES, 2002) informam o alcance do *princípio democrático*, dizendo que este é normativo multiforme e se concretiza numa estrutura pluridimensional. A princípio, a democracia surge como um processo de aprofundamento democrático da ordem política, econômica, social e cultural. Depois, o princípio democrático recolhe-se a dimensões antitéticas: democracia-representativa (órgãos representativos, eleições periódicas, pluripartidarismo partidário e separação de poderes) e democracia-participativa (participação popular direta, reconhecimento de partidos e associações como dinamizadores da Democracia, etc).

Como regime em que o povo governa, a democracia pode ser exercida direta ou indiretamente. Sabe-se, porém, que nas grandes nações modernas não existe mais, em sua plenitude a democracia direta, como forma dominante do processo de governo.

Conforme acentua Dalmo de Abreu Dallari, pela impossibilidade prática de utilização da democracia direta acrescida das limitações apresentadas pela democracia semidireta, inevitável tornou-se o uso da democracia representativa, não obstante todas as dificuldades por ela

apresentadas. Nesse tipo de democracia, é dado a alguns cidadãos um mandato pelo qual devem, na condição de fiéis representantes do povo, tomarem decisões em seu nome, observando sempre a vontade popular (DALLARI, 2002).

É exatamente nesse ponto que se aperfeiçoa o Estado Democrático de Direito, isto é, com a atuação efetiva do povo e na correspondência por parte dos representantes eleitos dos anseios populares. O texto constitucional previu mecanismos para isto quando colocou a cidadania como fundamento do Estado e a construção de uma sociedade livre, justa e igualitária como objetivo fundamental da República, a ser alcançado pelos representantes políticos (BRASIL, 1988).

2.2 A CRISE NO SISTEMA REPRESENTATIVO NÃO PRESSUPÕE FRAGILIDADE AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO PLURALISMO POLÍTICO

Friedrich (2002) define a representação política como "o processo por meio do qual a influência de toda a cidadania, ou parte dela, sobre a ação governamental, se exerce por um pequeno número de pessoas, com efeitos obrigatórios para os representados".

Acrescenta, ainda, Alexandre de Moraes, que a representação política não deve ser meramente teórica, isto é, deve haver efetiva participação popular na decisão governamental e na escolha de seus representantes para que se alcance uma Democracia autêntica. Nesse ponto, é necessária a melhora na representatividade, seja de forma preventiva, por meio de um maior interesse dos cidadãos pelas eleições, seja de forma repressiva, pela chamada Democracia semidireta (MORAES, 2002).

Nesse diapasão, a Constituição Federal, ao elevar o pluralismo político a fundamento do Estado Democrático de Direito, demonstrou a preocupação do legislador constituinte em frisar a necessidade de ampla participação popular nas decisões políticas do país e, para tanto, assegurou a liberdade de convicção filosófica e política, dando aos cidadãos a liberdade de organização e participação em partidos políticos (BRASIL, 1988).

O pluralismo político, na opinião de Fávila Ribeiro, assenta-se na diversidade de ideias, na liberdade de trocas de opiniões, contrapostas ou não, num ambiente inesgotável de diálogo, culminando no sistema partidário, do qual se estabelecem disputas eleitorais, em que devem ser expressas as diversas expectativas de vida de uma sociedade heterogenia (RIBEIRO, 1990).

A atual crise partidária resulta na incapacidade de os partidos políticos transformarem os reclamos sociais em decisões políticas, e não na fragilidade do princípio fundamental do pluripartidarismo. Os partidos tornaram-se indicadores de burocratas para ocupação de cargos

relevantes, relegando a segundo plano os ideais populares pelos quais seus representantes foram eleitos. Está, portanto, a crise do sistema representativo intimamente ligada à crise dos partidos políticos.

Torna-se clara, então, a necessidade de melhorar o sistema representativo, na medida em que, nas palavras de Dalmo Dallari, “a manutenção de falhas e dos vícios acentua o descrédito dos corpos representativos e gera desinteresse popular pelas eleições”. (DALLARI, 1996 apud MORAES, 2002).

Dessa forma, observa-se que o presente estudo sobre a crise no sistema representativo e a necessidade de reforma política, notadamente a que se propõem os Projetos de Lei 4634/2009, 4635/2009 e 4636/2009 (BRASIL, 2009; BRASIL, 2009; BRASIL, 2009), objeto também do presente estudo, se coadunam com o texto constitucional haja vista que a observação dos vícios no sistema representativo e as propostas de mudança têm como finalidade precípua o alcance dos ideais democráticos expressos pelo legislador constituinte; até porque os citados projetos de lei que tratam sobre o financiamento público de campanha, a fidelidade partidária e o sistema de listas fechadas propõem mudanças na legislação infraconstitucional, especificamente nas leis 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos), 9.504/97 (Lei das Eleições) e 4.737/65 (Código Eleitoral) (BRASIL, 1965; BRASIL, 1995; BRASIL, 1997).

3. PANORAMA ATUAL DO SISTEMA REPRESENTATIVO

3.1 PODER POLÍTICO

O Estado é a organização mais complexa, cujo nascimento se deu em razão de violento processo de lutas religiosas, responsáveis pela insegurança no meio social. Necessitava-se, então, de surgimento de um poder que se colocasse acima das facções em combate. Pela necessidade do fortalecimento do poder real adveio o estado moderno que valoriza uma ordem jurídica soberana e suprema, da qual decorre toda a autoridade dentro do Estado.

Com o surgimento do Estado, adveio a política, derivado do adjetivo *polis*, significando tudo aquilo que se refere à cidade, e portanto ao cidadão.

Para Dalmo de Abreu Dallari, o Estado, como sociedade política voltado para fins políticos, participa da natureza política que convive com a jurídica, influenciando-a e sendo por ela influenciado, exercendo, então, um poder político. Acrescenta: “o caráter político do Estado,

portanto, lhe dá a função de coordenar os grupos e os indivíduos em vista de fins a serem atingidos, impondo a escolha de meios adequados” (DALLARI, 2002).

O Estado e o povo estão, assim, inseridos de forma permanente num processo de decisões políticas, enquadradas num sistema jurídico eficaz o suficiente para conservar uma ordem finalística, mas também flexível para que se permita o aparecimento e a integração de novos meios, assegurando a reformulação de objetivos fundamentais, quando exigido pelas condições de vida social.

3.2 REPRESENTAÇÃO POR MEIO DE PARTIDOS POLÍTICOS

A representação por meio de partidos políticos decorre do próprio princípio democrático, disposto na Carta Magna, no artigo 1º, § único, pelo qual todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos da Constituição (BRASIL, 1988).

Não obstante a possibilidade de aplicação de elementos da democracia direta como o plebiscito, referendo e iniciativa popular, como o próprio texto constitucional autoriza, o centro do princípio democrático acima transcrito é a democracia representativa.

Nessa esteira, a Lei 9.096/95, em seu artigo 1º, dispõe sobre a natureza jurídica do partido político e sua atuação no âmbito representativo: “O partido político, pessoa jurídica de direito privado destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal” (BRASIL, 1995).

Nos ensinamentos de Alexandre de Moraes, os partidos políticos são instrumentos necessários para a preservação do Estado Democrático de Direito, sendo esses regulamentados por nossa Constituição que lhes deu liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana, proibindo-se o recebimento, por parte dos partidos, de recursos financeiros de entidade de governos estrangeiros, bem como sua subordinação a esses e impondo-lhes a prestação de contas a Justiça Eleitoral, com funcionamento parlamentar de acordo com a lei (MORAES, 2002).

Os partidos firmaram-se no início do século XIX como instrumentos eficazes da opinião pública, permitindo que as tendências preponderantes do Estado exercessem influência sobre o governo e impuseram-se como veículo natural da representação política.

Edmund Burke se referia, no final do século XVIII, ao partido como um corpo de homens que se unem para colocar seus esforços comuns a serviço do interesse nacional, sobre a base de um princípio ao qual todos aderem (BURKE apud DALLARI, 2002).

