

# Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União

# Seção V

Temas Atuais

# Reforma política: o reflexo das aspirações sociais e o sistema de listas<sup>1</sup>

Alceu José Cicco Filho\*

**Sumário:** Introdução. 1 Perspectivas da lista aberta e fechada sob a ótica do cidadão. 1.1 Noções iniciais. 1.2 Lista fechada obstaculiza o voto direto? 1.3 O mecanismo da identidade partidária. 1.3.1 Identificação partidária *vs.* sentimento anti-partidário e o caso da Venezuela e Bolívia. 2 Perspectivas da lista aberta e fechada sob a ótica do candidato. 2.1 Os efeitos das listas partidárias e a competição intrapartidária. 2.2 Gastos de campanha e corrupção. 3 Perspectivas da lista aberta e fechada sob a ótica do ente partidário. 3.1 Noções iniciais. 3.2 Lista partidária como fator determinante à hegemonia da agremiação política. Conclusão.

## Introdução

Consagrada nos Projetos de Lei n. 2.679/2003 e n. 1.712/2003, a Reforma Política dispõe acerca de numerosos institutos, dentre os quais se destacam as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, e altera a Lei n. 4.737 (Código Eleitoral), a Lei n. 9.096 (Lei dos Partidos Políticos), bem como a Lei n. 9.504 (Lei das Eleições).

---

\* Alceu José Cicco Filho é acadêmico de Direito do Centro Universitário de Brasília (UNICEUB); pesquisador bolsista do CNPq.

<sup>1</sup> Pesquisa realizada no Programa de Iniciação Científica do UniCeub, sob a orientação da professora doutora Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha.

O caminho perpassado por esse fenômeno de ordem político-eleitoral reflete o pragmatismo existente desde o término dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, quando o constituinte maior delineou o esboço de uma primeira modificação no regramento político pátrio ao sagrar que o eleitorado seria convocado a definir a forma e o sistema de governo que vigorariam na nação decorridos cinco anos desse marco temporal. *A posteriori*, a proposta limitou-se na instituição do parlamentarismo como sistema de governo, na adoção de um sistema distrital misto com cláusula de barreira de 5% para a Câmara dos Deputados e no acolhimento do voto facultativo. *A ratio* no acolhimento dessa premissa tem como fundamento a tese de que o sistema político brasileiro cada vez mais se encontra em um estado político deplorável, resultante da combinação entre presidencialismo e multipartidarismo<sup>2</sup>.

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

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

---

<sup>2</sup> Para Lessa (1995, p. 1-3), o que se nota é uma agenda marcada “por uma teoria da representação mínima”. Conforme Santos (apud MELO, 2006, p. 55), vislumbra-se uma tentativa de retomar o controle oligárquico sobre a competição política no Brasil, controle esse que estaria, segundo o autor, ameaçado na última década pelo acentuado crescimento numérico do eleitorado e do público atento.

- ☛ aprovação, em 2006, do fim da verticalização<sup>3</sup> obrigatória das coligações partidárias;
- ☛ aprovação, em 2006, de regras mais rígidas sobre o financiamento das campanhas eleitorais, as quais determinam: a) o cancelamento de registro de candidatura ou a cassação de mandato no caso de uso comprovado de “caixa 2”; b) a divulgação de dois relatórios parciais de arrecadação e gastos por parte dos candidatos durante a campanha, sem necessidade de revelar doadores; c) a proibição de que entidades beneficentes e religiosas, entidades esportivas e organizações não governamentais, que recebam recursos públicos, e organizações da sociedade civil de interesse público façam doações de campanha; d) a proibição de showmícios e distribuição de brindes pelos candidatos.

Nesse prisma, Carlos Ranulfo Melo ensina que:

[...] são modificações pontuais, nada que permita dizer que qualquer uma das duas agendas esteja sendo efetivada. Em dois casos, nos votos brancos e no quociente eleitoral, foram realizados aperfeiçoamentos incrementais da legislação. O fim da verticalização significou uma reação do Congresso a uma interpretação do TSE no que concerne às coligações para as eleições majoritárias. A redução do mandato presidencial teve como objetivo principal eliminar a figura da eleição solteira, fazendo coincidir as eleições estaduais e a nacional. Somente as modificações aprovadas no mecanismo de financiamento eleitoral, em 2006, guardam relação com momentos de crise política e levam em conta os humores da opinião pública<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> A verticalização foi instituída pelo TSE para as eleições de 2002 por meio de uma interpretação da legislação já existente. Determinava que as coligações estabelecidas para as eleições estaduais fossem coerentes com aquelas definidas para a disputa da presidência da República. A doutrina é unânime ao dizer que, longe de garantir coerência às coligações, a verticalização apresentou duas consequências não previstas: a) a proliferação de alianças informais nos estados entre partidos, ou setores de partidos, que no plano nacional concorriam em coligações diversas, e b) a desistência, por parte de alguns partidos, de participar formalmente da disputa presidencial – lançando candidato ou coligando-se – como forma de manter a liberdade para as coligações estaduais. Em 2006, o Congresso aprovou legislação específica sobre o assunto, liberando as coligações a partir de 2008.

