



UMA PROPOSTA DE REFORMA DA ESTRUTURA PARTIDÁRIA DO BRASIL COM BASE NO DEVER FUNDAMENTAL DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

*Alice Rocha da Silva**
*Matheus Passos Silva***

Resumo

Um dos aspectos cruciais da democracia contemporânea diz respeito à sua capacidade de efetivamente representar o cidadão, especialmente quando se considera que a representação contribui para a melhoria da cidadania e, em última instância, da dignidade humana. Contudo, o Brasil tem passado por um processo semelhante ao que ocorre nos países ocidentais: fala-se da diminuição do interesse do cidadão em participar por meio dos canais tradicionais — nomeadamente por meio do processo eleitoral. A cada eleição o número de abstenções e de votos em branco ou nulos vem a aumentar, e isto surpreende especialmente em um país como o Brasil no qual o exercício do voto é obrigatório. Ainda, é possível falar em volatilidade eleitoral, a qual é compreendida como a alteração constante do partido político escolhido pelo eleitor de maneira que em uma eleição ele opte pelo partido “A”, na eleição subsequente pelo partido “C”, na próxima eleição pelo partido “B” e assim sucessivamente. Além disso, é possível se falar em rebaixamento do grau de representatividade a partir do momento em que os cidadãos acreditam que os representantes eleitos, não importa quais sejam seus respectivos partidos de origem, farão sempre a mesma coisa. Torna-se possível, neste contexto, falar-se em falhas de representação devido à diminuição da participação do cidadão pelo canal eleitoral, o que enfraquece o sistema democrático. Consequentemente, é urgente a necessidade de reestruturação do sistema político-jurídico de participação política e de representação, já que tais elementos correspondem às traves-mestras da democracia representativa contemporânea. Com o objetivo de solucionar tal problema apresenta-se a proposta de reestruturação do sistema partidário-eleitoral brasileiro, a qual é focada em três aspectos:

* Professora da Graduação e Pós-graduação stricto sensu em Direito do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) e da Faculdade Processus. Doutora em Direito Internacional Econômico pela Aix-Marseille Université, França, (revalidado pela Universidade Federal do Ceará — UFC). Mestrado em Direito das Relações Internacionais pelo UniCEUB. Graduação em Direito pelo UniCEUB e Graduação em Relações Internacionais e Ciência Política pela Universidade de Brasília-UnB.

** Doutorando em Direito, com especialização em Ciências Jurídico-Políticas, na Universidade de Lisboa (Portugal). Pesquisador da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Pesquisador voluntário do Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade (CEDIS) da Universidade Nova de Lisboa (Portugal). Possui mestrado e graduação em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Pós-graduação em Direito Eleitoral e em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (Brasília/DF, Brasil).

1) Alteração do sistema de lista aberta para lista fechada, com o objetivo de garantir maior força ideológica dos partidos políticos; 2) Proibições de coligações *pro tempore* e implantação do conceito de *federações partidárias*, objetivando-se a manutenção da união partidária durante o exercício da legislatura; 3) A implantação da obrigatoriedade de lançamento de candidatos, por parte dos partidos políticos, apenas após votação prévia junto à população. Acredita-se que com tais alterações possa haver maior envolvimento do cidadão no que concerne ao aspecto representativo da democracia por gerar seu envolvimento direto com a estrutura partidária, além de colocá-lo como corresponsável na definição dos rumos de sua própria sociedade por meio do exercício de seu dever fundamental de participação política.

Palavras-chave

Partidos políticos. Sistemas eleitorais. Dever fundamental. Cidadania.

Abstract

One of the crucial aspects of contemporary democracy is its ability to effectively represent the citizen, especially when it is considered that representation contributes to the improvement of citizenship and, ultimately, to human dignity. However, Brazil has undergone a similar process to what happens in Western countries: it is spoken over the reduction of the citizen's interest in participating through the traditional channels — namely through the electoral process. With each election the number of abstentions and blank or void votes increases, and this is especially surprising in a country like Brazil in which voting is mandatory. Moreover, it is possible to speak about electoral volatility, which can be understood as the constant alteration of the political party chosen by the voter so that in an election he opts for party "A", in the subsequent election by party "C", in the next election by party "B" and so on. Moreover, it is possible to speak of lowering the degree of representation from the moment citizens believe that elected representatives, no matter what their respective parties of origin, will always do the same thing. It is possible, in this context, to speak of representation failures due to the reduction of citizen participation by the electoral channel, which weakens the democratic system. Consequently, there is an urgent need for a restructuring of the political-legal system of participation and representation, since these elements correspond to the key features of contemporary representative democracy. In order to solve this problem, the proposal of restructuring the Brazilian electoral-party system is presented, focused on three aspects: 1) alteration of the open list system to closed list, with the objective of guaranteeing a greater ideological strength of the political parties; 2) prohibition of coalitions *pro tempore* and implementation of the concept of party federations, aiming at maintaining the party union during the exercise of the legislature; 3) the implementation of the obligation of launching candidates, by the political parties, only after previous voting with the population. It is believed that with such changes there may be greater involvement of the citizen in the representative aspect of democracy by generating its direct participation within the party structure, as well as placing it as co-responsible in defining the directions of its own society through the exercise of their fundamental duty of political participation.

Keywords

Political parties. Electoral systems. Fundamental duty. Citizenship.

1. INTRODUÇÃO

O chamado *Estado de direito democrático*¹ corresponde à estrutura constitucional que veio a se espalhar pelo chamado *mundo ocidental* no pós Segunda Guerra Mundial. Resultado de uma contínua evolução que se iniciou ainda em

¹ Que no Brasil é chamado de **Estado democrático de direito** dada a redação do artigo 1º da Constituição, expressão esta a ser utilizada ao longo deste texto.

fins do século XVIII, o Estado democrático de direito aglutinou, em seu desenvolvimento histórico, não apenas os chamados *direitos civis e políticos* e os chamados *direitos sociais*, mas também encampou *direitos coletivos e difusos*, especialmente aqueles relacionados à defesa do meio ambiente. Para além disso, entretanto, deve-se dar destaque a uma característica específica que talvez nunca tenha sido plenamente desenvolvida em modelos estatais anteriores — qual seja, a característica *democrática*, o que implica em dizer que os direitos constitucionalizados e garantidos por este próprio Estado correspondem à expressão da *vontade popular*.

Tendo surgido ainda na Atenas antiga, por volta do século VI a. C., o conceito de democracia atravessou os séculos e chegou até nossos dias para se tornar um dos mais basilares princípios da organização social da contemporaneidade. Sua importância é tamanha que mesmo aqueles Estados que claramente não são democráticos — como foi o caso do Brasil durante o chamado “regime militar brasileiro”, que esteve em vigor entre 1964 e 1985 — de uma forma ou de outra se declaram como se o fossem, seja porque realizam eleições periódicas, seja porque permitem o surgimento de partidos políticos (ainda que tanto as eleições quanto os partidos sejam claramente controlados pela cúpula no poder).

Logicamente que a democracia, tanto do ponto de vista teórico quanto prático, não permaneceu a mesma ao longo destes 25 séculos de sua existência. Se em um primeiro momento a democracia se caracterizava por ser um regime político-jurídico que permitia a participação de todos os cidadãos de maneira direta no processo de criação da lei — ainda que a expressão *todos os cidadãos* correspondesse, à época, a aproximadamente 10% da população total —, a atualidade vê o regime político-jurídico democrático como sendo um *método* por meio do qual as elites governantes são escolhidas para governar por determinado período de tempo. Não há dúvidas de que a ideia de democracia como *valor jurídico* permanece, mas também é obrigatório reconhecer que sua aplicação é vista muito mais como um *método*, ou seja, como *regras do jogo* que, sendo conhecidas e aceitas por todos os envolvidos, legitimam o sistema.

Um dos elementos fundamentais para a existência de um regime político-jurídico democrático são os *partidos políticos*. Vistos como a instituição representativa *por excelência* dos cidadãos, as constituições contemporâneas em geral dão aos partidos políticos a primazia de serem os únicos mecanismos por meio do qual o povo exerce seu poder político, já que os partidos detêm o monopólio de lançamento das candidaturas para o poder Legislativo. Posto em outras palavras, significa dizer que compete aos partidos políticos a representação da vontade popular por meio da colocação em prática de políticas públicas que concretizem a vontade do cidadão — vontade esta expressa por meio das urnas conforme a identificação, em tese *ideológica*, do próprio cidadão às

propostas expressas pelos partidos políticos. É neste contexto que se torna possível falar que o Estado democrático de direito surgido a partir da metade do século XX é um Estado que fundamenta em uma *democracia de partidos*, ou seja, em uma *democracia partidária*.

Entretanto, este sistema apresenta sinais de *cansaço*. Pesquisas comprovam que o cidadão tem cada vez mais se desinteressado por participar por meio de eleições, seja por meio do crescente número de abstenções, seja pela alta volatilidade eleitoral (ou seja, mudanças constantes no voto), seja ainda pela falta de identificação partidária (entendida como a redução constante do número de filiados aos partidos políticos). Além disso, uma vez que a participação política do cidadão parece estar sempre vinculada a um *direito individual*, e não a um *dever para com a coletividade*, esta participação acaba sendo diminuída, já que se esgota em mais uma das (inúmeras) liberdades que o cidadão possui, não recebendo por parte do próprio cidadão a devida importância que a vida em coletividade exige. O próprio sistema político-jurídico de representação partidarizada, fundamentado em coligações partidárias que no Brasil na maioria absoluta das vezes se desfazem após o período eleitoral, acaba por romper o vínculo político-jurídico existente entre eleito e eleitor, fragilizando, consequentemente, a representação. Assim, parece haver crescente descrédito com a representação partidarizada, o que leva o cidadão a não participar politicamente — inclusive a não participar de maneira consciente — o que, em um *círculo vicioso*, reforça o descrédito na representação.

E isto é muito ruim, já que o desinteresse do cidadão pela esfera coletiva, pela *res publica*, acaba lhe trazendo prejuízos. Ora, se uma das características de um regime político-jurídico democrático é justamente a capacidade de resposta que tal regime pode dar às demandas populares, o desinteresse do cidadão pela esfera coletiva faz com que o Estado atue sem controle, o que fragiliza não apenas a atuação do Estado e a representação política, mas também, em última instância, os próprios direitos fundamentais do cidadão, especialmente o direito fundamental à cidadania.

Em tal situação de diminuição da legitimidade democrática dos partidos políticos torna-se necessária a busca de novas formas de pensar a democracia partidária de maneira a revitalizá-la. Neste sentido, é fundamental destacar que a preocupação do cidadão com a *coisa pública* não é apenas um dever *moral* — entendendo-se por *dever moral* a ideia de que compete a todos pensar no que é coletivo por ser bom a todos —, mas também é sobretudo um dever *jurídico*, neste caso um *dever fundamental*, o qual precisa ser concretizado nas ações dos cidadãos em sua vida em coletividade.

Desta maneira, a proposta a ser apresentada neste texto está diretamente relacionada à necessidade de se repensar a democracia partidária com base na ideia de dever fundamental do cidadão frente à coletividade. Por ou-

tras palavras, propõe-se como obrigatória a realização de determinadas alterações legislativas que, com base no conceito de *deveres fundamentais*, levem o cidadão a maior participação política, com conseqüente aumento da representatividade, por um lado, e da *accountability*, por outro — já que também os partidos políticos devem se submeter ao regime dos deveres fundamentais, portanto prestando contas de suas ações aos cidadãos.

Para que tal objetivo seja atingido propõe-se uma reestruturação da maneira pela qual o cidadão pode participar em uma democracia partidária considerando-se a necessidade de real exercício do dever fundamental de participação para a concretização da cidadania como direito fundamental. A proposta está dividida em três partes: 1) Fim das coligações partidárias *pro tempore* e estabelecimento, se for o caso, de *federações partidárias*; 2) Implantação do sistema proporcional de lista fechada, em substituição à atual lista aberta; 3) Criação do mecanismo de eleições populares prévias às convenções partidárias para a escolha dos candidatos.