Michel Temer afirma que “partido é parte”. Parcela da opinião pública. Só tem significado a existência de um partido quando, por meio dele, se revela um segmento das aspirações populares (TEMER, 1994).

Acrescenta que há contradição nos países de partido único, pois se não há fracionamento da opinião pública não há que se falar em partido.

Como condutor natural pelo qual os indivíduos de mesmos pensamentos manifestam-se para alcançar o poder, os partidos devem aplicar tal ideologia política e administrativa no exercício desse poder. Essa ideologia, por sua vez, ganha forma nos chamados programas.

Para Temer (1994) “uma organização partidária sólida é fator de fortalecimento das instituições nacionais, como se verifica de vários países democráticos e desenvolvidos”.

Nesse sentido, a legislação constitucional pátria assegurou autonomia aos partidos políticos para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, vedando-se a utilização pelos partidos de organização paramilitar.

3.3 CRISE POLÍTICO-PARTIDÁRIA

Nas lições de Michel Temer a forma como se acha estruturado o sistema político de um país é o maior obstáculo ao seu desenvolvimento, haja vista que o sistema político define a forma como a sociedade estabelece interação com o Estado e faz o controle ou a crítica do governo. Afirma, ainda, que grande parte dos problemas nacionais decorre da desorganização dos partidos e da carência da institucionalização do nosso modelo político. Tal carência é consequência da atuação de partidos sem identidade e doutrina (TEMER, 1994).

Ocorre que, na prática, os partidos, a despeito de todo embasamento teórico e filosófico e da liberdade de organização interna assegurados por lei, não conseguem transformar em decisões políticas os anseios dos eleitores, conforme acentua Alexandre de Moraes ao mencionar que: “O problema central da representação política, portanto, acaba por consistir na impossibilidade de aferir-se a compatibilidade entre a vontade popular e a vontade expressa pela maioria parlamentar”. E, ainda, os “partidos passaram a focar a sua atuação não na defesa de seus ideais democráticos, pelos quais tiveram representantes eleitos, mas sim na indicação de nomes para ocupação de cargos de relevância” (MORAES, 2002).

Essa crise não é recente, conforme sinaliza Michel Temer, já que ela facilmente se visualiza na ciclotimia da situação política do país, que oscila em períodos de instabilidade e estabilidade (TEMER, 2001).

A crise na organização econômica, na forma de trabalho, nas relações do vários setores do capital, do sistema empresarial, enfim, no papel do Estado no sistema produtivo ocorre paralelamente à crise das instituições políticas e se colima de forma inevitável na crise dos partidos políticos, nos movimentos sociais de grande vulto e no neocorporativismo.

A crise política deixa transparecer que o nosso sistema eleitoral e representativo é frágil e eivado de mecanismos viciados.

3.4 ASCENSÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A democracia participativa no Brasil surgiu do contato com as categorias mais politizadas de trabalhadores, na esfera pública e privada que, nas palavras de Rubens Lyra, pode ser descrita como “participação direta das bases no processo decisório” (LYRA, 2000).

Acrescenta Zimmermman (2002) que a democracia semidireta enseja uma forma mais efetiva de participação política pelo cidadão.

A crise no sistema representativo, oriunda da correspondência ineficácia da Democracia Representativa aos reclamos populares fez ascender a Democracia Participativa, com a atuação de grupos de pressão a exigir um espaço no cenário político.

É inevitável, segundo Moraes (2002), que na democracia participativa haja a atuação dos grupos de pressão dividindo espaço com os partidos políticos no processo decisório. Tais grupos, na conceituação de Bonavides (1978, p. 19 apud MORAES, 2002), procuram exercer influência sobre o poder político a fim de obterem eventuais determinações de medidas do governo que lhe favoreçam, ou seja, constituem grupos de pessoas à procura de medidas, normas, dispositivos e respectivas interpretações favoráveis aos seus intentos.

Relembre-se o pronunciamento em 1984 do então senador Marco Maciel, ao definir o termo *lobby*: “a atuação dos grupos de pressão junto aos Poderes e aos Partidos é conhecida segundo a expressão *lobby*, significando as ante-salas utilizadas pelos representantes de tais organizações onde desenvolviam seus trabalhos” (MACIEL, 1984)

Na atuação desses grupos há a crítica de elevação dos custos da Democracia, em virtude da politização dos diversos segmentos sociais. Favoravelmente expõe-se a diminuta impossibilidade de uma decisão ser afastada por ilegitimidade popular.

Assim, o partido político deixa de ser o único atuante nas decisões políticas, passando a atuar com associações, grupos institucionais (sindicatos), associações especificamente com finalidade políticas (*lobbies*), grupos anônimos e a própria imprensa. Passam a ser valorizados instrumentos de participação mais direta do povo, quais sejam, plebiscito, referendo e iniciativa popular.

4 - REFORMA POLÍTICA

Existe, no atual cenário político brasileiro, o trâmite de alguns projetos de lei que tratam sobre esse tema tão complexo, que é a Reforma Política.

Destacam-se os Projetos de Lei 4634/2009, 4635/2009 e 4636/2009, todos de iniciativa do Poder Executivo que versam, respectivamente, dos seguintes temas: financiamento dos partidos políticos, fidelidade partidária e votos em listas partidárias pré-ordenadas, isto é, as chamadas listas fechadas (BRASIL, 2009; BRASIL, 2009; BRASIL, 2009).

O PL 4634/2009 propõe mudanças na Lei 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) e na Lei 9.504/97 (Lei das Eleições). Basicamente o que se deseja é a proibição do recebimento de recursos privados para realização de campanha eleitoral, transferindo-se ao poder público o ônus financeiro das candidaturas. Defendem seus idealizadores que o atual modelo, isto é, o financiamento privado, permite dependência do candidato junto a seu financiador, com impacto direto na defesa de interesses não-republicanos e na abertura de canais propícios ao favorecimento ilegal e ao desvio de dinheiro público. Além disso, defende-se que o atual padrão de financiamento privado inviabiliza candidaturas que não angariam financiadores de grande monta, independentemente do aspecto ideológico representado pelo candidato (BRASIL, 1995; BRASIL, 1997; BRASIL, 2009).

O PL 4635/2009 propõe igualmente mudanças na Lei 9.096/95 e na Lei 9.504/97 e estabelece que os parlamentares que mudarem ou forem expulsos de partido deixarão de exercer os mandatos, que serão cumpridos pelos suplentes, já que o mandato pertence ao partido político. Permite a desfiliação partidária em caso de perseguição política, mudança de programa partidário e criação de novo partido, além de disputa de eleição subsequente, flexibilizando a fidelidade partidária um mês antes das convenções partidárias (BRASIL, 1995; BRASIL, 1997; BRASIL, 2009).

Já o PL 4636/2009 propõe alteração na Lei 4.737/65 (Código Eleitoral) e na Lei 9.504 (Lei das Eleições) e estabelece a adoção do chamado sistema de “listas fechadas”, visando maior institucionalização dos partidos e pondo fim à disputa entre candidatos da mesma legenda.

O voto é dado ao partido que previamente estabelece a chamada lista fechada, ou seja, ordem preferencial dos candidatos a ocuparem os lugares nas Casas, de acordo com o desempenho desses partidos nas Eleições. O voto, então, não seria para o candidato e sim para o partido (BRASIL, 1965; BRASIL, 1997; BRASIL, 2009).

4.1 FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHA

Apesar do descrédito popular dos partidos políticos, estes ainda são considerados pelos doutrinadores como essenciais à democracia.

Almeja-se, é claro, conforme entendimento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “partidos depurados de seus vícios [...] limpos de corrupção, com fontes puras de financiamento. [...] de ideais democráticos respeitosos e devotados aos direitos fundamentais do homem” (FERREIRA FILHO, 1995, p. 49-51 apud CASSEB, 2007).