<sup>4</sup> MELO, 2006, p. 56.

Essa questão restringe-se ao fato de a Reforma Política não ter constado na agenda de quaisquer dos presidentes eleitos desde 1989. Tanto Fernando Henrique como Lula, e.g., lograram o feito de obter a seu favor maioria legislativa, viabilizando não somente a aprovação de parte expressiva de suas metas e objetivos políticos; nos casos em que a iniciativa fosse parlamentar, o projeto só seria amparado pelos demais membros do Congresso se guardasse conexão com os interesses do Executivo. Eis a justificativa para modificações específicas, ocultando-se em covardes aperfeiçoamentos que unicamente contribuem para iludir e silenciar a *vox populi*, criando falsos estímulos à legitimidade no poder. Quiçá tenha sido nesse contexto que Nietzsche asseverou “O Estado é o mais frio de todos os monstros. Ele mente friamente; de sua boca sai esta mentira: Eu, o Estado, sou o povo”<sup>5</sup>.

Nesse ponto há que se ressaltar que, em vista da nítida impossibilidade de dar a justa e merecedora atenção a todos os institutos presentes nos projetos de lei supracitados, optou-se por limitar o estudo em questão sob a dualidade das listas fechada e aberta, a fim de que o resultado final fosse a apresentação de uma pesquisa minuciosa e atenta às diversas facetas inerentes ao tema que ora se propõe a examinar.

Cabe trazer a lume que o interesse e a relevância dessa questão estão associados ao fato de a Reforma Política manifestar-se com grande presença e proximidade da realidade social contemporânea, proporcionando ao povo um instrumento hábil a materializar o sonho, talvez adormecido, de um governo pautado no interesse público, no bem da pólis e no progresso da coletividade. Assim, mostrou-se e se impôs muito mais que um estudo doutrinário com teses puramente acadêmicas, carentes de uma proximidade com o corpo social. A Reforma fez-se merecedora da atenção da sociedade ao demonstrar que é o único meio capaz de sanar o câncer político que conta-

---

<sup>5</sup> NIETZSCHE, 2003, p. 51.

mina por metástase a política nacional e corrompe o velho ideário de representantes *pro societatis*<sup>6</sup>.

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

## **1 Perspectivas da lista aberta e fechada sob a ótica do cidadão**

### **1.1 Noções iniciais**

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

Uma primeira opção encontra seu fundamento na lista fechada, doutrinariamente definida e acentuada como preordenada, na qual os partidos definem, em momentos anteriores à eleição, não somente os nomes inseridos nesse arranjo eleitoral, mas, sobretudo, suas respectivas ordens. O eleitor, em face desse cenário, não mais vota de forma pontual, particularizando nomes específicos, visto

---

<sup>6</sup> Simone Goyard-Fabre (2003, p. 80) relembra que, em Platão, “a desunião entre governantes e governados que aderem de maneira rígida a seus princípios leva uma Cidade-Estado à catástrofe: foi o que aconteceu com a Pérsia, que se autodestruuiu devido a seu despotismo, assim como com Atenas, arruinada pelos excessos da liberdade. Em contrapartida, a conciliação, ou até a união estabelecida entre os princípios opostos defendidos pelos reis e pelos súditos, é o penhor de uma boa política na qual autoridade e liberdade precisam uma da outra”. O que se deve destacar desse raciocínio é a tese de Platão ao afirmar que, embora impossível uma política perfeita, possível seria, no entanto, a criação de uma política alicerçada na autoridade dos chefes e nas aspirações do povo.

que limita a plenitude do seu sufrágio à lista hierarquizada pela agremiação partidária<sup>7</sup>.

Como adepta desse sistema, a Argentina<sup>8</sup>, antes mesmo da reforma constitucional de 1994, contemplava em seu sistema eleitoral o instituto das listas fechadas, agregando-se também a este rol grandes democracias como África do Sul, Espanha e Portugal, tendo a Itália utilizado o sistema de lista fechada pela primeira vez nas eleições de 2006.

A outra alternativa certamente perpassa pelo acolhimento da lista aberta, sistema em que a deliberação acerca de quais candidatos serão eleitos e legitimados a representar a *vox populi* circunda de forma exclusiva o ímpeto do eleitor. Os partidos, *a priori*, elaboram uma lista de candidatos e a população votante sufraga um dos aspirantes ali elencados, sendo distribuídas as vagas obtidas pelo partido aos nomes que auferiram um maior número de votos, traduzidos por intermédio da soberania intrínseca à aprovação social. Seu uso estende-se ao Brasil e em Estados outros como Finlândia e Polônia<sup>9</sup>.