2. A CIDADANIA COMO DEVER FUNDAMENTAL

É fato que o quadro político-jurídico da representação no Brasil precisa ser alterado. A cidadania e os direitos políticos, como direitos fundamentais que são, não têm vindo a ser eficazes, especialmente quando se verifica que os vínculos entre representantes e representados efetivamente deixou de existir. Ora, se a representação política é entendida como a “possibilidade de controlar o poder político, atribuída a quem não pode exercer pessoalmente o poder” fundamentada em verdadeiro mecanismo de controle do governante pelo governado², e se a representação é entendida como um dos pilares da democracia atual, parece ser claro que a representação efetiva deixa gradativamente de existir quanto mais fragmentada for a sociedade. Assim, não se vislumbra qualquer possibilidade de manutenção da atual estrutura conforme anteriormente descrita sob pena de, cada vez mais, gerarem-se prejuízos para a cidadania no Brasil, já que a ausência de representatividade decorrente deste estado de coisas cria déficits democráticos cada vez maiores, o que vem, em última instância, a fragilizar a democracia brasileira.

Um mecanismo que ganha importância no processo de alteração do paradigma atualmente em vigor diz respeito à possibilidade de ampliar o grau de participação política por parte do cidadão de maneira que este possa, efetivamente, tomar decisões políticas que sejam refletidas em seu dia a dia. Em

² COTTA, Maurizio. Verbete “representação política”. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. 11 ed. Brasília: UnB, 1998, p. 1102.

outras palavras, torna-se premente reverter os problemas anteriormente elencados no que concerne à falta de interesse do cidadão a respeito da *res publica* de maneira que a participação política volte a criar aquilo que dela se espera — representação com fortalecimento da democracia³.

Na eventual alteração do atual paradigma representativo-democrático não se vislumbra um retorno à democracia direta nos moldes da Atenas antiga. Para além da clara diferenciação a respeito de quem eram considerados como cidadãos naquele momento⁴ em comparação com a atualidade⁵, torna-se materialmente inviável, devido ao grande número de cidadãos, sua interferência em *todos* os aspectos da vida em coletividade⁶. Além disso, importância deve ser dada à necessidade de existência de um mecanismo de controle jurisdicional que evite a instauração de verdadeira *tiranía da maioria*⁷.

³ Dentre as propostas por maior participação cidadã destacam-se as iniciativas referentes à cidadania ativa, que defendem um maior envolvimento do cidadão junto ao processo de criação das políticas públicas. Por todos ver MORO, Giovanni. **Active citizenship as phenomenon and concept**. Paper apresentado no Congresso do Instituto Internacional de Sociologia. Tel Aviv: 15 de julho de 1999.

⁴ Estima-se que os cidadãos atenienses — ou seja, aqueles a quem eram atribuídos o que hoje chama-se de “direitos políticos” — correspondiam a apenas 10% da população total: aos escravos, idosos, mulheres, estrangeiros e homens livres sem descendência grega não era dado o direito de participar politicamente, não sendo, portanto, cidadãos no sentido político-jurídico aqui apresentado. MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2002, p. 12, nota 7.

⁵ Para as eleições gerais de 2014 o Tribunal Superior Eleitoral cadastrou o total de 142.822.046 eleitores frente a uma população estimada em 202.768.562 de habitantes — ou seja, tem-se que 70,45% da população total do Brasil são considerados como cidadãos em sentido restrito. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas eleitorais 2014**. Estatísticas do eleitorado — Quantitativo / Eleitorado. Quantidade de eleitores no Brasil; BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas populacionais para os municípios brasileiros em 01.07.2014**.

⁶ Ainda que existam aqueles, como Canotilho, que acreditam na viabilidade da **democracia eletrônica**. Como este não é o foco em debate, a democracia eletrônica não será aqui analisada.

⁷ No senso comum democracia corresponde à **vontade da maioria**. Tal visão não deixa de ser enganadora, já que a **vontade da maioria** se relaciona apenas à “forma de exercício de poder”, ou seja, é um “meio de ação” sem, necessariamente, ser “fonte de verdade ou de justiça”. Desta maneira, é impossível aceitar um regime político-jurídico como democrático apenas pela existência de mecanismos que permitam ao cidadão a expressão de sua vontade política: além destes, torna-se fundamental a existência de mecanismos que possam ser eventualmente **contra-majoritários** com o objetivo de se evitar o massacre das minorias pelas majorias, especialmente pelo fato destas serem conjunturais, temporárias, nunca permanentes ao longo do tempo (ao menos assim se espera em um regime democrático). Ora, a eventual ausência de um sistema de jurisdição constitucional iria, sem dúvida, infringir os direitos fundamentais da minoria, infringindo-se, desta maneira, sua própria dignidade humana. Portanto, por objetivar a garantia do pluralismo, dos direitos das minorias e ainda a possibilidade de alternâncias de poder e de surgimento de alternativas, ou seja, de maneiras diferentes de se pensar o mesmo problema — já que “o sistema democrático é o único que pressupõe o convívio das diferenças — é que se torna fundamental a existência de um mecanismo de jurisdição constitucional firmemente estabelecido na Constituição. A este respeito ver MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Tomo VII. Estrutura constitucional da democracia. Coimbra: Coimbra, 2007, p. 88-97.

Em vez da defesa de uma democracia direta, a perspectiva que se descortina para que haja maior participação política dos cidadãos se vincula à alteração do atual quadro partidário brasileiro de maneira que sejam criados elementos que permitam a concretização do necessário vínculo entre representante e representado que torne factível, do ponto de vista político e principalmente jurídico, a concretização da vontade popular por parte do seu representante, havendo, desta maneira, associação entre o que um deseja e o que o outro concretiza. Neste contexto são apresentadas a seguir três propostas para o revigoramento do caráter representativo da democracia brasileira.

Uma primeira ação que se vislumbra como necessária no Brasil refere-se não tanto a aspectos jurídicos propriamente ditos, ou seja, não tanto em relação a alteração de normas, mas sim uma alteração na forma como a própria doutrina, mecanismo fundamental para a divulgação de ideias na seara jurídica, enxerga e analisa o conceito de cidadania. Além disso, ou seja, do reconhecimento de que é preciso a reinterpretação do conceito, parece ser patente que esta reinterpretação precisa vir acompanhada de elementos metajurídicos, já que se torna necessário alterar o *sentido* que se dá ao termo.

Em outras palavras, o que se busca aqui apresentar é que a ideia de cidadania no século XXI não pode mais estar relacionada única e exclusivamente a questões eleitorais como ocorre na atualidade⁸. Em tempos de uma interpretação constitucional pós-positivista⁹, compreender a cidadania no que concerne ao exercício dos direitos políticos como um conceito estanque que descreve a atividade única de exercício do sufrágio — e isto em sua vertente ativa, ou seja, relacionada ao ato de votar, quase nunca ao ato de ser votado¹⁰

⁸ “Proponho dividir a cidadania em três partes. [...] Chamo estas três partes, ou elementos, de civil, político e social. [...] Por elemento político me refiro ao **direito** de participar no exercício do poder político, como um membro de um corpo investido de autoridade política ou como eleitor dos membros de tal corpo. As instituições correspondentes [ao elemento político] são o Parlamento e os conselhos do governo local”. Esta definição de cidadania, que apesar de ser da década de 1950 continua a ser utilizada nos dias atuais, precisa urgentemente ser reformada. MARSHALL, T. H. Citizenship and social class. In: MANZA, Jeff; SAUDER, Michael. **Inequality and society**. Nova Iorque: W. W. Norton and Co., 2009, p. 148-9. Tradução livre. Itálico adicionado.

⁹ No âmbito do constitucionalismo latino-americano no qual o Brasil se insere muito tem sido debatido a respeito da ideia de **neoconstitucionalismo**. Este conceito, que Barroso chama de **pós-positivismo**, é visto como uma “terceira via” no Direito Constitucional atual, já que seria uma espécie de “resposta” à “superação histórica do jusnaturalismo”, por um lado, bem como ao “fracasso político do positivismo”, por outro. Desta forma tem-se que “o **pós-positivismo** é a designação provisória e genérica de um ideário difuso, no qual se incluem algumas ideias de justiça além da lei e de igualdade material mínima, advindas da teoria crítica, ao lado da teoria dos direitos fundamentais e da redefinição das relações entre valores, princípios e regras, aspectos da chamada **nova hermenêutica**”. BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 264. Ver também MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 9 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 75-6.

¹⁰ Devido a limitações de ordem material (financeira) e não jurídicas.

— é limitar todas as potencialidades que o conceito exprime, especialmente quando relacionado à ideia de dignidade humana.

O constitucionalismo do século XXI pressupõe não apenas a existência, no texto constitucional, *na letra da lei*, de determinado direito ou garantia fundamental: para além disso, é necessária sua *concretização efetiva* na realidade prática do cidadão. Partindo-se daquilo que Mendes chama de “materialização da Constituição”¹¹ e novamente retornando a Barroso, o pós-positivismo busca fazer com que *valores* sejam utilizados na interpretação jurídica, ou seja, fazer com que o Direito seja entendido não apenas com base naquilo que está literalmente escrito mas também com base em valores (morais, inclusive) que promovam verdadeira reaproximação entre o Direito e a ética¹².

Tais valores, entretanto, e no âmbito daquilo que concerne à cidadania, não são valores morais individuais, os quais são subjetivos e variam de pessoa para pessoa. Os valores aos quais aqui se está a referir são aqueles valores comunitários que vinculam a todos e que se relacionam à proposta dos *deveres fundamentais*. Em outras palavras, deve-se ter em mente que o exercício da cidadania não pode ser entendido meramente como um *direito*, que é a concepção atualmente utilizada, mas sim como verdadeiro *dever fundamental*, significando a defesa da existência de um verdadeiro *dever fundamental de participação política* em sentido amplo e não apenas na existência do *dever fundamental de votar*, o qual se apresenta, no contexto do exercício da cidadania, como tendo um sentido bastante restrito.

Não se pode conceber o exercício, por parte dos cidadãos, dos direitos inerentes à cidadania sem a devida contraprestação, por parte destes mesmos, de *algo* à sociedade — ou seja, sem o exercício dos deveres também inerentes ao conceito de cidadania. Se por um lado a cidadania possui inegável caráter de afirmação da própria dignidade humana em termos individuais — e, como tal, deve ser protegida de toda e qualquer interferência externa, seja por parte do Estado, seja por parte dos demais cidadãos —, parece ser também inegável que a dignidade também é reafirmada por meio do exercício de deveres para com a coletividade¹³. Neste contexto torna-se claro que a ideia abstrata de *cidadão* pressupõe o exercício de direitos e de *deveres*, ou seja, de compromissos, em relação ao espaço coletivo em que se vive.

¹¹ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 9ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 75.

¹² BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 271-2.

¹³ “É inconcebível que os indivíduos sejam titulares de direitos e poderes sem possuírem deveres, ora com a pátria, ora com o Poder Público, ora com a sociedade, ora com os mais fracos e necessitados, ora com os demais sujeitos do grupo que integram e, noutras vezes, com indivíduos que nem sequer conhecem”. LIMA, Francisco Gérson Marques de. Os deveres constitucionais: o cidadão responsável. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ,

Já dizia Aristóteles que o ser humano é um ser gregário. Neste sentido a vida em sociedade se apresenta não apenas como uma consequência natural do desenvolvimento humano — no sentido de aumento da população dentro de determinado território — mas também, e talvez principalmente, como uma *necessidade* para o indivíduo. Em outras palavras, Aristóteles não concebia a possibilidade de um ser humano viver sozinho no mundo, já que era a *socialidade*, ou seja, o instinto social, ou ainda a necessidade de relacionamento com os demais, que permitiria ao ser humano atingir todo o seu potencial¹⁴.

Esta vida em sociedade, contudo, não poderia ser vista sob o prisma individual e utilitarista, em que o indivíduo buscaria o melhor para si sem se preocupar com os demais. Pelo contrário: para Aristóteles o ser humano precisaria ser um “bom homem”, ou seja, ser virtuoso para consigo mesmo, *ao mesmo tempo* em que buscaria ser um “bom cidadão”, isto é, ser virtuoso para com a coletividade. Assim, em verdadeiro círculo *virtuoso*, a busca do bem para si mesmo por parte de cada componente daquela coletividade levaria ao Bem Comum, o qual, por sua vez, afetaria positivamente o bem de cada indivíduo¹⁵. Apenas agindo desta maneira, ou seja, apenas agindo em busca do bem para si mesmo (“bom homem”) e também em busca do Bem Comum (“bom cidadão”) poderia o indivíduo tornar-se um ser humano de virtude — ou, por outras palavras, tornar-se um ser humano *justo* —, sendo este o objetivo maior para Aristóteles.