As atuais campanhas políticas no país, no entanto, tornaram-se espetáculos televisivos em que a atuação de profissionais de *marketing* passou a ser indispensável. Isto fez nascer um novo modelo de partido político que, segundo Eduardo Saffirio Suárez, passou a menosprezar o filiado e o militante de base e a valorizar as campanhas pelos meios de comunicação, o que encareceu sobremaneira a atividade política, com consequente recebimento de financiamento de campanha por grupos de interesses (SAFFIRIO SUÁREZ, 1998, p. 32 apud CASSEB, 2007).

Dessa carestia das campanhas, resultou a proposta de financiamento público dos partidos, como forma de custeio alternativa.

O artigo 79 da Lei 9.504/97 prevê a possibilidade do financiamento público das campanhas eleitorais, a ser disciplinado por lei específica. Dessa forma, os projetos de lei que hoje tramitam buscam exatamente regulamentar esse dispositivo. Apesar de prevê a legislação tal possibilidade, o sistema atual adotado é o modelo misto de financiamento, conforme dispõe o artigo 17 do mesmo diploma legal, em que se permite também o benefício de recebimento por parte dos partidos políticos do fundo partidário, bem como a disponibilidade de horário reservado no rádio e na televisão para os partidos políticos (BRASIL, 1997).

Nesse modelo, permite-se o recebimento de recursos de pessoas físicas e jurídicas, com vedações a recebimento de recursos de entidades ou governos estrangeiros ou empresas na qual exista, ainda que indiretamente, participação pública, etc.

4.1.1 ARGUMENTOS FAVORÁVEIS AO FINANCIAMENTO PÚBLICO

O primeiro e mais forte argumento favorável ao financiamento público de campanha é a necessidade de se assegurar a independência dos candidatos, impedindo-se que o candidato eleito devolva ao financiador de sua campanha, em forma de favores diversos, o montante recebido em doação.

Como exemplo da busca de favores políticos é pertinente a colocação de Sérgio Machado, na qual aduz que no pleito municipal de São Paulo, no ano de 2000, candidatos opostos (Sr. Paulo Maluf e Sra. Marta Suplicy) receberam cada um R\$ 500.000,00 de contribuição de uma determinada empresa, o que reflete o total descompromisso desta com ideais políticos e/ou projeto de governo dos candidatos (MACHADO, 2001).

Os adeptos dessa corrente que defende verbas exclusivamente públicas para o financiamento de campanhas usam como argumento o artigo 14, § 9º da CRFB que dispõe sobre a necessidade da legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico (BRASIL, 1988).

Contribui com esse entendimento Sérgio Machado ao afirmar, com muita propriedade, que: “as prestações de contas a Justiça Eleitoral são fictícias e o que funciona no dia-a-dia das campanhas é uma contabilidade à parte” (MACHADO, 2001).

Um segundo argumento favorável ao financiamento público de campanha reside no princípio da igualdade, haja vista que por meio desse sistema os candidatos disputariam o pleito em condições igualitárias.

Sem dúvida a igualdade é princípio inerente à República, sendo condição para uma sociedade democrática e, nessa linha de raciocínio, afirma ainda Sérgio Machado que o abuso de poder econômico, que gera o desequilíbrio entre os candidatos, torna ilegítima a disputa eleitoral (MACHADO, 2001).

Corroborar com esse entendimento Michel Temer ao afirmar que: “o financiamento privado facilita a violação do princípio da igualdade de oportunidade, alicerce do Estado de Direito” (TEMER, 2001).

No tocante à fiscalização desses recursos públicos destinados a campanha eleitoral, afirma Sérgio Machado que o uso de uma única fonte de recursos trará maior facilidade de fiscalização para a Justiça Eleitoral que ainda contará com as denúncias dos candidatos adversários daquele que apresentar um volume de campanha muito desproporcional aos recursos recebidos. Em relação às críticas quanto à continuidade da existência de caixa-dois no financiamento público, defende o autor alegando que: “há um princípio legal de que não se pode legislar pensando nos

que vão burlar a lei” (MACHADO, 2001). Nesse sentido, acrescenta Temer que, denunciado um candidato por excesso, visível estará o abuso de poder econômico, o que poderá ser apurado pelos canais jurídicos competentes (TEMER, 2001).

Acrescente-se, também, que essa forma de financiamento, adotado em outros países como Japão e Alemanha, embora apresente aspectos favoráveis, esbarra numa questão crucial que, Otávio Dulci sinaliza muito bem: como ganhar legitimidade popular numa época de severas críticas aos políticos por conta de seus vencimentos e dos gastos exorbitantes do Legislativo? (DULCI, 2005 apud MIRANDA 2009).

Por fim, cumpre dizer que a implementação do sistema de financiamento público de campanha pressupõe necessariamente a mudança no sistema eleitoral atual de listas abertas para o de listas fechadas. O sistema atual, no qual os candidatos realizam suas campanhas, com recursos por eles mesmos obtidos, impossibilita o financiamento público no tocante a inevitável pulverização do dinheiro público, que certamente ocorreria, já que os recursos teriam que ser repartidos por milhares de candidatos, o que poderia ensejar, na prática, que pessoas mal intencionadas viessem a se candidatar com o único objetivo de receber esse dinheiro, ainda que ínfimo, para desviá-lo.

4.1.2 ARGUMENTOS DESFAVORÁVEIS AO FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHA

Os que defendem a permanência do financiamento privado de campanha alegam que não é correto afirmar que toda a doação dada pelo particular ao partido pressupõe a cobrança futura de favores. Muitos dos doadores possuem a identidade ideológica com o partido e/ou com o programa exposto pelo candidato.

Além disso, a institucionalização do financiamento exclusivamente público não impediria necessariamente a continuidade do privado, na medida em que haveria operações escusas e carentes de transparência que se concretizariam na informalidade. Assim continuaria a haver a pressão do poder econômico com o agravante, ainda, do ônus aos cofres públicos, dada a reserva importante do orçamento destinada ao financiamento partidário.

Seria necessário então um mecanismo mais apurado de controle por parte da Justiça Eleitoral, haja vista que o simples financiamento público não impediria a utilização de recursos extraoficiais, o chamado caixa-dois.

Outro argumento, ainda, ressalta o alto custo das campanhas partidárias na atualidade, com intenso trabalho de profissionais de *marketing* para a realização de campanhas, as quais o dinheiro público indiretamente suportará.

Nesse aspecto defende Casseb (2007) que haveria enriquecimento ilícito de alguns, haja vista que as empresas de *marketing* político cobram custos elevados e, dessa forma, seriam esses os grandes vencedores dos pleitos e não os candidatos.

Desprestigia também a implementação desse sistema a crise socioeconômica do país, pela qual os recursos disponíveis, sem adentrar no mérito da corrupção na utilização do dinheiro público, não são suficientes para suprir as necessidades sociais da população, os quais seriam ainda mais mitigados com a destinação de vultosa quantia para campanhas eleitorais. Nesse sentido é pertinente a colocação de Casseb (2007): “é de se perguntar se os cofres públicos da União encontram-se aptos a reservar certa quantia para financiar os partidos, num país em que a efetividade dos direitos sociais está longe de ser atingida”.

Por outro lado, visualiza-se também a afronta ao princípio democrático e a soberania popular, conforme argumenta Casseb (2007), pois a proibição de doações voluntárias ao partido, por parte dos eleitores que aquiescem de sua convicção política, constitui ato arbitrário, contrário a liberdade de consciência política.

Aduz, também, que a implementação do sistema contrariaria ao artigo 17, § 1º da Constituição Federal que impôs ao partido político a natureza jurídica de pessoa jurídica de direito privado, evidenciando-se a incoerência no recebimento por parte de entes privados de verbas exclusivamente públicas (BRASIL, 1988).