Por fim, há que se mencionar a lista flexível. Nesse sistema, os partidos determinam previamente às eleições a ordem dos candidatos em face das listas, mas, por se tratar de um sistema híbrido, é, ao mesmo tempo, dada aos eleitores a faculdade de atribuir o seu voto a um específico e determinado candidato. O voto conferido

---

<sup>7</sup> Nesse arquétipo de sistema político, os votos são concedidos aos candidatos elencados em posições de destaque pelo partido, que renega os demais aspirantes à função política as incertezas inerentes ao sistema.

<sup>8</sup> Interessante mencionar que a lei argentina possui uma norma de obrigatoriedade de posição competitiva da lista. Assim, cada terceira posição deve ser ocupada por uma mulher. Se, por exemplo, um partido estiver concorrendo a somente duas vagas num distrito, ao menos um dos candidatos deverá ser do sexo feminino. Nos países que usufruem desse sistema, mas que não internalizaram essa peculiaridade, como a Costa Rica, a República Dominicana e a Venezuela, a possibilidade de mulheres no exercício da função pública é reduzida. Na Costa Rica, por exemplo, os partidos tendem a colocar as mulheres nos últimas posições da lista partidária, dificultando a chance de eleição.

<sup>9</sup> FLEISCHER, 2004, p. 11.

à legenda ratifica a ordem dos candidatos editada pelas entidades partidárias, mas, caso um pretendente à função política avoque um número significativo de votos, destacando-se na esfera pública, sua posição na lista pode sofrer variações, garantindo a soberania popular, bem como a restrita obediência aos princípios que dela decorrem. É utilizado na Áustria, Suécia e Noruega e, em geral, o eleitor confirma a lista partidária, reduzindo o contingente de candidatos que conseguem mudar suas posições nesse arranjo partidário.

O Brasil faz uso do sistema proporcional de lista aberta desde 1945, antes de outros países que se notabilizaram por utilizá-la, como a já aludida Finlândia, em 1955, e o Chile, em 1958. Nessa esteira, o cidadão sufraga de forma pontual e particularizada os nomes dos candidatos que lhe são raros<sup>10</sup>, excepcionando a sistemática brasileira, uma vez que, no âmbito pátrio, o eleitor é ao mesmo tempo legitimado a sufragar a legenda, é dizer, não se restringe à votação nominal, mas prestigia e alcança alvedrio no sufrágio partidário<sup>11</sup>.

Jairo Nicolau ensina que, por volta de 1950, o sistema de lista aberta brasileiro tornou-se um constante objeto de críticas da classe politizada e entendedor da *res publica*. O primeiro motivo que deu origem à propagação desses nefrálgicos comentários foi o fato de, durante a campanha eleitoral, ao invés de cooperarem entre si, os candidatos serem estimulados a competir pelas possíveis cadeiras obtidas pelos partidos. Como consequência, os aspirantes à função pública sentir-se-iam incentivados a angariar votos em prol de suas

---

<sup>10</sup> É importante sublinhar que as coligações entre os partidos funcionam como uma única lista; ou seja, os mais votados da coligação, independentemente do partido a que pertencem, elegem-se.

<sup>11</sup> O voto de legenda é contado para distribuir as cadeiras entre os partidos, mas não tem efeito algum na distribuição das cadeiras entre os candidatos. A lista aberta, tal como é aplicada no Brasil, contrapõe-se aos regramentos de outros Estados, pois, na essência do sistema aberto, o eleitorado deve sufragar um dos nomes elencados na lista, a fim de que o seu voto seja contabilizado para o partido, renegando a possibilidade de sufragar a legenda.

causas e de forma individual, colaborando para promover a “personalização” e desestruturar os partidos<sup>12</sup>.

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

## 1.2 Lista fechada obstaculiza o voto direto?

Aqueles que são contra a sistemática da lista fechada alegam que ela seria um nítido óbice ao voto direto, consagrado no plano constitucional. Se considerada de forma pontual e específica, essa peculiaridade é um aspecto negativo, visto que renega a soberania popular e afasta os princípios democráticos que necessariamente devem perpetuar no sistema. Consoante Wessels, o controle dos eleitores sobre aqueles que devem ou não exercer a função pública é minimizado e fica cingido à distribuição geral dos votos entre as agremiações partidárias<sup>13</sup>. Nos dizeres de Cristian Klein, “em vez de escolher mais, o eleitor escolhe menos, pois há uma transferência de soberania para os partidos”<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> NICOLAU, 2006b, p. 134.

<sup>13</sup> Apud KLEIN, 2007, p. 43.

<sup>14</sup> KLEIN, 2007, p. 43.