Vale ainda destacar que o homem justo aristotélico só surgiria como resultado da atividade prática do indivíduo. Por outras palavras, não bastaria ao indivíduo conhecer a justiça em seu aspecto teórico: apenas a prática quotidiana da justiça poderia fazer com que o ser humano fosse realmente justo, já que sem conhecimento prático o indivíduo não tomaria conhecimento a respeito daquilo que fosse necessário para que se atingisse o bem para si e para os demais. A prática levaria ao hábito, o qual, por sua vez, se tornaria o responsável direto pelo comportamento virtuoso do ser humano¹⁶.

O que se está a falar aqui não são meras “divagações filosóficas”, mas sim a demonstração de que a preocupação que o ser humano deve ter para com o coletivo não é tema novo. Desde tempos antigos enfatiza-se a premência que a atuação do indivíduo para com a *polis* tem para seu próprio desenvolvimento como ser humano, em verdadeiro círculo virtuoso, de maneira que a preocupação do indivíduo para com aquilo que ocorre com sua coletividade também lhe diz respeito por gerar reflexos em sua própria vida particular.

Fayga Silveira (coords.). **Constituição e democracia**. Estudos em homenagem ao Prof. J. J. Gomes Canotilho. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 140.

¹⁴ BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Curso de filosofia do direito**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 92.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*, p. 94-5.

É interessante notar que as *Declarações de direitos* do século XVIII também retomaram a ideia de deverosidade do indivíduo para com a coletividade, desta vez não apenas em sentido ético ou moral mas também jurídico. Neste sentido, se por um lado o artigo II da *Declaração de direitos do bom povo da Virgínia* traz que “todo poder é inerente ao povo”, reconhecendo-se a cada um o *direito* de participar da condução dos assuntos comunitários, por outro o artigo VI desta mesma *Declaração* traz que o direito de sufrágio deve ser garantido a todos os homens “que deem provas suficientes de *interesse permanente pela comunidade*”, não podendo tais homens se submeterem a leis com as quais “*não hajam consentido para o bem público*”¹⁷. Parece ser claro já nesta *Declaração*, apesar do contexto liberal na qual surgiu, que o exercício da cidadania sob um ponto de vista individualista ou atomístico, como o é nos dias atuais, não colabora em nada para o desenvolvimento da sociedade como um todo.

Portanto, a cidadania precisa ser reinterpretada em sua face de dever fundamental de preocupação do indivíduo com sua coletividade para além dos moldes atualmente estabelecidos — ou seja, do mero¹⁸ direito de votar e ser votado. Esta preocupação não deve ser vista apenas como uma necessidade moral, ou seja, apenas como uma concepção que implique ao indivíduo ter ações éticas *porque são boas* — como já dito algures, não porque não se espere tais ações dos indivíduos, mas sim porque ações morais não podem ser exigidas juridicamente na forma de um dever fundamental. Por outro lado, quando se entende que a cidadania implica no dever fundamental juridicamente estabelecido de compromisso do cidadão para com a coletividade passa-se a ser possível exigir, sob o prisma jurídico-constitucional, que o cidadão apresente-se de maneira consciente e responsável perante os demais¹⁹ — o que, a se transformar em prática *quotidiana* nos moldes aristotélicos, pode vir a trazer benefícios para todos.

É possível que se questione que a cidadania em sentido restrito já está estabelecida, no sistema constitucional brasileiro, como dever fundamental²⁰.

¹⁷ UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. **Declaração de direitos do bom povo de Virgínia — 1776**. Itálico adicionado.

¹⁸ Não se pretende, com o adjetivo “mero”, afirmar que o direito de votar e de ser votado é desnecessário ou irrelevante, mas sim apenas que se configura como insuficiente para o exercício amplo da cidadania nos termos defendidos nesta proposta.

¹⁹ LIMA, Francisco Gérson Marques de. Os deveres constitucionais: o cidadão responsável. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira (coords.). **Constituição e democracia**. Estudos em homenagem ao Prof. J. J. Gomes Canotilho. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 165.

²⁰ O direito ao sufrágio está previsto no *caput* do artigo 14, enquanto o dever fundamental de votar está previsto no § 1º deste mesmo artigo: “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: [...] § 1º O alistamento eleitoral e o voto são: I — **obrigatórios** para os maiores de dezoito anos;” BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 88 de 07 de maio de 2015. Brasília: Senado Federal, 2015, p. 8. Itálico adicionado.

Da mesma maneira, seguindo-se a ideia de necessidade de intervenção do legislador ordinário para o estabelecimento dos critérios de exercício do dever fundamental por um lado e de eventuais sanções pelo seu descumprimento por outro, percebe-se que ambos — tanto os critérios quanto as sanções — já estão explicitamente definidos no ordenamento infraconstitucional brasileiro²¹, vindo portanto a caracterizar-se o dever jurídico do sufrágio²².

Entretanto, conforme já explicitado, o dever fundamental de participação nos moldes atualmente definidos não concretiza aquilo a que se propõe²³, sendo clara a necessidade de sua reformulação de maneira a garantir meios mais efetivos de participação — que gerem verdadeira representação política — bem como meios de acesso aos direitos que compõem a seara social da cidadania, e ainda de formas de exercício dos deveres fundamentais que, em última instância, reforçam a própria dignidade humana²⁴. Só assim, com maior envolvimento do cidadão com a *coisa pública*, poderá ser possível fazer com que estes saiam da verdadeira inércia e apatia em que atualmente se encontram, inércia esta que, sem dúvida, acaba por ser a origem de inúmeros problemas institucionais, políticos e sociais da atual sociedade brasileira²⁵.

3. PRIMEIRA PROPOSTA: CRIAÇÃO DE FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS EM SUBSTITUIÇÃO ÀS ATUAIS COLIGAÇÕES

Conforme explicitado anteriormente, as coligações eleitorais nos moldes atualmente existentes no Brasil enfraquecem a representação política por gerarem desinteresse no cidadão. Da mesma maneira, as coligações também contribuem para a quebra do vínculo representativo entre eleito e eleitor, o

²¹ De maneira geral entende-se que o exercício do dever fundamental se dá por meio da realização das eleições, conforme a **Lei das Eleições** (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997), enquanto as sanções estão previstas especificamente nos artigos 7º e 8º do **Código Eleitoral** brasileiro (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965).

²² O qual é entendido como “o dever fundamental típico do estado democrático, sem o qual este pode soçobrar sem apelo nem agravo”. NABAIS, José Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade**: estudos sobre direitos e deveres fundamentais. Coimbra: Coimbra, 2007, p. 237.

²³ Já que a atual configuração do sistema democrático apresenta “um cidadão passivo, carente de proteção estatal, que a tudo espera como direito de contribuir; logo, o sujeito é membro da sociedade, podendo, quando quiser, participar das ‘coisas do Estado’. A perspectiva de **dever**, no entanto, imprime-lhe um caráter ativo, de responsabilidade pelos rumos da nação. Esta visão é a essência do bom cidadão”. LIMA, *op. cit.*, p. 165.

²⁴ Pode-se compreender o dever de escolaridade básica como um dos componentes fundamentais para o exercício efetivo da cidadania, já que “a incapacidade, por falta de uma cultura geral mínima, para seguir de perto e entender com autonomia os assuntos públicos em que se é chamado a participar acaba por transformar os cidadãos, sujeitos desses direitos, em mero objecto da máquina estadual (eleitoral), ou seja, em simples instrumento de funcionamento democrático do estado”. NABAIS, *op. cit.*, p. 385.

²⁵ LIMA, Francisco Gérson Marques de. Os deveres constitucionais: o cidadão responsável. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira (coords.). **Constituição e democracia**. Estudos em homenagem ao Prof. J. J. Gomes Canotilho. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 177.

que, em última instância, gera déficits de democracia no sistema político-jurídico brasileiro.

Além disso, é possível afirmar que as coligações *pro tempore* existentes no ordenamento jurídico brasileiro infringem princípios basilares do Estado democrático de direito, podendo mesmo serem consideradas como inconstitucionais. Ora, se por princípios entendem-se instrumentos normativos — portanto, de cumprimento obrigatório — que, ainda que não possam moldar especificamente os casos concretos da mesma maneira que o fazem as regras, permitem a extração de direitos e deveres jurídicos²⁶, fica patente que o caráter temporário das coligações se coloca como sendo contrário aos princípios da soberania popular e da representatividade, especialmente quando se considera que o voto do eleitor é efetivamente transferido de um programa político para outro²⁷.

Assim, se se verifica como sendo necessário que esteja claro para o eleitor *quem efetivamente o representa*, de maneira a haver uma via de mão dupla no relacionamento entre eleito e eleitor *durante o exercício do mandato*, e se tal via de mão dupla se torna inexistente, resta concretizada a quebra dos princípios aludidos. Ao mesmo tempo, é necessário que a representação seja perene, ou seja, que a maioria formada no momento da eleição como consequência da coligação partidária — maioria esta que só surge como resultado da expressão da vontade popular — permaneça ao longo do tempo, sob pena de infração ao próprio princípio democrático.

Torna-se clara a necessidade de alterações no ordenamento jurídico no sentido de fazer com que o princípio da soberania popular, o princípio da representatividade e, em última instância, o princípio democrático estejam presentes ao longo do tempo. Neste sentido a primeira proposta que se descortina é a da proibição das coligações partidárias nos moldes atuais — ou seja, com caráter temporário — e a criação, em seu lugar, de *federações partidárias*, isto é, de grupos de partidos políticos que permaneceriam coligados para além do período do processo eleitoral. A proposta corresponde à criação de blocos partidários que, uma vez tendo sido criados nas convenções partidárias dos respectivos partidos membros, permaneceriam unidos durante o exercício da legislatura parlamentar, de maneira a atuar em conjunto durante período de tempo relativamente mais longo do que no modelo atual.

²⁶ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 11 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015, p. 36.

²⁷ Neste sentido, “o elemento volitivo patente na eleição habilita então a falar num mandato, na medida em que **são os eleitores que, escolhendo este e não aquele candidato, aderindo a este e não àquele programa, constituindo esta e não aquela maioria de governo**, dinamizam a competência constitucional dos órgãos e dão sentido à actividade dos seus titulares”. MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Tomo VII. Estrutura constitucional da democracia. Coimbra: Coimbra, 2007, p. 73. Itálico adicionado.

A proposta das federações partidárias poderia fazer com que o atual déficit representativo deixasse de ocorrer. Uma vez que a federação partidária surgiria ainda durante o período do processo eleitoral, a mesma apresentaria-se aos cidadãos como verdadeiro *bloco parlamentar* com o objetivo de obter os votos necessários para sua eleição, de maneira semelhante ao que atualmente ocorre com as coligações. No entanto, diferentemente destas — que se dissolvem uma vez proclamado o resultado eleitoral —, o bloco parlamentar seria obrigado a permanecer unido *ao longo do exercício do mandato parlamentar*, de maneira a estar claro para o cidadão que aquele em quem este confiou o seu voto continua a existir e, conseqüentemente, a representá-lo.

O que se pretende com tal proposta é a transformação, em texto constitucional, daquilo que já se desprende da interpretação sistemática dos princípios constitucionais atualmente existentes, ou seja, pretende-se fazer com que os partidos políticos, uma vez que se apresentem como coligações partidárias ao cidadão no momento eleitoral com o objetivo de conseguir seu apoio político por meio do voto, permaneçam juntos também durante o exercício da legislatura, já que os votos foram direcionados à coligação como um todo, concretizando, *efetivamente*, a representatividade e a vontade popular e, em última instância, a cidadania no Brasil.

O estabelecimento de federações partidárias tem ainda a possibilidade de dar maior consistência ideológica às agremiações partidárias brasileiras, as quais têm vindo a ser vistas muito mais como meros “agrupamentos baseados apenas no fisiologismo” cuja atuação serve apenas à satisfação “dos interesses de seus donos”²⁸ e não efetivamente como partidos políticos com função representativa do cidadão. Uma vez que a perspectiva de associação seria de médio-longo prazo (pelo menos 4 anos, duração de um mandato legislativo na Câmara dos Deputados), é possível pressupor que a doutrina política de cada partido voltasse a ter peso no momento da definição dos blocos parlamentares, já que se tornaria inviável a mera junção utilitarista dos partidos com objetivos apenas eleitoreiros e de curto prazo.

Importa também destacar que a proposta de federação partidária permite ainda trazer como consequência a redução do número de partidos políticos, o que traria benefícios para o quadro partidário brasileiro²⁹ devido ao atual

²⁸ Expressões utilizadas pelo Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho em sua palestra ministrada no dia 8 de abril de 2015 sobre “Democracia e representação” no III Seminário Luso-Brasileiro de Direito. O evento foi organizado pelo Instituto Brasiliense de Direito Público e pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e foi realizado no auditório desta última Instituição.