Forçar cidadãos a contribuírem financeiramente, ainda que de forma indireta, aos partidos políticos, revelaria confronto direto com a liberdade política, filosófica e de pensamento, direitos fundamentais assegurados ao cidadão pelo Estado, evidenciando-se inconstitucionalidade.

Outro aspecto a ser levantado é a distribuição dos recursos financeiros aos partidos. Nesse sentido tramita o PL 4634/2009, propondo alteração no artigo 17 da Lei 9.504/97, estabelecendo critérios de percentagem de valores em razão da representatividade do partido, da seguinte forma: 1% dividido igualmente entre todos os partidos; 19% igualmente entre os partidos com representação na Câmara dos Deputados e 80% dividido entre os partidos proporcionalmente ao número de eleitos na última eleição para a mesma Casa (BRASIL, 1997; BRASIL, 2009).

Tal proposta demonstra privilégio às grandes agremiações partidárias, o que pode ser e muito agravada com a adoção da cláusula de barreira, outro ponto da reforma política, objeto da PEC 322/09, que consiste em alteração do artigo 17 da Constituição Federal, incluindo-se mais um parágrafo, no qual se estabelece que só pode exercer o mandato de deputado federal, estadual

ou distrital, os candidatos que obtiverem 1% dos votos válidos (exclui-se os brancos e os nulos), obtidos na eleição e distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com o mínimo de 0,5% de votos em cada um deles (BRASIL, 1988; BRASIL, 2009).

Por fim, acrescente-se que a corrupção no financiamento de campanhas não é restrito a América Latina, como bem acrescenta Rosendo Fraga quando afirma que os aportes econômicos para as campanhas eleitorais provenientes do crime organizado, do narcotráfico e de grupos de interesses é fenômeno generalizado, visível também nos países desenvolvidos (FRAGA, 1998, p. 181-200 apud CASSEB). Do que se deduz, segundo Casseb (2007), que o financiamento público não é capaz de resguardar a total independência dos partidos.

4.2 FIDELIDADE PARTIDÁRIA

A fidelidade partidária já existe no sistema constitucional pátrio, conforme se depreende do artigo 17, § 1º da CF, bem como na Lei de Partidos Políticos, Lei 9.096/95. A norma constitucional atribui autonomia aos partidos políticos para definir sua estrutura interna e para dispor sobre sua organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária (BRASIL, 1988).

Já a lei infraconstitucional, Lei 9.096, nos artigos 23 a 26, dispõe sobre a questão da fidelidade, especificamente quanto à necessidade de anterior previsão no estatuto do partido de condutas reprováveis para que se possa permitir a punição do filiado, bem como, no art. 24, o dever do parlamentar, no exercício de suas atividades, de obedecer aos ditames estabelecidos pela direção partidária, com base nos estatutos e, ainda, no art. 25, a possibilidade de medidas disciplinares a parlamentares que forem infieis as diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários (BRASIL, 1995).

É perfeitamente aceitável e cabível a obrigatoriedade da fidelidade partidária no sistema legal, até porque é desejável que aqueles que se unem na formação e desenvolvimento de um partido tenham uma unidade filosófica, uma identidade de propósitos políticos, sociais e econômicos. É na própria defesa do pluripartidarismo que convém essa identidade com os ideais partidários.

Assim, o que se discute hoje no contexto de reforma política e o que efetivamente tramita como projeto de lei, não é a instituição da fidelidade partidária em nossa legislação e sim a sanção de perda de mandato do parlamentar que for infiel a seu partido.

Alberto Rollo defende que essa tentativa de retorno a uma fidelidade partidária mais rígida não é a solução para os problemas políticos do país, haja vista que a recente história brasileira assim o demonstra. É perfeitamente aceitável que o partido disponha sobre o vínculo com seu filiado, mas constranger a atuação de um parlamentar, estabelecida pelo sufrágio, é inconcebível (ROLLO, Alberto, 2007).

4.2.1 ESTRUTURA INTERNA DOS PARTIDOS

Em razão da autonomia que possuem os partidos para regulamentarem seu funcionamento, podem estes instituir regras de fidelidade partidária, no entanto os tipos infracionais impostos devem observar a Lei 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) e a própria Constituição Federal (BRASIL, 1995).

Desta forma, de acordo com a legislação atual, impossível seria aos partidos inserir em seus estatutos regras de punição de perda de mandato a parlamentar infiel, visto que isto seria contrário ao artigo 115 da CRFB, que estabelece taxativamente, as situações de perda dos direitos políticos, no qual não se inclui a infidelidade partidária (BRASIL, 1988).

Os confrontos entre os atos partidários, seus estatutos, a Constituição e a Lei dos Partidos Políticos devem ser resolvidos no Judiciário, observando-se que, na maioria das vezes, contrariamente ao que pensa a grande maioria das pessoas, a competência não é da Justiça Eleitoral.

Isto porque o partido político possui a chamada personalidade bifronte, isto é, distinguem-se os atos exclusivos de sua vida interna, daqueles que implicam relações com terceiros.

Assim, cabe à Justiça Comum dirimir conflitos partidários de obediência à lei, e aos estatutos e à Justiça Eleitoral dirimir os atos partidários que tenham reflexo no processo eleitoral e no âmbito de exercício de direitos políticos.

Nesse sentido, considerando que a filiação partidária é condição de elegibilidade, consoante o disposto na Constituição Federal, a expulsão de um candidato de um partido, que pode afetar o seu direito de candidatura a determinado pleito, pode ser apreciada pela Justiça Eleitoral, conforme solicitação do interessado.

Frise-se, então, que se ato de expulsar um filiado de um partido político já acarreta apreciação pela Justiça Eleitoral, quanto mais a retirada de um mandato parlamentar por ofensa a fidelidade partidária pode ser permitida, sem a ofensa de princípios constitucionais consagrados.

4.2.2 A ATUAL INFIDELIDADE PARTIDÁRIA NO PODER LEGISLATIVO

Visualiza-se no cenário político brasileiro a constante troca de legenda partidária. Tais mudanças de partido, na grande maioria das vezes, nada tem a ver com aspectos ideológicos, mas tão-somente, com um caráter fisiológico, ou seja, muda-se de partido para se chegar de alguma forma mais próximo aos centros de poder.

Nas palavras de Alberto Rollo e outros “troca-se de partido [...] como forma de participar do núcleo de decisões políticas, ou ainda, para participar da divisão dos cargos dentro do princípio de quem ajuda a votar, ajuda a governar” (ROLLO, Alberto, 2007).

Corroborando com esse entendimento Machado (2001) ao afirmar que: “o chamado *troca-troca* fraudava a vontade do eleitor que elegeu uma determinada maioria. Essas forças políticas muitas vezes mudam ao sabor dos momentos vividos pelos governos”.

Alberto Rollo aponta como solução para o problema a alteração do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, dispondo que a proporcionalidade do partido seria contada de acordo com a votação recebida por este partido nas eleições sem considerar o número posteriormente alcançado de representantes em exercício. Dessa forma, de nada adiantaria mudar de partido após as eleições (ROLLO, Alberto, 2007).

Acresça-se que a constante troca de partido por parte dos eleitos traz grande apatia e desinteresse pelos eleitores, conforme exemplifica Miranda (2005): “a cada dez eleitores, sete não se lembram mais em quem votaram para deputado federal, segundo pesquisas”.

4.2.3 HISTÓRICO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO PAÍS

O governo de exceção estabelecido no país, a partir de 1964, suprimiu muitas das liberdades civis. A despeito disso, nesse momento histórico, houve a necessidade de se manter o Poder Legislativo, ainda que sob controle, como forma de resguardar a imagem do país no âmbito democrático internacional.

Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 1/69 introduziu a figura da perda de mandato por infidelidade partidária, mediante representação partidária à Justiça Eleitoral, a qual poderia concedê-la, assegurado o direito de defesa. Tal mandamento foi inserido também na Lei Orgânica dos Partidos Políticos da época, Lei 5.682/71 (BRASIL, 1969; BRASIL, 1971).