Se esse é o argumento que prepondera na justificação da continuidade da lista aberta no sistema, faz-se oportuno mencionar que esta representa, na mesma proporção, um óbice à plena vontade do cidadão, visto que deturpa e inebria, ao fim e ao cabo, a pretensão primeira do eleitor<sup>15</sup>. Tais fragilidades traduzem-se no já decantado intercâmbio eloquente de parlamentares para outras legendas, na possibilidade de as coligações permitirem que o sufrágio conferido a um candidato auxilie a nomear outros concorrentes, bem como fazem imperar um baixo controle da atuação parlamentar pelo eleitor, devido à dificuldade de armazenar o nome dos candidatos tempos após a eleição. Logo, a lista aberta não representaria uma panaceia aos vícios e males petrificados no sistema representativo brasileiro.

### 1.3 O mecanismo da identidade partidária

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

No que concerne a essa afinidade entre eleitorado e partido, a literatura estrangeira alicerçada, sobretudo, em Mainwaring e Sartori esboça o Brasil como um país onde a relação entre agremiações e eleitor é extremamente precária, pois estes seriam avessos aos princípios doutrinários, ao programa do partido e às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção da entidade política. Essa assertiva, todavia, não merece prosperar. No ano 2000, o Ibope declarou que aproximadamente 58% da classe votante brasileira pos-

---

<sup>15</sup> NICOLAU, 2006a.

suem afinidade com algum partido<sup>16</sup>, um resultado extremamente favorável, se comparado com a média mundial de 45,3%<sup>17</sup>.

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

### *1.3.1 Identificação partidária vs. sentimento antipartidário e o caso da Venezuela e Bolívia*

Ainda na esfera da identificação partidária, merece destaque a sua face reversa, qual seja: o sentimento antipartidário. Naquelas sociedades em que o sistema eleitoral impõe uma grande proximidade do eleitor à figura da entidade partidária, há a probabilidade de, em situações extremistas, como crises políticas e perda da legitimidade institucional, o desencanto e a ira do cidadão serem

---

<sup>16</sup> Pesquisa Ibope (OPP 217/00). Amostra nacional com 2 mil entrevistados. Perguntou-se “O senhor tem preferência ou simpatia maior por algum destes partidos políticos?”.

<sup>17</sup> COMPARATIVE STUDY OF ELECTORAL SYSTEMS, 2008. A indagação feita foi “Do you usually think of yourself as close to any particular political party?”, isto é, você se considera próximo a algum partido político específico? (tradução livre).

direcionados, sobretudo, às agremiações partidárias. Corroborando essa tese, tem-se o frustrante cenário vivenciado na Venezuela e Bolívia, onde o sistema utilizado perpassava pela dialética da lista fechada. Assim, com o notório descontentamento social, adveio a imperiosidade de se iniciar, ainda que contra o anseio da classe dominante, reformas no aparelho político direcionadas a acolher o voto personalizado em detrimento da cultura até então praticada do sufrágio partidário.

Na Venezuela, a preocupação dos agentes políticos não mais era refletir no poder a vontade e as aspirações emanadas do seio da coletividade, função precípua de um sistema representativo<sup>18</sup>, mas focar unicamente no interesse dos partidos. O que bradava a sociedade venezuelana era que os parlamentares exercessem o seu mandato não em virtude de um direito próprio, mas em razão de sua qualidade de representante<sup>19</sup>, ou, nos dizeres de Friedrich Glum, deveriam permitir que os fins transcendessem os interesses individuais<sup>20</sup>. Só aceitaram, no entanto, modificar o sistema quando os índices de abstinência da população no sufrágio alcançaram picos elevadíssimos de 40%<sup>21</sup>.

O caso boliviano, do mesmo modo, ocasionou uma grande perda da estabilidade institucional, acendendo a ruptura da legitimidade e sinalizando a necessidade de mudanças político-eleitorais. Logo, mesmo num sistema político alicerçado na centralização dos partidos, há sempre a possibilidade de os efeitos refletidos serem

---

<sup>18</sup> Conforme propunha o Marquês de Mirabeau, em discurso na Assembleia de Provença, em 1789, a função era a de fazer um mapa acurado das divisões e tendências da sociedade, nele se refletindo as várias correntes políticas. Buscou-se enfatizar que o sistema representativo seria o único meio para se realizar a representação exata a todos os grupos significativos do eleitorado (CARSTAIRS, 1980).

<sup>19</sup> MEIRELLES, 1991, p. 487.

<sup>20</sup> Apud BONAVIDES, 2006, p. 216.

<sup>21</sup> Apud KLEIN, 2007, p. 52.

divergentes daqueles que se cobiçam, como a apatia e até mesmo a represália dos eleitores a todo o aparelho político. Nesse particular, Cristian Klein entende que a lista aberta contempla em si um aspecto positivo, pois, em situações de grande decepção do eleitorado, como o recente caso de corrupção que ocorreu no Brasil no período de 2005 a 2006, o eleitor sente-se “tentado” a legitimar alguma candidatura individual, já que não associa o problema ao partido, transfere-o, pois, a uma mera e solitária candidatura.