²⁹ É sabido que todo partido político possui uma doutrina política específica. Neste sentido, a razão levaria a crer que, em sentido inverso, cada doutrina política seria apresentada e representada por determinado partido político. Desta maneira torna-se no mínimo estranha a existência, no quadro partidário brasileiro, de oito partidos políticos que, em sua designação, trazem as palavras “trabalhista” ou “trabalhadores”. Tal estranheza é reforçada quando se percebe que seus respectivos estatutos estabelecem, com palavras diferentes (e às vezes nem tanto), que o

excesso de grupos políticos formalmente estabelecidos como partidos. É de se imaginar que uma vez que as federações precisassem se manter ao longo do tempo, possuindo identidade ideológica mínima, os partidos grandes passariam a não mais se coligar a partidos pequenos, vistos estes não serem mais “interessantes” do ponto de vista da atuação parlamentar (e não meramente instrumental, no momento eleitoral). Assim, a tendência seria de redução do número de partidos, especialmente dos pequenos, seja por meio de sua fusão a outros ou pela sua própria extinção, já que deixariam de ser utilizados como “partidos de aluguel” como ocorre na atualidade.

4. SEGUNDA PROPOSTA: IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE LISTA FECHADA EM SUBSTITUIÇÃO À LISTA ABERTA PARA O SISTEMA PROPORCIONAL

O sistema eleitoral proporcional de lista aberta é uma tradição no ordenamento jurídico brasileiro³⁰. Tendo surgido no Brasil em 1932 com um formato semelhante ao existente atualmente na Suíça, o sistema proporcional se consolidou a partir das eleições de 1945, utilizando-se até 1962 de cédulas impressas pelos partidos, em seguida passando-se a utilizar cédulas oficiais fornecidas pela Justiça Eleitoral e, a partir de 1998, vindo a se utilizar da urna eletrônica, sistema em que cabe ao cidadão a simples tarefa de digitar o número do partido ou o número de seu candidato. É interessante destacar que diferentemente do que ocorre em outros países que também utilizam o sistema, no caso brasileiro nunca aparece o nome de todos os candidatos, cabendo ao cidadão a indicação do nome (ou, no caso atual, do número) do candidato (ou da legenda) a favor do qual quer depositar seu voto³¹.

De maneira sintética é possível afirmar que o sistema eleitoral proporcional de listas partidárias se estrutura de duas maneiras distintas. A primeira delas é a chamada *lista rígida*, (ou *fechada*) em que a ordem dos candidatos indicados pelo partido é definida apenas por este, cabendo aos eleitores votar unicamente na própria lista partidária — ou seja, o voto do eleitor não interfere na posição final do candidato dentro da lista partidária. A segunda maneira é chamada de *lista semilivre* — ou, no caso brasileiro, de *lista aberta* —, situação na qual a ordem final do candidato dentro de sua lista partidária é

objetivo central de suas plataformas políticas é a defesa dos direitos sociais, especialmente aqueles relacionados ao trabalho e aos trabalhadores. Assim, torna-se possível afirmar que a redução do número de partidos é benéfica já que tornaria claro ao eleitor qual partido representa efetivamente qual doutrina política, passando os partidos, portanto, a terem maior sustentação programática.

³⁰ Este é um dos motivos que justifica a proposta de alteração de lista aberta para lista fechada e não o sistema majoritário por distritos (errônea, mas comumente conhecido como **sistema distrital** e sua variante, **sistema distritão**) — o que não significa dizer, em absoluto, que a tradição seja motivo que dê sustentação jurídica à definição de um sistema eleitoral.

³¹ NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 49, nº 4, 2006. Já a legislação completa do período pode ser vista em MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 9 ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 1120-6.

definida não pelo próprio partido mas sim pelo voto do eleitor, o qual pode ser direcionado tanto para a lista — voto de legenda — quanto para o candidato³².

Ambos os sistemas possuem pontos positivos e negativos. De maneira geral, argumenta-se que a lista fechada tenha como principal problema o fato de que ela favorece o enraizamento de “caciques políticos” na liderança do partido, já que devido ao caráter altamente oligárquico destas instituições na atualidade a tendência seria da manutenção dos “mesmos candidatos” sempre à frente das listas partidárias. Aqueles vistos como “desafetos” ou até como adversários das lideranças partidárias dentro do próprio partido, ou ainda aqueles que têm pouca influência no processo decisório, provavelmente ficariam no final da lista partidária, com pouca ou nenhuma chance de virem a ser eleitos; em outras palavras, ficariam no topo da lista sempre os mesmos, evitando-se a alternância de poder no âmbito interno do partido político, elemento que simboliza a necessária oxigenação do sistema político democrático como um todo. Além disso, corre-se o risco de verem-se diminuídas as relações entre eleito e eleitor, já que a maior preocupação do candidato seria não a de prestar contas junto ao seu eleitorado, mas sim a de galgar posições internas ao partido de maneira a vir a ser colocado o mais próximo possível do topo no momento de definição das listas eleitorais nas próximas eleições. Por outro lado, o principal ponto positivo atribuído à lista fechada se refere ao fato de que este modelo gera, por excelência, uma representação partidarizada, na qual haveria clara associação entre a divulgação de determinada doutrina política e sua correspondente defesa, dentro e fora do Parlamento, pelo partido político — isto sem desconsiderar o fato de que a representação partidarizada é, sem sombra de dúvidas, o modelo ideal em um modelo de democracia que se define como *partidária*³³.

Por sua vez, a lista aberta também tem sua cota de críticas. A primeira delas diz respeito ao fato de que este modelo eleitoral gera forte competição

³² MAROTTA, Emanuele. Verbete “sistemas eleitorais”. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais. 11 ed. Brasília: UnB, 1998, p. 1176. A autora fala ainda na “**lista livre** de tipo suíço, que concede ao eleitor a mais ampla liberdade, podendo ele não só introduzir na lista escolhida qualquer modificação, como servir-se de uma cédula em branco na qual escreve nomes de candidatos de qualquer lista, formando assim uma lista própria”. É o chamado sistema de **voto único transferível**, ou *single transferable vote*, mais conhecido pela sigla *STV* e aplicado, dentre outros países, na Irlanda, na Índia e em Malta. “Este é o sistema que permite o maior grau de escolha entre os proporcionais: o eleitor pode votar em um candidato de qualquer partido, e ordená-lo de acordo com sua preferência. Além disso, ao contrário da lista aberta, o eleitor possui um controle sobre a quem o seu voto será transferido. E em relação aos sistemas de lista, possibilita uma boa chance de um candidato independente ser eleito, já que se vota mais no candidato e nem tanto no partido”. GELAPE, Lucas. Os sistemas eleitorais proporcionais. **Reforma política UFMG**. Como este tipo de lista não corresponde ao foco deste texto, o mesmo não será aqui analisado em detalhes.

³³ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 11 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015, p. 129.

intrapartidária, já que os candidatos precisam concorrer não apenas com candidatos de outros partidos mas também com seus próprios correligionários, já que precisam obter mais votos nominais do que seus colegas de partido para que sejam bem posicionados na lista partidária ao final da votação³⁴. Em segundo lugar, o sistema proporcional de lista aberta gera baixa representatividade, já que os cálculos eleitorais permitem que candidatos nominalmente menos votados sejam eleitos em detrimento de outros que nominalmente tenham obtido mais votos³⁵. Em terceiro lugar chama a atenção o fato de que nas eleições pela lista aberta as campanhas ficam extremamente centradas nos candidatos e não nos partidos, o que gera extrema personalização de um lado e contribui para o contínuo enfraquecimento das plataformas partidárias por outro³⁶. Por fim, mas não menos importante, o sistema gera certa irresponsabilidade dos candidatos/eleitos junto ao eleitor, já que o fenômeno da transferência de votos faz com que o vínculo entre ambos seja enfraquecido, isto quando nem mesmo existente. Do ponto de vista positivo tem-se que a lista aberta permite maior flexibilidade ao eleitor, ou seja, prioriza sua liberdade individual de escolha, já que ele pode votar no partido ou diretamente no candidato — sendo que, neste caso, pode o eleitor alterar, por meio do seu voto, a ordem da própria lista partidária, de maneira a possuir o controle de quem vem a ser eleito, e não o partido³⁷.

Com base nos aspectos positivos e negativos dos dois sistemas apresentados, propõe-se aqui que seja feita alteração legislativa a respeito do modelo atualmente utilizado no Brasil, passando-se do sistema de lista aberta para o

³⁴ A competição eleitoral acirrada, em consequência, torna as campanhas eleitorais mais caras, conforme exposto anteriormente neste texto.

³⁵ A respeito da falta de representatividade, registrem-se duas situações específicas. A primeira delas diz respeito aos cálculos dos quocientes eleitoral e partidário, que permitem que um candidato com 275 votos no estado de São Paulo — o mais populoso do Brasil — tenha sido eleito deputado federal em 1998. A segunda, talvez ainda mais absurda, seja a possibilidade dada a candidatos que não obtêm nenhum único voto e, mesmo assim, são eleitos. As situações estão em MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 9 ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 1219.

³⁶ NICOLAU, Jairo. Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. **Revista Caderno de Estudos Sociais e Políticos**. V. 4, n. 7, jan-junho 2015, p. 108. Neste mesmo sentido o autor afirma, à pág. 109, que “é sintomático que a legislação obrigue os candidatos a apresentar o seu partido no material durante o horário de propaganda eleitoral”, de maneira a mostrar que se assim não o fosse talvez os candidatos apresentar-se-iam apenas, e não aos seus respectivos partidos.

³⁷ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 11 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015, p. 127. É curioso notar que o sistema proporcional de lista aberta conforme os moldes brasileiros só existe em três outros países, quais sejam, Finlândia, Peru e Polônia, conforme NICOLAU, *op. cit.*, p. 104. Por sua vez, MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 9 ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2014, à pág. 1127, cita Walter Costa Porto e sua obra **A mentirosa urna**, São Paulo, pág. 163 e ss. (itálico adicionado), em que este faz verdadeira síntese do sistema proporcional de lista aberta no Brasil: “Votando num candidato, de fato o eleitor indica, de uma vez, uma preferência e um partido. Seu voto parece dizer: ‘Desejo ser representado por um tal partido e mais especificamente pelo Sr. Fulano. Se este não for eleito, ou for de sobra, **que disso aproveite todo o partido**’.”

sistema de lista fechada. Neste sentido é relevante que sejam analisados os seguintes pontos: 1) A constitucionalidade da alteração legislativa; 2) A concretização, no sistema político-jurídico de representação no Brasil, dos pontos positivos da lista fechada; 3) O afastamento, ao máximo possível, dos pontos negativos da lista fechada, especialmente no que concerne à garantia do princípio democrático, do princípio da soberania popular e do princípio da representatividade.

4.1. A conformidade com a Constituição da alteração legislativa proposta

Não se poderia vislumbrar algum tipo de alteração legislativa a respeito do sistema eleitoral brasileiro que pudesse, em última instância, ser considerada como inconstitucional³⁸. Neste sentido, compete aqui fazer uma análise prévia do tema de maneira a se responder à seguinte pergunta: a alteração do sistema eleitoral proporcional de lista aberta para lista fechada no Brasil é constitucional ou inconstitucional?

A inconstitucionalidade de determinada legislação pode ser analisada em dois aspectos, quais sejam, do ponto de vista formal e do ponto de vista material. A inconstitucionalidade por vício formal existe quando se verifica que o processo legislativo que deu origem à lei esteve eivado de irregularidades. Por sua vez, a inconstitucionalidade material se relaciona ao conteúdo da norma, que será inconstitucional caso afronte os princípios e regras fundantes previstos na Constituição em questão³⁹. A inconstitucionalidade formal, até mesmo pela sua própria definição, só pode ser analisada *a posteriori*, já que ela se refere ao procedimento utilizado para a elaboração da lei⁴⁰. Resta, portanto, realizar a análise material, ou seja, saber se eventual revisão da legislação constitucional infringe as regras e princípios basilares do sistema constitucional brasileiro.

A previsão constitucional do sistema proporcional situa-se no artigo 45, que diz que “a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo *sistema proporcional*, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal”⁴¹. Fala-se apenas em “sistema proporcional”, sem deixar explícito

³⁸ De maneira simples tem-se que “**inconstitucional** é toda a lei que viola os preceitos constitucionais”. CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7 ed., 16 reimp. Coimbra: Almedina, 2014, p. 947.