Já no ano de 1971, na discussão da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP) em sede legislativa, houve intensa discussão sobre qual órgão partidário poderia cominar a obrigação de respeitar a diretriz e sancionar a infidelidade partidária. Sobre o tema não se permitiu manifestação de pequenos colegiados, como as executivas partidárias, relegando-se o assunto aos

diretórios e convenções partidárias, que na época, eram em número de cinco, no país (BRASIL, 1971).

Em 1985 foram escolhidos os componentes do colégio eleitoral, para a eleição presidencial indireta, o qual deveria ser composto por deputados federais e senadores, além de delegados de cada Estado da Federação. O voto seria expresso de forma aberta e nominal e, em razão disso, houve dúvida entre muitos parlamentares que questionaram se poderiam votar livremente no candidato de sua preferência ou se ficariam obrigados a votar no candidato do partido ao qual pertenciam, caso este assim fixasse como diretriz partidária. Até porque o artigo 74 da LOPP dispunha sobre a perda de mandato por infidelidade partidária daquele que deixasse ou se abstinisse a votar propositadamente em deliberação do partido. Assim visualizava-se, no cenário político de então, a obrigatoriedade dos deputados e delegados do colégio eleitoral de comparecerem e votarem no candidato do partido situacionista, Paulo Maluf do PDS, em detrimento do candidato opositor do PMDB, Tancredo Neves, representante das minorias partidárias (BRASIL, 1971).

No afã de uma democracia mais direta que já se manifestava no Brasil, estudiosos examinaram a possibilidade de abstenção de votos, nesse colégio eleitoral, ou mesmo a incidência de voto branco ou nulo na sessão eleitoral, de forma a evitar a perda do mandato por infidelidade partidária, já que não estariam votando no candidato da oposição. Tal conjectura, no entanto, restou frustrada com a edição da Resolução TSE 11.915 pela qual os órgãos partidários competentes poderiam impor tanto atos comissivos, como comparecimento e voto de seus representantes, como atos omissivos, isto é, ausência ou abstenção de votos (BRASIL, 1984).

Pela liberdade de voto no colégio eleitoral, formou-se, então, corrente jurídica a defender que o voto do parlamentar em candidato de sua preferência não deveria ensejar a perda do mandato por infidelidade partidária. Dentre esses juristas, destacou-se Miguel Reale ao declarar em artigo para o jornal O Estado de São Paulo: “a eleição do Presidente, através dos elos de fidelidade seria feita não pelo colégio eleitoral, mas pelos órgãos de direção partidária. Não se poderia conceber maior exemplo de ditadura partidária” (REALE, 1984).

Nesse ínterim, enfim, o Tribunal Superior Eleitoral editou resolução na qual determinava a inaplicabilidade das regras de fidelidade partidária então vigentes ao colégio eleitoral que iria eleger o Presidente da República, justificando-se a medida sob o argumento de liberdade de sufrágio.

4.2.4 VOTO DISTRITAL E FIDELIDADE PARTIDÁRIA

A instituição do voto distrital, segundo Alberto Rollo e outros, seria o melhor caminho para o fortalecimento dos partidos políticos (ROLLO, Alberto, 2007). Esse sistema de votação, se adotado em sua forma pura, transformaria o pleito de determinado distrito de proporcional para majoritário, em que o importante seria o compromisso do candidato eleito com os anseios de seu eleitorado.

Passaria a existir um estreitamento na relação candidato-eleitor, fugindo daquela instituição de fidelidade a estatutos partidários, pouco acessíveis ao eleitorado e eivados de teses filosóficas e políticas abstratas.

Esse sistema, em sua forma pura, é adotado nos EUA, onde o país é dividido em distritos, e os candidatos disputam entre si, sendo eleito o que obtiver o maior número de votos, sem ficar restritos a quocientes eleitorais partidários, como ocorre nas eleições proporcionais brasileiras.

Esse contato maior e mais direto com os anseios de determinado distrito faria com que houvesse fidelidade partidária do candidato eleito às necessidades desses eleitores, possibilitando aquilo que almeja o nosso sistema democrático: “todo o poder emana do povo”.

4.2.5 ENTENDIMENTOS JURISPRUDENCIAIS SOBRE A FIDELIDADE PARTIDÁRIA

O Partido da Frente Liberal, atual Democratas, formulou, no ano de 2007, consulta ao Tribunal Superior Eleitoral, com base no artigo 23, XII do Código Eleitoral, dispositivo este que conferiu competência àquela Corte para responder sobre matéria Eleitoral (BRASIL, 1965).

Indagou-se, à época, sobre a existência de direito de as agremiações partidárias preservarem suas vagas obtidas pelo sistema proporcional mesmo após o candidato eleito desfiliar-se do partido.

Manifestou-se a Corte Eleitoral Superior, recorrendo aos princípios constitucionais normativos, que a filiação partidária é o único vínculo de identidade política do candidato, cuja candidatura inexistia fora de uma bandeira partidária; por conseguinte seria inconcebível acreditar que o mandato eletivo pertence ao candidato, já que se trata essencialmente de função política e pública, da qual não se admite pretensão de cunho privado. Confirmou-se, então, que o mandato parlamentar pertence ao partido político, pois é à sua legenda que são atribuídos os votos dos eleitores, concluindo-se, por fim, que os partidos e as coligações conservam o direito a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando ocorre pedido de cancelamento de filiação ou transferência de candidato eleito para outra legenda.

Com base nessa resposta positiva, vários partidos reivindicaram ao Supremo Tribunal Federal, por meio dos mandados de segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604, as vagas perdidas em razão da desfiliação de parlamentares durante o mandato (BRASIL, 2008; BRASIL, 2008; BRASIL, 2008).

A Corte Maior, por maioria, apesar de indeferir os dois primeiros mandados de segurança e deferir parcialmente o terceiro, posicionou-se pelo direito dos partidos e das coligações à vaga no Legislativo, possibilitando a reivindicação dos cargos após norma regulamentadora do TSE. No mérito do MS 26.604, reafirmou que o mandato eletivo pertence ao partido já que, no sistema de escolha proporcional adotado no país, a liberdade de escolha do eleitor restringe-se aos candidatos registrados pelo partido político, do que se conclui que o destinatário do voto é o partido político que viabilizou a candidatura (BRASIL, 2008).

Tal norma regulamentadora (Resolução 22.610) foi editada em 25 de outubro de 2007, na qual, dentre outras coisas, regulamentou-se o que configuraria justa causa a permitir que um candidato eleito se desfiliasse ou mudasse de legenda. Fora desses casos, quais sejam, incorporação ou fusão do partido, criação de novo partido, mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário ou grave discriminação pessoal, haveria a justa causa que possibilitaria ao partido requerer à Justiça Eleitoral a decretação da perda do cargo eletivo por desfiliação partidária (BRASIL, 2007).

Para Alberto Rollo, é patente a incompetência da Justiça Eleitoral na análise da questão, visto que sua atribuição deve estar restrita à condução do processo eleitoral até a proclamação dos resultados, tendo como ato final a diplomação dos eleitos. Dessa forma, ao enfocar circunstâncias de exercício de mandato eletivo pelo parlamentar eleito, apresentadas após a expedição dos diplomas, exorbitou de sua competência (ROLLO, Alberto, 2007).

Interpretação essa contrária ao entendimento do Excelso Pretório conforme demonstra o voto da relatora Ministra Cármen Lúcia, no MS 26.604, no qual sustentou que é equivocado o argumento de incompetência da Justiça Eleitoral em examinar questões constitucionais, acrescentando que o STF jamais negou a essa Justiça tal competência. À guisa de exemplos, citou o Recurso Extraordinário Eleitoral n. 55.050, Relator Ministro Victor Nunes, ocorrido em 5.10.1964, no qual registrou-se que “em qualquer processo de sua competência, inclusive consultas, o TSE pode decidir matéria constitucional” (BRASIL, 1964; BRASIL, 2008).