## **2 Perspectivas da lista aberta e fechada sob a ótica do candidato**

### **2.1 Os efeitos das listas partidárias e a competição intrapartidária**

Há que se ressaltar que as listas partidárias não exercem influência unicamente no eleitorado, não minimizam sua extensão ao cidadão, mas também refletem seus efeitos no próprio candidato. Assim, uma das múltiplas facetas que envolvem o tema é a relação existente entre a lista partidária e o aspirante à função política.

Carey e Shugart ensinam que as primeiras consequências das listas sobre aqueles aspirantes ao cargo político são a maneira e os meios pelos quais realizarão sua campanha eleitoral rumo ao Legislativo. A premissa que se tem é que na sistemática das listas fechadas o candidato possui grande incentivo para criar vínculo com o partido, sobretudo com os líderes, uma vez que se traduzem como responsáveis pela ordenação e organização de todo o arranjo eleitoral. O candidato, nessa geografia, volta-se para os muros da agremiação, que se converte, necessariamente, no seu principal distrito eleitoral<sup>22</sup>.

No sistema aberto, a *contrario sensu*, os concorrentes buscam a simpatia dos eleitores, pois são eles quem legitimam e sufragam os candi-

---

<sup>22</sup> KLEIN, 2007, p. 54.

dados ao poder<sup>23</sup>, atentando o pretendente à função política para além da entidade partidária. Esse personalismo refletido nas listas abertas não é um aspecto intensamente negativo, já que proporciona benefícios, na medida em que facilita o encargo dos representantes de prestar contas perante os representados, termo amplamente conhecido em sede doutrinária como *accountability*. Justamente nesse diapasão é que Estados como a Venezuela, Bolívia e Dinamarca buscaram, em vários momentos históricos, impulsionar uma relação pessoal entre político e cidadão. Na Alemanha, por exemplo, a personalização da política é tão crucial que o sistema distrital misto é popularmente denominado “representação proporcional personalizada”.

A característica precípua, portanto, do modelo fechado de lista é que este ratifica a dificuldade de disseminar a reputação pessoal e envolve o partido como magno protagonista da arena política. Nesse cenário, a disputa entre candidatos do mesmo partido ocorre no período pré-eleitoral<sup>24</sup>, adiantando-se os concorrentes à ocasião em que o ente indica os nomes que serão elencados na lista, porquanto almejam posições de destaque em face dos demais membros da mesma agremiação. Relevante deixar claro que a lista fechada não extingue a necessidade de se edificar uma reputação pessoal, mas a restringe, sobretudo, ao alcance da instituição partidária.

Em terras germânicas, aquele que almeja um lugar político deve percorrer o que é chamado de *Ochsentour*<sup>25</sup>. Inicia sua carreira no partido ostentando encargos em posições carecedoras de destaque e, à medida que se consolida este intenso e dificultoso processo de ascensão política, o aspirante ao encargo político é recompensado, apro-

---

<sup>23</sup> CAREY; SHUGART, 1995, p. 417.

<sup>24</sup> LIMONGI, 2003, p. 465.

<sup>25</sup> A tradução literal do termo exprime a vulgar expressão “caminho de boi”. No entanto, no meio político quer dizer todo e qualquer trajeto que tem que passar o agente até alcançar o reconhecimento político.

ximando-se cada vez mais do seu objetivo final de se converter em membro do Parlamento; uma trilha que leva em média 10,5 anos.

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

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

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

Nesse mister, reveste-se de essencialidade impedir que os concorrentes da mesma agremiação disputem eleitorados similares, tornando-se ausentes perante determinados agrupamentos de eleitores ou até mesmo permitindo que candidatos de outros partidos façam as vezes. Por tais motivos, o *modus faciendi* de elaboração da lista de candidatos é um fator vital para a estratégia eleitoral.

O argumento de que o sistema preordenado de lista é mais benéfico em face da exacerbada competição intrapartidária consubstanciada na lista aberta não é merecedor de prestígio. Ainda que não alcançando índices elevados, é possível evitá-la ao investir no perfil do candidato, analisando-o e instruindo-o a atuar naquela específica base eleitoral, evitando, pois, a temida concorrência pelo mesmo eleitorado. Para tanto, imperioso é um procedimento que envolva minuciosa seleção interna, bem como uma efetiva coordenação pela direção partidária que pondere “critérios geográficos, atraindo nomes de diversas regiões do estado e empenhando-se na busca de evitar superposições de candidatos da mesma área [...]”<sup>26</sup>.