³⁹ CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7 ed., 16 reimp. Coimbra: Almedina, 2014, p. 959-60; no mesmo sentido MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 9 ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 1633-7, *passim*.

⁴⁰ No caso em tela, eventual revisão do texto constitucional, por um lado, e eventual revisão do texto infraconstitucional, por outro.

⁴¹ BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 88 de 07 de maio de 2015, p. 16. *Itálico adicionado*. Ressalta-se que os demais cargos que têm seus membros escolhidos pelo sistema proporcional são assim

se o mesmo é de lista aberta ou lista fechada. O texto constitucional, portanto, não traz em si mesmo nenhum tipo de impedimento textual à alteração legislativa referente ao tipo de lista eleitoral a ser utilizado no Brasil — o que significa dizer que o legislador ordinário tem competência para definir de que maneira as listas partidárias serão estruturadas⁴².

O § 4º do artigo 60 da Constituição de 1988 — que traz as chamadas *cláusulas pétreas* — estabelece os limites materiais do poder de revisão constitucional e, da mesma maneira, estabelece as traves mestras no que concerne à interpretação da (in)constitucionalidade material da legislação ordinária, já que tais cláusulas trazem em si os elementos e princípios essenciais da ordem constitucional brasileira⁴³. Assim, ficam protegidos de qualquer tentativa de ruptura — seja por alteração ou por esvaziamento de conteúdo — a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais⁴⁴.

Mesmo que se considere a distinção entre limites materiais explícitos e implícitos das cláusulas pétreas⁴⁵, está claro que não há nenhum mecanismo que impeça a alteração da legislação ordinária brasileira no sentido de se alterar o sistema proporcional de lista aberta para lista fechada, tanto no aspecto constitucional quanto infraconstitucional. Significa dizer que uma eventual alteração deste tipo não infringiria nenhum dos fundamentos do Estado brasileiro da mesma maneira que não alteraria nenhum dos direitos e garantias fundamentais já estabelecidos e consolidados no ordenamento jurídico e na

definidos por referência explícita ou implícita a este mesmo artigo 45, de maneira que não serão citados nesta parte deste texto.

⁴² Este é o entendimento de Mendes ao afirmar que “é certo, por isso, que o legislador disporia de alguma discricionariedade na concretização de um sistema proporcional, inclusive o sistema de lista partidária fechada ou o sistema de lista com mobilidade [lista aberta]”. MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 9 ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 1119.

⁴³ As chamadas *cláusulas pétreas* correspondem àqueles temas que, considerados pelo legislador constituinte originário como fundantes do Estado brasileiro, não podem vir a ser alterados por meio de Proposta de Emenda à Constituição, a não ser que tais alterações tenham por objetivo a ampliação de tais elementos. MENDES, Gilmar Ferreira. *Limites da revisão: cláusulas pétreas ou garantias de eternidade*. Possibilidade jurídica de sua superação. **Revista da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul (Ajuris)**, 60/251, *apud* SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 122.

⁴⁴ Apesar do texto constitucional trazer a expressão “direitos e garantias **individuais**”, o que poderia levar ao entendimento de que os direitos e garantias **coletivos** — ou seja, sociais — não fariam parte do núcleo essencial da Constituição, a maioria da doutrina considera, com base na interpretação sistemática do texto constitucional, que a expressão seja sinônimo de “direitos e garantias **fundamentais**”, de maneira a englobar não apenas os direitos sociais mas também os direitos de nacionalidade, políticos, aqueles vinculados a partidos políticos e ainda outros direitos de caráter fundamental que não estejam formalmente inseridos no Título II da Constituição mas sim dispersos no texto constitucional — tal como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que se encontra no artigo 225. Acerca deste debate ver, por todos, SARLET; MARINONI; MITIDIERO, *op. cit.*, p. 130-8.

⁴⁵ SARLET; MARINONI; MITIDIERO, *op. cit.*, p. 123-6.

jurisprudência brasileiras, sendo tal eventual alteração, portanto, inteiramente constitucional.

4.2. A concretização, no sistema político-jurídico de representação no Brasil, dos pontos positivos da lista fechada

Dado o contexto político-jurídico brasileiro, e especialmente quando se considera o fato de que o atual sistema de representação não concretiza os princípios fundantes do Estado brasileiro no que concerne à cidadania e à democracia, a implantação do modelo de lista fechada se configura como elemento indispensável para que a maior parte dos problemas anteriormente apresentados sejam solucionados, como se verá a seguir.

O sistema eleitoral de lista fechada tem três pontos que são considerados como positivos pela doutrina do direito eleitoral. O primeiro deles se refere à clara *partidarização* na escolha eleitoral, já que o eleitor irá votar diretamente no partido e não em seus candidatos — o que traz como benefício associado a lembrança do eleitor em relação ao seu voto, elemento fundamental para o exercício da fiscalização posterior do eleito por parte do cidadão. Em segundo lugar, afirma-se que no sistema de lista fechada os dirigentes partidários têm muito mais controle sobre quais candidatos serão eleitos, já que são estes dirigentes que, em geral, definem a ordem em que os candidatos aparecerão na lista, o que fortalece a fidelidade partidária. Por fim, a lista fechada facilita o controle de gastos de campanha, inclusive reduzindo-os, já que a propaganda eleitoral é feita diretamente pelo partido, que pede votos para si mesmo, e não pelos próprios candidatos⁴⁶.

Em primeiro lugar, é importante destacar o entendimento que se tem a respeito da expressão “*partidarização* na escolha eleitoral”. Com tal expressão não se está a afirmar que a lista fechada irá fazer com que os cidadãos votem em partidos, deixando implícito o entendimento de que isto não ocorre no atual sistema de lista aberta. Conforme explicado anteriormente, no sistema atual *a votação já é partidarizada*, ou seja, o eleitor já vota no partido, ou ainda, todos os votos já são direcionados a partidos ou coligações. Neste sentido vale lembrar que o método utilizado para o cálculo do quociente partidário implica na realização de somatório de todos os votos dados pelos eleitores a todos os candidatos de um partido ou coligação para só então, em um segundo momento — no qual já se sabe quantas vagas cada partido ou coligação terá — fazer a classificação interna com base no número de votos que cada candidato recebeu. Em resumo é possível afirmar que no atual sistema de lista aberta em

⁴⁶ NICOLAU, Jairo. Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (orgs.). **Reforma política**: lições da história recente. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 31; FLEISCHER, David. As eleições municipais no Brasil: uma análise comparativa (1982-2000). **Opinião pública**. Campinas, Vol. III, nº 1, 2002, p. 92.

um primeiro momento não importa a quem o voto foi dado — se ao candidato “A” ou “B” ou se ao partido —, já que os cálculos eleitorais são feitos com base no número de votos do partido ou coligação e não dos candidatos individualmente⁴⁷.

O problema é que o cidadão brasileiro, de maneira geral, desconhece o mecanismo acima descrito. Na realidade o que se verifica é que as eleições proporcionais são “contaminadas” com a mentalidade da eleição majoritária⁴⁸ de forma que o cidadão acaba por associar uma à outra e por acreditar que os deputados a deputado federal mais votados são aqueles que virão a ser eleitos — o que, conforme já demonstrado, raramente ocorre. Desta maneira, ao votar em uma eleição proporcional *acreditando que o método de escolha é idêntico ao da eleição majoritária* o resultado não poderia ser outro que não os sentimentos de *falta de representatividade* — já que como os cálculos são feitos com base no

⁴⁷ Em síntese, “‘fechar’ a lista não faz com que os votos passem a ser dados aos partidos ou coligações, pois eles já lhes são dados”. RABAT, Márcio Nuno. **Análise crítica da reforma política**. Novembro de 2009, p. 8.

⁴⁸ Dentre os argumentos a respeito da contaminação de uma eleição por outra destacam-se dois. O primeiro tem caráter institucional: por ser um país com sistema de governo presidencialista, no Brasil o presidente da República acaba por ser a figura política mais importante do país. Por sua vez, ao ser eleito pelo sistema majoritário — assim como os governadores das unidades da federação e os prefeitos dos municípios, também chefes do poder Executivo —, a impressão que fica ao cidadão é a de que estarão eleitos para todos os cargos aqueles que forem os mais votados. Ver a este respeito pesquisa citada na nota nº 197 deste texto, além de NICOLAU, Jairo. Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. **Revista Caderno de Estudos Sociais e Políticos**. V. 4, n. 7, jan-junho 2015, p. 105-7, e ainda VOGEL, Luiz Henrique. **O sistema proporcional de lista preordenada**. Novembro de 2011, p. 8-9. O segundo motivo é de caráter histórico e se relaciona ao patrimonialismo (ainda) presente nas relações de representação político-jurídica no Brasil, que vem a se caracterizar por meio do patrimonialismo (ainda) presente nas relações sociais entre os cidadãos brasileiros. Ainda mais, destaca-se que o patrimonialismo acaba por reforçar a proeminência do poder Executivo com a consequente desvalorização, aos olhos do cidadão, do papel desempenhado pelo poder Legislativo. Neste sentido o poder Executivo se torna a esfera mais importante do poder político, do qual torna-se quase necessário se aproximar — especialmente porque é nele, no poder Executivo, que se encontra o “salvador da pátria”. A respeito do impacto destas ideias no processo de formação da cidadania brasileira ver CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. O autor, à pág. 222-4, *passim*, faz uma síntese da situação: “As eleições legislativas sempre despertam menor interesse do que as do Executivo. A campanha pelas eleições diretas [em 1985, campanha esta pela redemocratização do Brasil] referia-se à escolha do presidente da República, o chefe do Executivo. Dificilmente haveria movimento semelhante para defender eleições legislativas. Nunca houve no Brasil reação popular contra fechamento do Congresso. Há uma convicção abstrata da importância dos partidos e do Congresso como mecanismos de representação, convicção esta que não se reflete na avaliação concreta de sua atuação. O desprestígio generalizado dos políticos perante a população é mais acentuado quando se trata de vereadores, deputados e senadores. [...] A representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população. O papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermediários de favores pessoais perante o Executivo. O eleitor vota no deputado em troca de promessas de favores pessoais; o deputado apoia o governo em troca de cargos e verbas para distribuir entre seus eleitores. Cria-se uma esquizofrenia política: os eleitores desprezam os políticos, mas continuam votando neles na esperança de benefícios pessoais.”

número de votos do partido ocorre a transferência dos votos — e de consequente *descolamento político do representante* — já que a eleição, que se torna *personalizada* (“votou no candidato X, não no partido dele”), dá origem a verdadeiro sentimento de *frustração* quando o eleitor percebe que seu candidato obteve muito mais votos que outro “mas não foi eleito” — repita-se, por acreditar que os cargos do poder Legislativo são escolhidos pelo sistema majoritário.

Portanto, o entendimento da *partidarização* na escolha eleitoral deve ser no sentido de que a lista fechada proporciona maior *vinculação eleitoral* do eleitor ao *partido político* que ele escolherá para representá-lo. Significa dizer que quando o voto é dado ao partido político — e não ao candidato — haverá maior probabilidade do eleitor se lembrar, em longo prazo, do destinatário do seu voto, o que não ocorre nos casos em que o sistema é de lista aberta. Neste sentido tem-se que na Polônia e no Brasil, países com o sistema de lista aberta, a probabilidade de se esquecer o nome do candidato é muito maior (respectivamente 45% e 28%) do que em países tais quais Hungria, Alemanha e Nova Zelândia (respectivamente 10%, 11% e 19%), nos quais o voto é direcionado ao partido⁴⁹.

Além disso, a partidarização decorrente da lista fechada implica em que o partido político obrigatoriamente precisaria dar maior importância à sua própria doutrina partidária, já que a propaganda eleitoral precisaria ser feita pelo próprio partido objetivando a obtenção do maior número possível de votos em si mesmo. Este aspecto da lista fechada pode ser extremamente positivo em termos de representação, já que ficaria claro ao eleitor a quem estaria sendo direcionado seu voto sem a dispersão decorrente do caráter personalizado atualmente existente. Os partidos, assim, vir-se-iam obrigados a apresentar propostas *programáticas* para a solução dos problemas nacionais, em vez de apresentarem — como fazem atualmente — inúmeros candidatos que, com poucos segundos de apresentação, na maioria das vezes limitam-se a dizer frases tais como “Olá, meu nome é Fulano e meu número é 99.999. Vote em mim”.