4.3 - O SISTEMA PROPORCIONAL DE ELEIÇÃO E AS LISTAS

A Constituição Federal, no artigo 45, elegeu o sistema proporcional para a escolha dos representantes da Câmara dos deputados: “A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal” (BRASIL, 1988).

Estendeu-se, por simetria, o mesmo sistema proporcional para a eleição de vereadores, deputados estaduais e distrital.

Segundo Duverger (1985 apud TEODORO, 2008) a representação proporcional consiste em “assegurar em cada circunscrição uma representação das minorias na proporção exata dos votos obtidos”. Para Nohlen (1998, p. 63 apud TEODORO, 2008) “consiste o sistema em “representar todas as tendências políticas em proporção a sua força numérica”.

Alexandre Rollo acrescenta que esse sistema leva em conta o tamanho dos distritos eleitorais, isto é, a área geográfica, bem como a proporcionalidade em relação à população de cada distrito. Nesse sentido o parágrafo primeiro do artigo 45 da CF dispôs que, para ser resguardada essa proporcionalidade, nenhuma unidade da federação pode ter menos de oito ou mais de setenta deputados (ROLLO, Alexandre, 2007).

No entanto, esses parâmetros constitucionais de representatividade num país de extrema desigualdade na densidade populacional constituem, nas palavras de Miguel Reale “verdadeiro atentado ao princípio da representação proporcional” (REALE, 1962 *apud* ROLLO, Alberto, 2007). Exemplifica isto o professor José Afonso da Silva ao observar que um Estado com 400.000 habitantes teria 8 representantes enquanto um de 30.000.000 teria apenas 70, o que significa que, no primeiro caso, haveria 1 deputado para cada 50.000 habitantes, enquanto no segundo haveria 1 deputado para 428.571 habitantes (SILVA, 2002 *apud* ROLLO, Alberto, 2007).

Uma forma de mitigar essa desproporção seria a alteração do dispositivo constitucional, reduzindo-se o mínimo de representantes que cada Estado pode ter, que atualmente é de oito, para número inferior.

Evidencia-se como outra inadequação do sistema proporcional, a possibilidade de alguns candidatos se elegerem com pequeno número de votos, no lugar de pessoas que obtiveram votação mais expressiva. Exemplo disto foi a eleição do Sr. Enéias Carneiro, pelo PRONA, que ao obter mais de um milhão e quinhentos mil votos se elegeu para deputado federal e elegeu também mais quatro candidatos do partido com menos de mil votos cada.

Isso ocorre porque o sistema proporcional leva em conta não só o desempenho do candidato, mas também do partido, da seguinte forma: os votos válidos (total de votos da eleição excluídos os brancos e nulos) são divididos pela quantidade de cadeiras a serem preenchidas. Dessa divisão chega-se ao quociente eleitoral, observando-se que, nos termos do artigo 106 do Código Eleitoral, as frações iguais ou inferiores a meio são desprezadas e as superiores a meio são arredondadas para um. Divide-se, então, a quantidade de votos recebida por cada partido e pelo quociente eleitoral, cujo resultado é a quantidade de cadeiras a que terá direito esse partido. Esse resultado é chamado de quociente partidário. Restando cadeiras ainda a preencher usa-se o método da maior média, consoante o disposto no artigo 109 do Código Eleitoral, pelo qual divide-se o número de votos válidos do partido pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao partido que obtiver maior média um dos lugares a preencher (BRASIL, 1965).

4.3.1 O SISTEMA DE LISTAS ABERTAS

No sistema proporcional existem três modalidades de listas partidárias, quais sejam: lista aberta, lista fechada e lista flexível.

O sistema de listas abertas é o adotado no país, consoante o disposto no artigo 5º da Lei 9.504/97, pelo qual nas eleições proporcionais contam-se como votos válidos àqueles dados a candidato regularmente inscrito e as legendas partidárias (BRASIL, 1997).

Nos termos do artigo 8º da Lei 9.504/97, a escolha dos candidatos para figurarem nessas listas (pessoas filiadas ao partido) é feita no período de 10 a 30 de julho do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a ata (BRASIL, 1997).

Nesse sistema o eleitor escolhe livremente em qual candidato de um partido deseja votar. Há a predominância da reputação individual do indivíduo e, em razão disto, os partidos têm grande interesse em ter pessoas populares na sua lista, visto que no sistema proporcional a soma do desempenho dos candidatos individuais tem influência direta no desempenho do partido.

No Brasil, tem-se atribuído a fragilidade dos partidos políticos ao sistema de listas abertas, pois na maioria dos casos, o eleitor tende a votar em candidatos em razão de sua visibilidade nos meios de comunicação, sem preocupar-se com sua vinculação partidária. O candidato eleito, por sua vez, não demonstra compromisso com o partido pelo qual se elegeu, já que entende que não deve ao partido sua expressiva votação, até porque usa recursos próprios para sua campanha. Essa autonomia do candidato faz com que ele se incline a trocar de partido, depois de eleito, de acordo com os benefícios pessoais apresentados.

Alem do enfraquecimento dos partidos, Alexandre Rollo ainda relata outras desvantagens, quais sejam: a uma, a desproporcionalidade do sistema proporcional, que ocorre por força do dispositivo constitucional (art. 45, § 1º), que pode ser melhorada com alteração constitucional do mínimo de representantes na Câmara dos Deputados; a duas, a possibilidade de eleição de candidatos com votação inexpressiva, como no exemplo do Sr. Enéas Carneiro, que em razão de seu ótimo desempenho nas urnas, elegeu para deputado federal de São Paulo companheiro de partido com 400 votos; por fim, a grande quantidade de prestações de contas entregues a Justiça Eleitoral, o que dificulta o seu trabalho de fiscalização, haja vista que o financiamento das campanhas tem cunho individual, ou seja, é de responsabilidade do candidato (ROLLO, Alexandre, 2007).

4.3.2 O SISTEMA DE LISTAS FECHADAS

A proposta do Poder Executivo na alteração do sistema de listas abertas para o sistema de listas fechadas, ou pré-ordenadas, de acordo com o PL 4636/2009, propõe alterações, entre outras, do artigo 5º da Lei 9.504/97, que passaria a vigorar com a seguinte redação: “nas eleições proporcionais, contam-se como votos válidos apenas os votos dados aos partidos” e do Código Eleitoral, em seu artigo 108, que passaria a dispor: “estarão eleitos tantos candidatos registrados por um partido quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem estabelecida na lista partidária” (BRASIL, 1965; BRASIL, 1997; BRASIL, 2009).

Assim, no sistema *sub examine*, os partidos em prévia convenção definiriam os nomes que comporiam suas listas partidárias, que não poderia ser alterada por manifestação dos eleitores. Desta forma, o eleitor teria um único voto na lista pré-ordenada pelo partido.

A conquista de cadeiras no Parlamento dependeria do total de votos obtidos pelo partido. O total de cadeiras conquistadas seria distribuído aos candidatos em ordem decrescente, conforme sua posição na lista.

Trata-se, conforme sinaliza Alexandre Rollo, do mais rígido de todos os sistemas, pois se impede que o eleitor vote em nomes específicos, permitindo-se apenas expressar o seu apoio a lista de um dos partidos (ROLLO, Alexandre, 2007).

O mais forte argumento a favor desse sistema é o fortalecimento dos partidos, já que estes passariam a ter um papel mais importante nas campanhas, substituindo-se a explanação pessoal pela ideológica, possibilitando a existência de debate com o eleitorado sobre questões de relevância social e apresentação das propostas partidárias.

Outro argumento favorável é a impossibilidade de eleição de pessoas com votação inexpressiva, visto que seriam suprimidos os votos individuais.