## 2.2 Gastos de campanha e corrupção

Bradam os idealistas afirmando que a lista aberta ocasiona ao candidato sensações de dúvida e incerteza, resultando uma instabilidade superior àquela contemplada na lista fechada. Assim, defendem que, no contexto idealizado pela lista aberta, a disputa entre concorrentes perfaz-se em ambiente público e, de uma forma ou de outra, está sob a égide dos caprichos e humores de um ator político de quem nem sempre se tem dados precisos: o eleitor. Logo, tem-se mais incerteza. Partindo-se do princípio de que na sistemática da lista fechada quem a define é o dirigente partidário, alguém que o candidato conhece relativamente bem devido ao amplo convívio no decorrer da vida política, o resultado certamente se revela na maior previsibilidade<sup>27</sup>.

Essa instabilidade resultante do sistema aberto fomentaria claramente os elevados investimentos na campanha e a possível economia do dispêndio com a implantação da lista fechada transmudar-se-ia em elemento factível, pois se suprimiria a constante disputa

---

<sup>26</sup> NICOLAU, 2006c, p. 9.

<sup>27</sup> NICOLAU, 2006b, p. 135.

entre os candidatos, limitando a competição às entidades partidárias. Ademais, para aqueles que amparam o sistema preordenado, estar-se-ia diante de um imensurável subsídio à Justiça Eleitoral, na medida em que essa passaria a fiscalizar um contingente inferior de atores políticos, focando-se unicamente nas entidades partidárias e atuando de forma mais célere e eficiente no combate à corrupção.

Todavia, para aqueles que vislumbram na lista preordenada a panaceia às viciosidades enclausuradas no aparelho político-eleitoral pátrio, conforme proposta elencada no Projeto de Lei n. 2.679, o bem maior seria a sua compatibilidade com o financiamento exclusivamente público de campanha<sup>28</sup>, atuando como mecanismo apto a impedir a prevalência do poder econômico nas disputas eleitorais e coibindo a busca de recursos para tais campanhas com grupos econômicos e empresas concessionárias de serviços públicos.

Assim, a aliança conjurada entre lista preordenada e financiamento público de campanha afastaria, ao menos em tese, a inclinação à corrupção. De certo atuaria como um óbice à já decantada e repetitiva compra de votos, uma vez que a *ratio* do sistema giraria em torno do voto partidário e estaria apta a obstaculizar a presença de recursos não contabilizados, justificando-se tal assertiva na presunção de que os atores políticos e patrocinadores privados estariam sob a égide de uma fiscalização eficaz e seriam austeramente apenados se incorressem em fraude<sup>29</sup>.

Todavia, deve-se ponderar tais benefícios com um acentuado senso de precaução, pois a corrupção na dialética cerrada poderia, sem grandes devaneios, disseminar-se por outros ramos. Ao invés de

---

<sup>28</sup> O atual modelo brasileiro é parcialmente público, uma vez que os partidos recebem recursos da União por meio do fundo partidário e da utilização do horário eleitoral gratuito, que, apesar do nome, não é de graça; o Estado recompensa rádios e TVs, concedendo isenção fiscal.

<sup>29</sup> NICOLAU, 2006b, p. 135.

ocorrer compra de votos, os concorrentes, com a cega e inebriada ânsia de colher êxitos nessa conquista, poderiam focar-se na aquisição de melhores posições na lista partidária, direcionando a propina aos dirigentes do partido. De acordo com esse raciocínio, se porventura ocorressem eventuais escândalos na seara política, o sentimento de aversão da sociedade à classe politizada seria extremamente elevado, já que recursos públicos estariam sendo direcionados para a manutenção de um sistema eleitoral alicerçado em entidades partidárias antiéticas, sem apreço algum aos bons costumes, tampouco à lisura que deve nortear o exercício da função pública.

### **3 Perspectivas da lista aberta e fechada sob a ótica do ente partidário**

#### **3.1 Noções iniciais**

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

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

Explanado ao largo desse artigo, o sistema fechado de lista confere aos partidos a possibilidade de legitimar seus candidatos de forma centralizada, priorizando a obediência e a rígida disciplina às

diretrizes da agremiação. Logo, a ideia de voto preferencial é rejeitada, a fim de que candidatos não colham os ditos vínculos pessoais e, conseqüentemente, subordinem-se ao ente.

### 3.2 Lista partidária como fator determinante à hegemonia da agremiação política

Para Figueiredo e Limongi, a lista aberta desestruturaria os partidos, na medida em que subtrai das lideranças os mecanismos de punição daqueles que contradizem as diretrizes partidárias<sup>30</sup>. Dessarte, pelo fato de atenuar a supremacia das decisões dos dirigentes, a lista aberta seria a causa dos demais males que assolam o sistema político brasileiro e ao fim acabaria por desestabilizar a coesão interna das legendas, desestruturaria o pensamento do eleitor e deturparia a identificação partidária<sup>31</sup>.