Como consequência, os partidos diferenciavam-se uns dos outros primordialmente por meio de suas propostas, já que o apelo a características próprias, pessoais, *personalizadas* do candidato — fato típico que reflete o patrimonialismo ao qual já se referiu — seria enfraquecido — ou seja, diminuir-se-ia o verdadeiro *culto à personalidade* atualmente existente⁵⁰. Assim, uma vez que o

⁴⁹ ALMEIDA, Alberto. Amnésia eleitoral: em quem você votou para deputado em 2002? E em 1998?. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNO, Lucio R. (orgs.). **Reforma política**: lições da história recente. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 42.

⁵⁰ Neste sentido é possível afirmar que “se o eleitor não vê partido, mas sim candidatos individuais, a filiação partidária passa a ser um detalhe, diante de outros atributos pessoais que quem vota pode considerar mais importantes. Escolhem-se indivíduos [e não propostas programáticas]”, que é o que ocorre atualmente no caso brasileiro. CINTRA, Antonio Octávio; AMORIM, Miriam Campelo de Melo. Listas preordenadas e financiamento público: prós e contras. **Liberdade e cidadania**. Ano I, nº 1, julho/setembro de 2008.

voto seria direcionado ao partido, caberia aos candidatos efetivamente atuarem em nome do programa partidário de maneira a fortalecer a atuação partidária rumo a ações coordenadas, o que em última instância reforçaria a instituição partidária como efetivo mecanismo de representação no sistema jurídico-político.

É de se esperar, com a lista fechada, não a total ausência das “figuras políticas” na propaganda eleitoral — afinal de contas, tal propaganda precisaria logicamente contar com a divulgação dos nomes escolhidos pelo partido para atuarem em seu nome caso conquistem cadeiras no Parlamento. É plausível acreditar que aqueles que estivessem no topo da lista partidária continuariam a ter certa proeminência junto ao eleitorado como um todo. Contudo, provavelmente tal destaque seria muito menor do que atualmente⁵¹, em que os candidatos aos cargos legislativos, seguindo a lógica majoritária, muitas vezes apresentam-se *também* como “salvadores da pátria” em busca de votos; a tendência seria de diminuição do caráter personalista da propaganda eleitoral, com maior institucionalização da atuação partidária como efetivo instituto de representação.

Apesar dos benefícios que a lista fechada traz no que diz respeito à transformação da representação política — de personalizada para institucionalizada⁵² — existem críticas à sua implantação no Brasil. No que concerne à vantagem de construção de partidos com maior consistência programática, afirma-se que a responsabilidade para tal deve ser do próprio partido e não da legislação. Neste sentido, destaque é dado ao fato de que a legislação eleitoral, tanto em nível constitucional quanto infraconstitucional, dá aos partidos políticos total autonomia em relação à sua organização interna, o que significaria dizer que compete aos partidos estabelecer critérios próprios que fortaleçam a doutrina partidária. Caberia aos partidos, por exemplo, serem mais rigorosos no que diz respeito ao processo de filiação e ao processo de escolha dos candidatos, sendo sua responsabilidade própria caso escolhessem candidatos que não têm afinidade com a ideologia partidária⁵³.

Da mesma maneira, existem críticas a respeito do possível caráter “despersonalizador” da lista fechada. Neste sentido, o argumento é de que as listas fechadas, ao contrário do que se espera, *reforçariam* o personalismo, especialmente a partir do momento em que aqueles que encabeçam as listas seriam tendencialmente os mesmos ao longo do tempo, havendo ausência de renovação político-representativa. Além disso, ainda nesta linha de raciocínio a

⁵¹ NICOLAU, Jairo. Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. *Revista Caderno de Estudos Sociais e Políticos*. V. 4, n. 7, jan-junho 2015, p. 114.

⁵² O que parece ser, por si só, enorme benefício em termos de concretização dos princípios da soberania popular e da representação quando em comparação ao sistema atual, conforme mostrado anteriormente neste texto.

⁵³ RABAT, Márcio Nuno. *Análise crítica da reforma política*. Novembro de 2009, p. 9.

lista fechada teria a prerrogativa de fortalecer *demais* os partidos, de maneira que o candidato seria relegado a segundo plano no sistema representativo — ou seja, passaria a ser mera “marionete” nas mãos do partido político⁵⁴.

Tais críticas, contudo, parecem não ter espaço para prosperar. Em primeiro lugar, é inegável que os partidos políticos já têm autonomia garantida, de maneira que efetivamente compete aos mesmos estabelecer critérios mais rígidos, caso assim desejassem, para a escolha de novos militantes e também para o lançamento das candidaturas. Os partidos poderiam, por exemplo, ter como critério de escolha em seus estatutos que só poderia se lançar como “candidato a candidato” aquela pessoa que estivesse filiada a pelo menos dois anos ao partido — enquanto a legislação eleitoral estabelece o prazo mínimo de um ano. Ou poderiam também estabelecer que só podem concorrer às candidaturas aqueles que nos últimos quatro anos não tenham se desfilado de outro partido, reforçando a identidade ideológica entre o filiado e o partido político. Em resumo, os partidos poderiam, na configuração atual, ser mais rígidos em relação aos seus próprios critérios.

Contudo, se se caminha por tal raciocínio corre-se o risco de não se fazer uma análise da situação sociopolítica *interna* aos partidos. Se os partidos são a única instituição constitucionalmente estabelecida para o exercício da representação e se todo o arcabouço jurídico dá aos partidos a primazia da ação política junto à sociedade, parece ser indispensável considerar o que se passa no ambiente interno aos partidos para que estes não interfiram, em última instância, na tríade de princípios do Estado democrático de direito — soberania popular, democracia e representação. Neste contexto não há como pressupor, por exemplo, que os partidos sejam efetivamente representativos da vontade do cidadão quando as convenções, na maioria das vezes (para não dizer em *todas*), servem atualmente apenas para *homologar* aqueles nomes que a liderança partidária quer ver na lista do partido ou coligação⁵⁵ — nomes estes que são, em geral, de pessoas com carisma suficiente para atrair votos e, assim, eleger o maior número possível de candidatos⁵⁶. Em outras palavras, significa di-

⁵⁴ *Ibidem*. Também Miranda alerta para o perigo da “ditadura partidária”, situação na qual aos deputados caberia apenas uma “obrigação de fidelidade” para com as deliberações tomadas pelos órgãos de liderança do partido. MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Tomo VII. Estrutura constitucional da democracia. Coimbra: Coimbra, 2007, p. 75-6.

⁵⁵ NICOLAU, Jairo. Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. **Revista Caderno de Estudos Sociais e Políticos**. V. 4, n. 7, jan./jun. 2015, p. 116.

⁵⁶ Logicamente este é o maior objetivo de todo e qualquer partido ou coligação: obter o maior número possível de votos. A frase, então, deve ser aqui compreendida em sentido negativo, qual seja, a de que os partidos usam o carisma pessoal dos candidatos **apenas** para aumentar suas chances no momento dos cálculos eleitorais sem nenhum tipo de preocupação com a efetiva representatividade dos mesmos frente aos cidadãos. Com isto não se está a dizer que os partidos políticos, em sistemas com lista fechada, sejam suficientemente **conscientes** no sentido de buscar em primeiro lugar representar o cidadão, mas sim que o vínculo entre representante e representado parece se apresentar de maneira mais natural neste tipo de lista do que no de

zer que aquilo que ocorre *dentro* dos partidos também é relevante porque interfere não apenas no sistema político-jurídico da representação de maneira específica, mas também, em última instância, na própria ideia de cidadania, ao fazer com que tais princípios não sejam concretizados.

Ora, efetivamente os partidos poderiam ser mais rigorosos, mas não o são porque o próprio conjunto de regras eleitorais faz com que os partidos brasileiros sejam irresponsáveis e sem identidade própria, ou seja, transformem-se em meras “agregações fisiológicas” cujo objetivo único é o de obter mais votos — mesmo que para isso seja sacrificado o princípio da representação política. Consoante a legislação eleitoral atualmente em vigor, que justificativa teria um partido para exigir fidelidade partidária de seus membros quando o próprio partido faz coligações com outros cuja doutrina política é completamente contrária à sua própria⁵⁷? Portanto, claramente parece ser necessária a alteração legislativa de maneira a fazer com que os partidos políticos fortaleçam-se, em primeiro lugar, como instituições representativas e, em segundo lugar, como verdadeiros representantes de posições ideológicas em prol da sociedade, posições estas que atualmente não ocorrem no sistema partidário brasileiro.

A crítica referente ao fortalecimento excessivo dos partidos políticos devido à implantação da lista fechada também não merece prosperar⁵⁸. Não há como se pressupor que a implantação da lista fechada engessaria *automática e obrigatoriamente*, de maneira súbita, os partidos políticos, em um processo tão repentino que pudesse trazer mais prejuízos do que aqueles que a situação atual traz para o sistema representativo. Parece ser inegável que tal processo, *se ocorresse*, levaria algum tempo, especialmente porque é necessário pressupor que as forças políticas precisariam conhecer e se adequar à nova forma de definição das listas partidárias, por um lado, e da própria obtenção de votos nas eleições, por outro, de maneira a ser plenamente possível a correção dos rumos com base na experiência do direito comparado.

lista aberta — e isto porque aqui o cidadão não tem como saber efetivamente para quem seu voto está sendo direcionado, enquanto na lista fechada o cidadão sabe que, ao votar no Partido “A”, elegê-lo-á, bem como aqueles que o Partido “A” apresentou como seus candidatos no topo da lista partidária.

⁵⁷ Dois exemplos, dentre inúmeros outros, são emblemáticos neste sentido. A coalizão de partidos que sustentou o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (do PSDB) era formada principalmente pelo seu próprio partido — um partido da **socialdemocracia**, em tese, portanto, com tendências ideológicas de centro-esquerda — e pelo então PFL — Partido da Frente **Liberal**, ou seja, um partido com tendências claramente de direita. Da mesma maneira o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva (do PT — partido de esquerda) tinha como principal aliado o PL — Partido **Liberal**, um partido ideologicamente de direita. Como se vê, exigir fidelidade à doutrina política dos militantes quando o próprio partido não a segue seria no mínimo contraditório.

⁵⁸ Acerca do eventual enraizamento das lideranças partidárias, que colocar-se-iam constantemente no topo da lista, falar-se-á adiante neste texto.

Em um sistema político-jurídico em que a representatividade é baixa, como no caso brasileiro, a implantação da lista fechada pode ainda contribuir para a solução de outro problema grave e que está diretamente relacionada aos princípios da soberania popular, da democracia partidária e da representatividade, que é o da *hiperfragmentação* partidária. Conforme já exposto, o Brasil possui atualmente 32 partidos políticos oficialmente registrados junto à Justiça Eleitoral. No que concerne à atual legislatura (2015-19), eleita em 2014, a Câmara dos Deputados é composta por 28 partidos políticos, sendo este o maior número de partidos detentores de mandatos parlamentares na história brasileira. O partido da atual presidente da República (PT) possui 63 deputados federais, sendo o 2º maior partido na Câmara — o maior é o PMDB (que faz parte da base governista) com 67 deputados federais⁵⁹.

Significa dizer que os dois maiores partidos possuem cada um por volta de 13% do total de deputados, o que em consequência faz com que a atual presidente da República necessite do apoio de nada menos do que seis partidos políticos para obter maioria *simples* dentro da Câmara dos Deputados⁶⁰. E a situação de fragmentação partidária não é diferente nas Assembleias Legislativas das unidades da federação e nas Câmaras de Vereadores municipais⁶¹. Neste sentido, ainda que a lista aberta em si não seja a responsável direta pela proliferação dos partidos no Brasil⁶², é inegável que a conjunção desta forma de organização das listas partidárias com a existência de coligações se torna responsável pela multiplicação dos partidos políticos, já que as coligações favorecem os partidos pequenos⁶³ — servindo isto de justificativa para o aumento do número de partidos.

Por sua vez, com a implantação do sistema de listas fechadas a *tendência* é a extinção das coligações — ou, ao menos, a redução do número de coligações⁶⁴. Como na lista fechada os partidos políticos precisariam fazer campanhas individualizadas de maneira a buscar votos *para si mesmos*, não haveria

⁵⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lideranças e bancadas**. Bancada atual.

⁶⁰ Ou seja, a maioria necessária para aprovar leis ordinárias. A situação do atual governo é mais complicada no que diz respeito à aprovação de alterações legislativas — tais quais emendas constitucionais — que demandam quórum qualificado (três quintos) no Congresso Nacional, e até mesmo para a aprovação de leis complementares, que demandam maioria absoluta.