O terceiro argumento favorável à lista pré-ordenada é a diminuição do número de prestações de contas apresentadas a Justiça Eleitoral, já que estas seriam prestadas apenas por partidos e não por milhares de candidatos como ocorre nos dias atuais. Essa diminuição tenderia a melhorar a fiscalização por parte daquela Justiça.

Como desvantagens do sistema, Alexandre Rollo aponta em primeiro lugar o distanciamento entre o candidato eleito e o eleitor, pois o parlamentar passaria a valorizar mais os interesses do seu partido, que na prática, passaria a ser, verdadeiramente, quem o elegeria (ROLLO, Alexandre, 2007).

O desrespeito ao princípio da isonomia é outro argumento levantado pelo autor, já que a própria ordem de preferência já pressupõe desigualdade no sentido de que o primeiro da lista estaria praticamente eleito, o que será praticamente impossível ao último nome listado.

Trata-se, ainda, de sistema antidemocrático, pois a escolha dos representantes ficaria muito mais a cargo das cúpulas do partido do que ao próprio eleitor. Como afirma Alexandre Rollo “nos partidos oligárquicos, os caciques tenderiam a colocar seus nomes no alto da lista e, nesse momento, o uso do poder econômico também poderia ocorrer” (ROLLO, Alexandre, 2007).

A impossibilidade do eleitor em votar no candidato de sua preferência também enfraquece a implementação desse sistema, pois pode ser, por exemplo, que se deseje que o 5º candidato da lista seja eleito e se tenha restrição em relação ao primeiro. Assim, ao votar no partido com intuito de ver eleito seu preferido será forçado a aceitar a representação do primeiro e muito provavelmente acatar a derrota de seu candidato.

Em consequência da eleição dos representantes ser decidida no seio do partido haveria dificuldade na renovação dos nomes, pois a cúpula partidária tenderia a colocar sempre como primeiros das listas os “donos de partido” ou aqueles que comprassem uma colocação, impedindo-se a ascensão de lideranças comunitárias.

Nesse sentido, ressalte-se que a compra de votos é outro argumento desfavorável a implantação desse sistema, pois ficaria mais fácil comprar uma boa posição na lista do que comprar centenas de eleitores.

Por derradeiro, é precisa a observação do mestre Canotilho (2003 apud TEODORO, 2008) no sentido de que a lista fechada “potencia a alienação política, hipertrofia o monopólio partidário e torna impessoal a escolha dos representantes políticos”.

4.3.3 O SISTEMA DE LISTAS FLEXÍVEIS OU VOTO PREFERENCIAL

Utilizado em países como Áustria, Holanda, Bélgica, Suécia, Dinamarca e Noruega, o sistema de listas flexíveis representa um meio termo entre a lista aberta e a fechada. Tal como no sistema fechado o partido ordena a sua lista, mas é facultado ao eleitor votar nessa lista pré-ordenada ou votar preferencialmente em algum candidato da lista. Assim, permite-se ao eleitor o reordenamento da lista.

Para Canotilho (2003 apud TEODORO, 2008) “no sistema de voto preferencial, permite-se aos eleitores a modificação da ordem dos candidatos dentro de uma determinada lista, de modo a favorecer aqueles de sua preferência pessoal”.

Por esse sistema o eleitor tem liberdade de escolher apenas o voto em legenda ou manifestar-se na escolha direta de seu candidato, o que parece mais adequado aos princípios constitucionais estabelecidos.

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao terminar o presente artigo, conclui-se que a crise no sistema político-representativo não é recente, possui raízes profundas, oriundas de constantes episódios de descompromisso com os ideais de igualdade social.

A Constituição Federal, apesar de prever os mecanismos para efetivação do Estado Democrático de Direito, elevar a soberania popular e enaltecer o pluralismo político, por si só, não é capaz de mudar estruturas culturais eivadas do vício da vantagem pessoal.

Assim, no cenário representativo atual, insuficiente se mostra a atuação dos partidos políticos, seja por omissão, seja por promiscuidade, permitindo-se cada vez mais a atuação de grupos de interesses, relegando sempre a último plano os anseios populares. A democracia participativa passa a ser, então, um caminho alternativo para legitimação do sistema.

A necessidade de reforma política se mostra evidente e requer profundos debates e reflexões. São muitas vertentes a serem colocadas e analisadas, com o inconveniente de terem seus prós e contras.

As propostas de reforma da legislação infraconstitucional que propõem financiamento público de campanha, perda de mandato por infidelidade partidária e sistema de listas pré-ordenadas, objeto da presente pesquisa, revelam muito mais aspectos negativos do que favoráveis.

No financiamento público dos partidos políticos, de plano, observa-se a carência de legitimidade popular; pois inconcebível se mostra mais uma mutilação do orçamento público, já tão defasado e insuficiente para atender aos reclamos sociais, ainda que por motivos escusos. Associado a isso, exsurge a agravante de que não é capaz de impedir a influência do poder econômico.

No tocante à fidelidade partidária, apesar de ser corolário do sistema representativo, deve ser vista com cautela, pois a perda do mandato do representante infiel não pode atentar contra a vontade popular estabelecida pelo sufrágio. Ressalte-se, ainda, que a constante troca de partido pelos parlamentares na busca dos centros de poder, triste retrato da Câmara de Deputados, pode ser impedida com alterações no regimento interno da Casa.

O sistema de listas pré-ordenadas, por sua vez, apesar de fortalecer os partidos políticos e impedir a eleição de pessoas com votação inexpressiva, revela-se antidemocrático e inflexível, pois o eleitor não pode intervir na ordem apresentada pelo partido, nem votar em nomes específicos, relegando aos dirigentes partidários a decisão sobre quem deve governar, possibilitando a temida ditadura partidária.

Assim, evidencia-se que a mudança radical do sistema não pode, sozinha, minimizar a crise representativa brasileira, pois demanda fiscalização efetiva por parte dos diversos seguimentos sociais, dos eleitores e da Justiça Eleitoral, o que deve ser associado a uma possibilidade jurídica, concreta, de infligir punições.

REFERÊNCIAS

BERARDI, Luciana Andrea Accorsi. Reforma política na federação brasileira. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 719, 24 jun. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6926>>. Acesso em: 19 abr. 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. Rio de Janeiro: Forense: 1978. p. 19. *apud* MORAES, Alexandre de. Reforma política do Estado e democratização. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 57, jul. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3022>>. Acesso em: 30 abr. 2009.

BRASIL. Constituição (1967). Emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 out. 1969. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/30/1969/1.htm>>. Acesso em: 30 mai. 2009.

BRASIL Constituição (1988). **Constituição Federal**, de 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 jul. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737.htm>. Acesso em: 30 mai. 2009.

BRASIL. Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 jul 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1970-1979/L5682.htm>. Acesso em: 30 mai. 2009.

BRASIL. Lei 9.096 de 19 set. 1995. Dispõe sobre os partidos políticos, regulamenta os artigos 17 e 14, § 3º, V, da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 set. 1995.

BRASIL. Lei 9.504 de 30 set. 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 out. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm>. Acesso em: 30 mai. 2009

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 322**, de 10 fev. 2009. Acrescenta parágrafo ao art. 17 da Constituição Federal, para dispor sobre a cláusula de desempenho eleitoral. Brasília. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=423411>. Acesso em: 30 mai. 2009.

BRASIL. **Projeto de Lei 4.634**, de 9 fev. 2009. Altera a Lei 9.096/95 e a Lei 9.504/97, para dispor sobre o financiamento dos partidos políticos. Brasília. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=423419>. Acesso em: 16 mai. 2009.

BRASIL. **Projeto de Lei 4.635**, de 9 fev. 2009. Altera a Lei 9.096/95 e a Lei 9.504/97, para dispor sobre fidelidade partidária. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/632492.pdf>>. Acesso em: 16 mai. 2009.