Tal assertiva não deve ser acolhida sem um mínimo de prudência e razoabilidade, visto que a modalidade aberta, do mesmo modo que os demais sistemas, possui o condão de definir os mecanismos de ordem procedimental e instrumental que partidos acolherão para controlar seus membros. Um nítido exemplo é o que ocorreu com o Partido dos Trabalhadores em meados de 1997. Ao concorrer na sistemática da lista aberta, fez-se uma organização disciplinada e dificultou-se o individualismo “através da institucionalização de diversos mecanismos de sanção, inclusive o controle do acesso à legenda e a ameaça de expulsão”<sup>32</sup>.

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

---

<sup>30</sup> FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p. 303-339.

<sup>31</sup> DULCI, 2003, p. 12.

<sup>32</sup> SAMUELS, 1997, p. 526.

O caso finlandês torna evidente que não podemos formular uma hipótese geral de que sistemas de lista aberta sempre têm efeitos deletérios sobre a construção partidária [...]. O sistema partidário (finlandês) é marcado por profundas divisões ideológicas; os partidos são programáticos; as organizações partidárias são fortes<sup>33</sup>.

De modo instigante, Owens ressalta que, ao contrário do que se espera, há na dialética da lista fechada a possibilidade de persistirem partidos menos coesos e até mesmo individualistas, caso este que se vivencia e se vislumbra na realidade política da Áustria, Bélgica, Venezuela e Argentina<sup>34</sup>.

Shugart reconhece que o Brasil, ainda que no panorama das listas abertas, possui mecanismos de controle sobre as candidaturas, concedendo-lhe um *score* que corresponde ao dos países em que a supremacia do ente partidário faz-se valer em face de seus membros<sup>35</sup>. Sem embargo, mesmo que tal controle não fosse algo peculiar do sistema pátrio, o processo de seleção não é o único instrumento que legitima a disciplina partidária, visto que os dirigentes ainda possuem, na arena eleitoral, o controle do horário político e, na arena legislativa, determinados direitos parlamentares que adjudicam à direção partidária a centralização desse condão decisório<sup>36</sup>. Assim:

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

[...]

Nosso argumento é que as propostas de reforma eleitoral no Brasil têm sido enviesadas pela obsessão de fortalecer artificialmente os partidos,

---

<sup>33</sup> MAINWARING, 1991, p. 46.

<sup>34</sup> OWENS, 2003, p. 22.

<sup>35</sup> SHUGART, 2001, p. 37.

<sup>36</sup> FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999.

isto é, reforçando os poderes dos líderes – poderes esses, que, hoje, embora vulneráveis aos resultados das urnas, não são poucos<sup>37</sup>.

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

## **Conclusão**

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

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

---

<sup>37</sup> KLEIN, 2007, p. 80.

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

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

É de interesse legítimo do cidadão inteirar-se e tecer comentários sobre a *res publica*, criticando o sistema político e propondo a melhoria de seus elementos constitutivos; isso inegavelmente é cidadania<sup>38</sup>. Sob esse contexto, tal fato seguramente se revela na construção de novas relações e consciências.

A aquisição de consciência cidadã perfaz-se ante a convivência na vida pública e social. Dá-se, na vivência cotidiana, o aperfeiçoamento do senso de cidadania, que se instala na mente humana por meio das relações desenvolvidas com a coisa pública e política. É um desafio que não chega ao fim. Não se constitui em mera tarefa, em que cada qual faz a sua parte ou tem-se cumprida a missão.

Como indivíduos inseridos e pertencentes a um constante processo de aperfeiçoamento, estaremos eternamente a procurar e a desmistificar, adquirindo consciência mais vasta dos direitos e das obrigações cívicas. Talvez jamais se possa ousar e apresentar a tarefa que foi proposta pronta, pois novos desafios na vida social e política hão de advir, exigindo novas conquistas e, portanto, mais cidadania<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> DALLARI, 1998, p. 14.

<sup>39</sup> REDE DIREITOS HUMANOS E CULTURA, 2008.

## Referências

- ARISTÓTELES. *A política*. São Paulo: Martin Claret, 2007.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- BAWN, Kathleen. The logic of institutional preferences: german electoral law as a social choice outcome. *American Journal of Political Science*, v. 37, n. 4, nov. 1993.
- BOBBIO, Noberto. *Teoria geral da política*. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. *Direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- \_\_\_\_\_. *Ciência política*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- CAIN, Bruce; FERREJOHN, John; FIORINA, Morris. *The personal vote: constituency service and electoral independence*. Cambridge: Harvard University Press, 1987.
- CAREY, John; SHUGART, Matthew. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, v. 14, n. 4, 1995.
- CARSTAIRS, Andrew McLaren. *A short history of electoral systems in Western Europe*. London: George Allen&Unwin, 1980.
- CINTRA, Antonio Octávio. *O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.
- \_\_\_\_\_. *A proposta de reforma política: prós e contras*. Disponível em: <[http://www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema3/pdf/2004\\_14292.pdf](http://www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema3/pdf/2004_14292.pdf)>. Acesso em: 28 mar. 2007.