⁶¹ NICOLAU, Jairo. Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. **Revista Caderno de Estudos Sociais e Políticos**. V. 4, n. 7, jan-junho 2015, p. 107. O autor afirma ainda que “entre os parlamentos de países democráticos não há atualmente nenhum caso de dispersão de poder partidário tão acentuado como o que observamos na Câmara dos Deputados brasileira”.

⁶² Incentivos maiores para a proliferação advêm da possibilidade de participação no Fundo Partidário e na distribuição do tempo de rádio e televisão para as propagandas partidária e eleitoral, conforme explicado anteriormente no texto.

⁶³ NICOLAU, *op. cit.*, p. 108.

⁶⁴ “Mesmo na hipótese de que sejam admitidas coligações [no sistema de lista fechada], os partidos A-B-C-D deveriam definir internamente, seja por meio de uma convenção conjunta ou reunião dos dirigentes partidários qual seria o ordenamento da lista preordenada. Em cada uma das posições da lista, seria preciso definir o nome e o partido do candidato que ficaria com cada uma das posições da lista preordenada. No caso da lista fechada, as 6 vagas seriam ocupadas

muito sentido em fazer coligações com outros partidos. Deve-se ter claro que a lista fechada em si mesma não traz nenhum impedimento para que os partidos formem coligações entre si, definindo critérios para a definição de uma lista de candidatos que seria lançada em conjunto⁶⁵. Entretanto, a lógica da competição eleitoral na lista fechada, que é voltada para a obtenção do maior número de votos *pelelo partido*, em detrimento da lógica da lista aberta que busca o maior número de votos *para o candidato*, leva a crer que as coligações seriam diminuídas, se não extintas, caso tal sistema viesse a ser implantado no Brasil. Consequentemente, conforme já explicitado anteriormente neste texto, uma vez os partidos vindo a ser representantes efetivos da vontade popular fortalecer-se-iam os três princípios básicos da democracia brasileira.

Vale ainda a pena destacar alguns outros benefícios da lista fechada em comparação à lista aberta. Sempre se tendo como foco os princípios estruturantes da cidadania política — a representação, a soberania popular e a democracia partidária —, o sistema de lista fechada gera o fortalecimento da representação por ter o cidadão o conhecimento prévio de quem efetivamente o representa. Enquanto na lista aberta o cidadão tem uma ideia de quem são os *candidatos*, mas, dentre eles, não tem a mínima noção de quem poderão vir a ser seus representantes, a lista fechada empodera o cidadão no sentido de que este já sabe, *previamente*, quem *poderá* vir a ser seu efetivo representante, não apenas por saber que quem irá representá-lo são os partidos, mas também por saber, previamente, que se o Partido “A” obtiver três vagas serão os três primeiros candidatos que irão atuar em seu nome. Em suma, significa dizer que o cidadão sabe a quem seu voto será direcionado, o que não ocorre no sistema de lista aberta devido à transferência de votos e à possibilidade, inclusive, do cidadão auxiliar a eleição de alguém que ele *não* quer que seja eleito.

Outro aspecto relevante da lista fechada é que ela parece contribuir com a diminuição dos gastos com propaganda eleitoral. Como no sistema de lista aberta o candidato precisa estar à frente não apenas dos membros de outros partidos ou coligações mas também à frente dos seus próprios colegas de partido ou coligação, os gastos com propaganda partidária tornam-se extremamente elevados, o que além de ser verdadeiro desperdício de dinheiro abre portas para inúmeros casos de corrupção⁶⁶. Por sua vez, a lista fechada pode,

pelos 6 primeiros candidatos registrados na lista. Como não há voto nominal em candidatos ou voto na legenda de um dos partidos que compõem a lista partidária, apenas uma legenda específica que aglutina todas as legendas, não ha qualquer distorção, produzida pelas próprias regras do sistema proporcional, na distribuição intrapartidária das cadeiras entre os partidos coligados”. VOGEL, Luiz Henrique. **O sistema proporcional de lista preordenada**. Novembro de 2011, p. 22-3.

⁶⁵ RABAT, Márcio Nuno. **Análise crítica da reforma política**. Novembro de 2009, p. 11.

⁶⁶ Um dos maiores casos de corrupção no Brasil foi o da Ação Penal 470, conhecido como “Mensalão”. O caso dizia respeito à compra de apoio político no Congresso Nacional e mobilizou o país por vários anos, desde a divulgação inicial de denúncias em 2005 pela imprensa até a divulgação final do acórdão — com 8.405 páginas — pelo Supremo Tribunal Federal em 2013. Dos

além de reduzir custos de campanha⁶⁷, fazer com que os candidatos trabalhem de maneira cooperativa entre si, já que se o partido não obtiver votos suficientes poucos (ou até nenhum) virão a ser eleitos⁶⁸.

Por fim, importa destacar que a lista fechada naturalmente leva a um maior exercício da fidelidade partidária no âmbito interno dos partidos⁶⁹. Por outras palavras, significa dizer que a lista fechada favorece o controle dos dirigentes partidários em relação àqueles que são candidatos, em um primeiro momento, e em relação àqueles que são os eleitos, em um segundo momento, já que, respectivamente, compete a tais lideranças o encaminhamento dos processos internos do partido que definirão a ordem de registro dos candidatos na lista e também a administração do mesmo durante o exercício do mandato.

38 réus, 25 foram condenados e 12 foram absolvidos. Por sua vez, encontra-se em curso a chamada **Operação Lava-Jato**, deflagrada inicialmente em 2014 pela Polícia Federal do Brasil e que já tem alguns desdobramentos, inclusive com alguns dos suspeitos denunciados pelo Ministério Público Federal (MPF). O caso é considerado pelo MPF como “a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve” e chama a atenção por envolver a maior empresa brasileira, a Petrobras, que seria utilizada para branqueamento de capitais em benefício de inúmeros partidos políticos da base do governo. Ainda segundo o MPF, “grandes empreiteiras organizadas em cartel pagavam suborno para altos executivos da estatal e outros agentes públicos. O valor do suborno variava de 1% a 5% do montante total de contratos bilionários superfaturados”. As informações sobre a **Operação Lava Jato** estão disponíveis em <<http://lava-jato.mpf.mp.br>>. Acesso em 15 de julho de 2015. Ainda acerca das relações entre sistema eleitoral e corrupção ver MIGNOZZETTI, Umberto G. **Electoral systems, competition, and incentives for corruption** e JOHNSON, Joel W. **Electoral systems and political corruption**.

⁶⁷ A título de comparação exemplificativa, nas eleições para a Assembleia da República de Portugal (ARP) em 2011 — feitas pelo sistema de lista fechada — o somatório do valor gasto pelos partidos políticos na campanha eleitoral daquele ano, conforme declaração dos partidos políticos, corresponde a 10.697.165,14 EUR (ou R\$ 37.063.644,75). Ao se dividir este valor por 230 — ou seja, pelo número de deputados que compõem a ARP — tem-se que na média a campanha de cada deputado custou R\$ 161.146,26 (ou 46.509,41 EUR). Por sua vez, no caso brasileiro os gastos totais da campanha eleitoral para deputado federal em 2014 foi de R\$ 1 bilhão (ou 288.616.114,60 EUR). Considerando-se que na Câmara dos Deputados há 513 deputados federais, tem-se que na média a campanha de cada um deles custou R\$ 1.949.317,74 (ou 565.604,51 EUR), ou seja, a campanha de um deputado federal no Brasil custa em média 12 vezes a campanha de um deputado português. Destaca-se ainda, no caso brasileiro, que as cinco campanhas para deputado federal mais caras gastaram em média R\$ 6.980.000,00 (ou 2.014.540,48 EUR) cada. PORTUGAL. Tribunal Constitucional de Portugal. Entidade das contas e financiamentos políticos. **Eleições para a Assembleia da República de 2011**. Contas de campanha eleitoral; TERENCEZI, Gabriela; URIBE, Gustavo; AZEVEDO, Rayanne. Custo de R\$ 5 bilhões faz eleições deste ano baterem recorde histórico. **Folha Poder**. 30 de novembro de 2014.

⁶⁸ Seria possível pensar que aqueles candidatos que estão ao final da lista partidária não auxiliariam os demais a obter voto. Contudo, deve-se ter em mente que o partido vencedor terá influência política dentro do aparelho do Estado, o que é de interesse de todos do partido, e que quanto maior o número de votos maior o número de vagas e, conseqüentemente, maior a influência política.

⁶⁹ NICOLAU, Jairo. Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (orgs.). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 31.

Ainda que possam ser feitas críticas a respeito da maneira pela qual as lideranças partidárias podem atuar no sistema de lista fechada durante o momento de definição das listas⁷⁰ — ou seja, no momento de se definir quem estará no topo e quem estará ao final da lista —, parece ser razoável o entendimento de que a lista fechada, ao permitir maior controle do partido sobre as ações dos parlamentares eleitos, favorece a consecução dos interesses do cidadão que depositou seu voto, portanto sua confiança, naquele partido. Em outras palavras, a lista fechada, ao incentivar maior controle do partido sobre a atuação do parlamentar, tende a levar à maior concretização do princípio da representação popular⁷¹.

4.3. O afastamento dos pontos negativos da lista fechada

Argumenta-se que a lista fechada tenha principalmente três inconvenientes decorrentes de sua implantação: 1) dificulta a renovação da “elite partidária”, já que haveria a tendência ao enraizamento de lideranças políticas que sempre se colocariam automaticamente no topo da lista em cada nova eleição; 2) afasta o eleito do eleitor, já que o parlamentar precisa dedicar atenção às lutas intrapartidárias com vistas ao seu posicionamento na lista o mais perto possível do topo de maneira a vir a ser eleito; e 3) diminui o grau de escolha eleitoral do cidadão, já que quem define quem serão os candidatos é o partido e não o próprio eleitor.

Em relação à primeira crítica, parece inegável que a lista fechada dificulta a oxigenação das lideranças partidárias, já que estas buscarão inserir-se no topo da lista de maneira quase perpétua. Corre-se o risco, desta maneira, de serem criadas verdadeiras “oligarquias” dentro dos partidos políticos de forma a impedir a necessária renovação política que, inclusive, pode ser vista como a alternância de poder típica de uma democracia.

Contudo, é de se destacar que tais “oligarquias” já existem nos partidos brasileiros mesmo o sistema sendo de lista aberta. Como não há limites constitucionais ou infraconstitucionais para a reeleição no caso dos cargos do poder Legislativo, os parlamentares podem permanecer em seus cargos indefinidamente, desde que, logicamente, sejam constantemente reeleitos. Existem parlamentares que chegam a ter 30 ou 40 anos, 50 anos até, “de vida pública”, vindo a orgulharem-se disto com constância nos meios de comunicação. Na média, em termos históricos a taxa de renovação do Congresso Nacional como um todo gira em torno de 40%, ou seja, cerca de 60% dos parlamentares são

⁷⁰ RABAT, Márcio Nuno. **Análise crítica da reforma política**. Novembro de 2009, p. 10-1; NICOLAU, Jairo. Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. **Revista Caderno de Estudos Sociais e Políticos**. V. 4, n. 7, jan-junho 2015, p. 114-5. O problema será analisado no próximo tópico deste texto.

⁷¹ Desde que, logicamente, os partidos políticos não se descolem da sociedade.

constantemente reeleitos, seja para legislaturas seguidas, seja em outras legislaturas⁷².

Entretanto, o fato do problema existir tanto na lista aberta quanto na lista fechada não impede que se busquem soluções para o mesmo. Neste sentido, nada impediria que a proposta legislativa que venha a alterar o sistema de lista aberta para fechada traga critérios que especifiquem explicitamente de que maneira a ordem da lista eleitoral será estabelecida, desde que resguardadas as prerrogativas constitucionais de autonomia interna que os partidos possuem⁷³. Neste sentido caberia ao eleitor, de certa forma, a palavra final a respeito desta possível “oligarquização” do partido, já que ele — eleitor — saberia previamente que a lista é encabeçada por este ou aquele líder partidário: caso concorde com aqueles que estão à frente da lista votaria neste partido, caso contrário votaria em outro⁷⁴.