BRASIL. **Projeto de Lei 4.636**, de 9 fev. 2009. Altera a Lei 4.737/65 e a Lei 9.504/97, para dispor sobre o voto em listas partidárias pré-ordenadas. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=423423>. Acesso em: 16 mai. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.602. Brasília, DF. Relatora: Min. Eros Grau. Brasília, 4 out. 2007 **DJE - Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, n. 197, 17 out. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.603. Brasília, DF. Relatora: Min. Celso de Mello. Brasília, 4 out. 2007. **DJE - Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, n. 241, 19 dez. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.604. Distrito Federal. Relatora: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 4 out. 2007. **DJE - Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 3 out. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário Eleitoral nº 55.050**. Relator: Ministro Victor Nunes, Brasília, 5 out. 1964.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta 6.896. Brasília, DF. (Resolução nº 11.915) Relator: Min. José Guilherme Villela. Brasília, 28 jun. 1984. **DJ - Diário de Justiça**, p. 12.927, 17 jul. 1984.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta 1.398. Brasília, DF. Relator Ministro Francisco César Asfor Rocha, Brasília, 27 mar. 2007. **DJ - Diário de Justiça**, p. 143, 08 mai. 2007.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução 22.610. Disciplina o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária. Brasília, 25 out. 2007. **DJ - Diário da Justiça**, Brasília, p. 169, 30 out 2007. Republicado no **DJ - Diário da Justiça**, Brasília, p. 11, 27 mar. 2008

BURKE, Edmund. *apud* DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

CANOTILHO, J. J. G. Direito Constitucional e teoria da constituição. Coimbra: Almedina, 2003 *apud* TEODORO, Pedro Pereira. Representação proporcional e sistema de partidos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1920, 3 out. 2008. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11804>>. Acesso em: 31 mai. 2009.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991. p. 195 *apud* MORAES, Alexandre de. Reforma política do Estado e democratização. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 57, jul. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3022>>. Acesso em: 30 abr. 2009. p.2

CASSEB, Paulo Adib. Financiamento público de campanha. In: ROLLO, Alberto (Org.). **Reforma política: uma visão prática**. São Paulo: Iglu, 2007. cap. 2. p. 55-70.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O renascer do direito**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 131. *apud* MORAES, Alexandre de. Reforma política do Estado e democratização. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 57, jul. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3022>>. Acesso em: 30 abr. 2009.

DULCI, Otávio Os Percalços da reforma política. **Teoria e Debate**, n. 62, abr./maio 2005 *apud* MIRANDA, Sandro Ari Andrade de. A crise da democracia representativa e a reforma política. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 824, 5 out. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7386>>. Acesso em: 19 abr. 2009.

DUVERGER, Maurice. **Os grandes sistemas políticos**. Coimbra: Almedina, 1985. *apud* TEODORO, Pedro Pereira. Representação proporcional e sistema de partidos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1920, 3 out. 2008. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11804>>. Acesso em: 31 mai. 2009. p.2.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 49-51 *apud* CASSEB, Paulo Adib. Financiamento público de campanha. In: ROLLO, Alberto (Org.). **Reforma política: uma visão prática**. São Paulo: Iglu, 2007. cap. 2. p. 55-70.

FRAGA, Rosendo. El fenómeno de la corrupción. **Revista Contribuciones**, Buenos Aires, ano 15, n. 1, ene./mar., p. 181-200, 1998 *apud* CASSEB, Paulo Adib. Financiamento público de campanha. In: ROLLO, Alberto (Org.). **Reforma política: uma visão prática**. São Paulo: Iglu, 2007. cap. 2. p. 55-70.

FRIEDRICH, Carls J. **Gobierno constitucional y democracia**. Madrid: Instituto de Estudos Políticos, 1975. p. 16 *apud* MORAES, Alexandre de. Reforma política do Estado e democratização. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 57, jul. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3022>>. Acesso em: 30 abr. 2009

LOPES, Ana Maria. Democracia: aspectos relevantes da reforma política. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 44, ago. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=63>>. Acesso em: 19 abr. 2009.

LYRA, Rubens Pinto. **As vicissitudes da democracia participativa no Brasil**. In: ROLLO, Alberto. (Org.). A Ouvidoria na esfera pública brasileira. João Pessoa: UFPB, 2000. p. 27-48 *apud* LYCURGO, Tassos. Direito e democracia participativa. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 1027, 24 abr. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8266>>. Acesso em: 18 mai. 2009.

MACHADO, Sérgio. A reforma das reformas. **Revista da Associação de Magistrados Brasileiros**, Rio de Janeiro, ano 5, n. 10, p. 20-34, 2001.

MACIEL, Marco. **Grupos de pressão e lobby**. Brasília: Senado Federal, 1984.

MIRANDA, Sandro Ari Andrade de. A crise da democracia representativa e a reforma política. **Jus navigandi**, Teresina, ano 9, n. 824, 5 out. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7386>>. Acesso em: 19 abr. 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MORAES, Alexandre de. Reforma política do Estado e democratização. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 57, jul. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3022>>. Acesso em: 30 abr. 2009.

NOHLEN, Dieter. **Os sistemas eleitorais entre a ciência e a ficção**. Requisitos históricos e teóricos para uma discussão racional. In: Cruz, M.B. (Org.). **Sistemas eleitorais: o debate científico**. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 1998. p. 63. *apud* TEODORO, Pedro Pereira. Representação proporcional e sistema de partidos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1920, 3 out. 2008. Disponível em: <<http://us2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11804>>. Acesso em: 31 mai. 2009.

REALE, Miguel. Parlamentarismo brasileiro, 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1962, p. 31 *apud* ROLLO, Alexandre Luís Mendonça. **As eleições proporcionais: voto em lista aberta e voto em lista fechada**. In: ROLLO, Alberto (Org.). **Reforma política: uma visão prática**. São Paulo: Iglu, 2007. cap. 3, p. 71-93.

REALE, Miguel. O Estado de São Paulo. São Paulo, 31 out. 1984 *apud* ROLLO, Alberto. Fidelidade partidária. In: _____. (Org.). **Reforma política: uma visão prática**. São Paulo: Iglu, 2007. cap. I, p. 30.

RIBEIRO, Fávila. **Pressupostos constitucionais do direito eleitoral**: no caminho da sociedade participativa. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1990.

ROLLO, Alberto. Fidelidade partidária. In: _____. (Org.). **Reforma política**: uma visão prática. São Paulo: Iglu, 2007. cap. 1, p. 13-53.

ROLLO, Alexandre Luís Mendonça. **As eleições proporcionais**: voto em lista aberta e voto em lista fechada. In: ROLLO, Alberto (Org.). **Reforma política**: uma visão prática. São Paulo: Iglu, 2007. cap. 3, p. 71-93.

SAFFIRIO SUÁREZ, Eduardo. Impactos de La vídeo política em los partidos políticos. In: **A DEMOCRACIA como projeto para o século XXI**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998. p. 32. *apud* CASSEB, Paulo Adib. Financiamento público de campanha. In: ROLLO, Alberto (Org.). **Reforma política**: uma visão prática. São Paulo: Iglu, 2007. cap. 2. p. 55-70.

SANTOS, Leticia Pimenta Madeira. A regulamentação da fidelidade partidária à luz do ativismo judiciário. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1.748, 14 abr. 2008. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11156>>. Acesso em: 19 abr. 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 20. ed. rev. atual. nos termos da Reforma Constitucional n. 35, de 20.12.2001. São Paulo: Malheiros, 2002 *apud* ROLLO, Alberto (Org.). **Reforma política**: uma visão prática. São Paulo: Iglu, 2007. p. 26.

TEMER, Michel. **Constituição e política**. São Paulo: Malheiros, 1994.

TEMER, Michel. A reforma das reformas. **Revista da Associação de Magistrados Brasileiros**, Rio de Janeiro, ano 5, n. 10, p. 13-19, 2001

TEODORO, Pedro Pereira. Representação proporcional e sistema de partidos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1920, 3 out. 2008. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11804>>. Acesso em: 31 maio 2009.

ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.