COMPARATIVE STUDY OF ELECTORAL SYSTEMS. Disponível em: <[www.csesdb.org](http://www.csesdb.org)>. Acesso em: 22 jan. 2008.

DALLARI, Dalmo. *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998.

DIRCEU, José; IANONI, Marcus. *Reforma política: instituições e democracia no Brasil atual*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

DULCI, Otávio S. A incômoda questão dos partidos no Brasil: notas para o debate da reforma política. In: BENEVIDES, M. V.; VANNUCHI, P.; KERCHE, F. (Org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Os partidos políticos nas constituições democráticas*. Belo Horizonte, 1966. [Versão portuguesa da tese de doutorado de FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Le statut constitutionnel des partis politiques au Brasil, en Italie, en Allemagne et en France*. Paris, 1960].

\_\_\_\_\_. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

\_\_\_\_\_. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002.

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

\_\_\_\_\_. Reforma política no Brasil: uma história sem fim. *Revista do Curso de Direito*, v. 5, n. 1, jan./jun. 2004.

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

KINZO, Maria. Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 57, 2005.

KLEIN, Cristian. *O desafio da reforma política*. Rio de Janeiro: Mauad, 2007.

LAMOUNIER, Bolívar. *A democracia brasileira no limiar do século 21*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1996.

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

LESSA, E. A teoria da representação mínima. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 3 fev. 1995, p. 1-3.

LIJPHART, Arend. *As democracias contemporâneas*. Lisboa: Gradiva, 1989.

\_\_\_\_\_. The political consequences of electoral laws, 1945-1985. *American Political Science Review*, v. 84, n. 2, 1990.

LIMONGI, Fernando. Voto distrital, voto proporcional e coligações. In: BENEVIDES, M. V.; VANNUCHI, P.; KERCHE, F. (Org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 29, 1991.

\_\_\_\_\_. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

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

MAYORGA, René. La democracia en Bolivia: ¿consolidación o desestabilización? *Revista Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, n. 14, jul. 1988.

MEIRELLES, J. H. Teixeira. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Forense Universitária, 1991.

MELO, Carlos Ranulfo. Reforma política em perspectiva comparada na América do Sul. In: AVRITZER, Leonardo; ANATASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. 1. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2006. v. 1.

NICOLAU, Jairo M. *O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil*. Working paper n. 70, Centre for Brazilian Studies, 2006a.

\_\_\_\_\_. *Lista aberta – Lista fechada*. Belo Horizonte: UFMG, 2006b.

\_\_\_\_\_. *O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006c.

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

NOHLEN, Dieter. Changes and choices in electoral systems. In: LIJPHART, A.; GROFMAN, B. *Choosing an electoral system: issues and alternatives*. New York: Praeger, 1984.

OWENS, John E. Explaining party cohesion and discipline in democratic legislatures: purposiveness and contexts. *The Journal of Legislative Studies*, v. 9, n. 4, 2003.

REDE DIREITOS HUMANOS E CULTURA. *O que é cidadania*. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/textos/oque\\_e\\_cidadania.html](http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/textos/oque_e_cidadania.html)>. Acesso em: abr. 2008.

RICOLFI, Luca. Il voto proporzionale e il nuovo spazio politico italiano. *Rivista Italiana di Scienza Política*, anno 24, n. 3, 1994.

SAMUELS, David. Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: evidências sobre o Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

SAMUELS, David. Sources of mass partisanship in Brazil. *Latin America Politics and Society*, v. 48, n. 2, p. 1-27, 2006.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Crise e castigo: os partidos e generais na política brasileira*. Rio de Janeiro: Vértice; Iuperj, 1987.

SARTORI, Giovanni. Sistemas electorales. In: \_\_\_\_\_. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza, 1992.

\_\_\_\_\_. *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*. Brasília: Universidade de Brasília, 1996.

SHUGART, Matthew S. Extreme electoral systems and the appeal of the mixed-member alternative. In: \_\_\_\_\_.; WATTENBERG, Martin P. (Ed.). *Mixed-member electoral systems: the best of both worlds?* Oxford: Oxford University Press, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. Projetos de reforma política na Câmara dos Deputados. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SOBIERAJSKI, Denise Goulart Schlickmann. *Financiamento de campanhas eleitorais*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2004.

TAAGEPERA, Rein; SHUGART, Matthews S. *Seats and votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press, 1989.

TAVARES, José Antônio Giusti. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições e estratégias*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

UNGLAUB, Manfred. Eleições e sistema político: experiências com o voto distrital misto na Alemanha. In: JUNG, Winfried et alli.

*Partidos e sistemas eleitorais em tempos de reforma.* São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995. (Debates, n. 9).

WEBER, Max. *Política como vocação.* Brasília: Universidade de Brasília, 2003.