De maneira correlata à primeira crítica, tem-se também como crítica o fato de que neste modelo a relação entre eleito e eleitor ver-se-ia fragilizada porque aqueles parlamentares que não fazem parte da “elite partidária” precisariam atuar de maneira mais intensa no âmbito interno de seu próprio partido com vistas à obtenção de um posicionamento mais elevado na lista partidária, já que apenas assim poderiam eventualmente serem eleitos⁷⁵. Desta forma, ao priorizar as lutas internas ao partido estaria o parlamentar “dando as costas” ao eleitorado, já que haveria poucos incentivos para sua atuação junto ao eleitor porque seria o partido político o responsável por tal atuação.

Ainda que a crítica tenha sentido, de um ponto de vista principiológico ela se apresenta infundada porque a base de uma democracia partidária é efetivamente o partido político, não o parlamentar eleito. Conforme já exposto, a vaga é disponibilizada ao partido político mesmo no sistema atual de lista aberta, ou seja, são os partidos que têm legitimidade constitucional, acima de tudo, para lançarem candidatos, e ao fazê-lo tornam-se, ao menos do ponto de vista jurídico — ainda que não político — legítimos representantes do cidadão.

⁷² BRASIL. Empresa Brasil de Comunicação. **Câmara: índice de renovação de deputados é menor do que em 2010**. 6 de outubro de 2014.

⁷³ Por exemplo, seria plenamente possível a adição, na proposta legislativa, de limites à reeleição de deputados federais, estaduais e de vereadores, estipulando-se que estes poderiam ser reeleitos por apenas um único mandato subsequente. Tal medida favoreceria a necessária renovação da elite política do país por evitar a presença e a perpetuação no poder de “políticos profissionais” no cenário político brasileiro.

⁷⁴ CINTRA, Antonio Octávio; AMORIM, Miriam Campelo de Melo. Listas preordenadas e financiamento público: prós e contras. **Liberdade e cidadania**. Ano I, nº 1, jul./set. de 2008.

⁷⁵ Este é o sentido, inclusive, dos debates políticos em países que utilizam a lista fechada há mais tempo, como é o caso de Portugal, Espanha, Argentina e Israel. NICOLAU, Jairo. Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. **Revista Caderno de Estudos Sociais e Políticos**. V. 4, n. 7, jan./jun. 2015, p. 114-5.

Com a implantação da lista fechada os partidos continuariam a ser os representantes últimos do cidadão, ainda que houvesse total alteração a respeito da *maneira* pela qual esta representação seria concretizada⁷⁶.

Além disso, e respeitando-se o princípio constitucional da autonomia interna dos partidos políticos, seria viável a instauração de mecanismos que previssem completa democracia interna nos partidos. Neste sentido a legislação poderia deixar explícitos critérios que fomentassem a participação dos filiados no âmbito interno dos partidos políticos, com referência clara, no âmbito de tais critérios, ao próprio processo de formação da lista partidária⁷⁷ — de maneira a se exigir, por exemplo, que a lista partidária só possa vir a ser registrada junto à Justiça Eleitoral se for aprovada em primárias que contem com a participação de um número X de filiados ao partido, ou de incluir a exigência de renovação dos candidatos para que a lista venha a ser aceita pela Justiça Eleitoral, o que seria um ponto positivo por permitir o surgimento de novas lideranças políticas, ou ainda a necessidade de limitação do exercício de mandatos, o que evitaria o surgimento dos *políticos profissionais*. Assim, desde que resguardada a chamada *proibição do princípio do chefe*⁷⁸, nada impede que tal

⁷⁶ Acerca deste tema é importante destacar dois pontos. O primeiro deles diz respeito ao seguinte: o fato das vagas serem dadas aos partidos políticos não transforma os parlamentares em simples “executores” da política partidária. É claro que ao pautarem-se pelos princípios da liberdade e da participação interna na deliberação das propostas partidárias — princípios estes constitucionais e que, portanto, precisam ser concretizados internamente pelos partidos políticos — os parlamentares teriam a possibilidade de interferir na definição dos rumos do partido de maneira a serem responsáveis pelas ações dos partidos. Em outras palavras, não se pode pressupor partidos sem filiados, ou seja, sem pessoas que atuem em seu nome. Estas pessoas são, em última instância, as responsáveis pela definição dos rumos do partido tanto em termos ideológicos, ou seja, no sentido de montagem da doutrina política que sintetizará as diretrizes, os rumos que o partido quer seguir, quanto em termos práticos, ao lançar propostas legislativas no Parlamento e votar a respeito das mesmas. Em segundo lugar é importante destacar que a despeito da representação já ser partidarizada no Brasil — ou, em outras palavras, apesar das vagas já serem juridicamente atribuídas aos partidos políticos, não apenas pelas prerrogativas constitucionais que eles têm de serem os únicos a poderem lançar candidatos em eleições quanto, também, por prerrogativas infraconstitucionais, tais quais a prevista na Resolução nº 22.610/2007 do Tribunal Superior Eleitoral que define que o parlamentar que mudar de partido político no exercício do seu mandato poderá perder a vaga já que esta é do partido e não do parlamentar —, a *maneira* como a representação partidária é atualmente exercida não corresponde, conforme já dito algures, à concretização dos princípios da soberania popular, da própria democracia partidária e da representação, já que a vontade popular não é concretizada, os partidos não atuam como representantes dos cidadãos e, em última instância, estes não se sentem representados no poder Legislativo.

⁷⁷ RABAT, Márcio Nuno. *Análise crítica da reforma política*. Novembro de 2009, p. 10.

⁷⁸ Tal princípio se relaciona à “exigência da formação da vontade a partir das bases, [a]o direito dos membros do partido a actuação efectiva dentro do partido, [a]o direito à liberdade de expressão, [a]o direito à oposição, [a]o direito à igualdade de tratamento de todos os membros”. Em suma, corresponde à aplicação dos princípios estruturantes do Estado democrático de direito nas relações *interna corporis* dos partidos políticos, especialmente quando se considera que o mandato é **representativo** e não **imperativo**. A respeito deste princípio ver CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7 ed., 16 reimp. Coimbra: Almedina, 2014, p. 318.

alteração jurídica indique formas de se estruturar a lista partidária — inclusive com benefícios que se refiram à concretização de outros princípios constitucionais tais como a igualdade entre homens e mulheres em termos de número de candidaturas, que poderia ser favorecida pela implantação da lista fechada — e não o é pela atual lista aberta⁷⁹.

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

Novamente tal crítica parece ser infundada. Por um lado, há de se concordar com o fato de que o cidadão, na lista aberta, tem efetivamente maior possibilidade de exercício do direito de escolha, já que pode escolher não apenas qual partido irá representá-lo mas, também, pode influir na própria ordem da lista partidária por meio da designação do seu voto a um candidato específico⁸⁰. Contudo, não há que se falar em cerceamento, ou mesmo diminuição, do direito ao sufrágio pela implantação da lista fechada, já que o cidadão continuará a ter a mesma possibilidade de escolha que tem na atualidade — já que, do ponto de vista jurídico, *continuará a votar em partidos políticos* como o faz na atualidade. Há de se destacar também que a opção de escolha do cidadão não é absoluta na atualidade, já que este escolhe *dentre os candidatos escolhidos previamente pelo partido político*, da mesma forma que aconteceria em uma eventual mudança para o sistema de lista fechada.

Da mesma maneira, o argumento de que o cidadão brasileiro prefere votar em um candidato do que em um partido porque o partido seria uma

⁷⁹ A legislação eleitoral atual exige que os partidos lancem um mínimo de 30% e um máximo de 70% de candidatos de cada gênero. Contudo, o resultado final traz que as mulheres correspondem a aproximadamente 10% dos parlamentares eleitos, o que se afigura como um efeito deletério da lista aberta. Ora, se “o fundamento do sistema proporcional de lista é tomar o partido como unidade fundamental da representação”, se se fala em sistema **representativo**, parece ser necessário, portanto, fazer com que as mulheres venham a ser mais bem representadas dentro do Parlamento. Neste sentido, “nos sistemas proporcionais [de lista fechada], os partidos têm a possibilidade de organizar a lista de modo que favoreça certos aspectos que eles julguem decisivos. Na África dos Sul, por exemplo, existe uma preocupação de garantir que diferentes grupos étnicos sejam contemplados na lista. Na Argentina, a legislação exige que haja uma alternância de gênero na lista”. NICOLAU, Jairo. Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. *Revista Caderno de Estudos Sociais e Políticos*. V. 4, n. 7, jan./jun. 2015, p. 117. A lista fechada pode, nesta perspectiva, auxiliar na concretização de outros princípios fundamentais do Estado democrático de direito, como o da igualdade de armas entre candidatos de gêneros diferentes.

⁸⁰ Isto, é claro, em um sistema político-jurídico de representação **ideal**, ou no mínimo mais transparente para o eleitor, o qual definitivamente não é o caso do Brasil.

instituição impessoal com a qual seria incapaz de serem criados vínculos sólidos de representatividade parece não ter sentido. Se o vínculo entre eleitor e eleito no Brasil atual fosse realmente sólido devido à lista aberta, o cidadão brasileiro não se esqueceria com tanta rapidez do nome do candidato a quem direcionou seu voto⁸¹. Além disso, vale destacar que no caso brasileiro as circunscrições eleitorais correspondem ao território de cada unidade da federação⁸², de maneira que o distanciamento atual entre eleito e eleitor se dá também porque o voto de um cidadão de Santos (SP) pode auxiliar na eleição de um candidato de Ribeirão Preto (SP), cidade que fica a quase 400 km de distância da primeira.

Estas críticas podem, inclusive, ser utilizadas para se defender outra ideia, qual seja, a de que a lista fechada necessita de maior envolvimento do cidadão com os partidos políticos. Conforme mostrado anteriormente neste texto, o cidadão brasileiro dá pouca ou nenhuma importância a tais instituições, e talvez seja possível afirmar que ele as enxerga como verdadeiro “mal necessário” para o funcionamento da democracia. A lista fechada, por sua vez, exigiria do cidadão maior proximidade com o partido, já que, por saber exatamente a quem seu voto foi direcionado⁸³, poderia ter condições de cobrar do mesmo durante o exercício da legislatura — o que se torna inviável de ser realizado no atual sistema de lista aberta em funcionamento no Brasil. Ao exercer o papel fundamental de acompanhamento do poder Legislativo durante a legislatura, estaria o cidadão contribuindo para o próprio aperfeiçoamento do sistema político-jurídico como um todo, além de, eventualmente, vir mesmo a vincular-se a um partido político qualquer para poder agir na esfera coletiva por meio destas instituições.

5. TERCEIRA PROPOSTA: O ESTABELECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO COMO UM DEVER FUNDAMENTAL POR MEIO DA ESCOLHA PRÉVIA DOS CANDIDATOS PELOS CIDADÃOS

No contexto político-jurídico brasileiro de representação atual os princípios da soberania popular, da democracia partidária e da representatividade são claramente violados devido à existência da possibilidade de coligações, fato este associado ao sistema eleitoral proporcional de lista aberta. Esta violação decorre do fato de que, em última instância, a vontade popular nem sem-

⁸¹ CINTRA, Antonio Octávio; AMORIM, Miriam Campelo de Melo. Listas preordenadas e financiamento público: prós e contras. *Liberdade e cidadania*. Ano I, nº 1, julho/setembro de 2008.

⁸² A título de comparação vale lembrar que das 27 unidades da federação brasileira apenas sete são menores que Portugal em termos de área.

⁸³ Ou seja, o cidadão sabe que seu voto realmente foi para o Partido “A” ou para o Partido “B” de maneira a auxiliar na eleição dos candidatos que estão no topo da lista dos respectivos partidos, não havendo a já citada transferência de votos.

pre é efetivamente representada no Parlamento, já que existe grande porcentagem dos votos que são transferidos de um a outro candidato — quando não de um a outro partido — de maneira a fazer com que a esperada representatividade resultante do sistema proporcional não se concretize. Da mesma maneira, como de maneira geral os candidatos aos cargos do poder Legislativo fazem campanhas personalizadas, com pouquíssimo conteúdo programático-doutrinário e, inclusive, com inúmeras propostas semelhantes às do poder Executivo⁸⁴, torna-se possível afirmar que não há na prática verdadeira democracia partidária no Brasil⁸⁵.

A solução para a falta de concretização de tais princípios passa, portanto, pelo fortalecimento dos partidos políticos, já que são estas as instituições que naturalmente realizam a intermediação entre sociedade e Estado. Por outras palavras, se compete aos partidos políticos realizarem a organização político-parlamentar — e não aos candidatos de maneira individualizada —, nada mais natural do que fortalecer aquelas instituições de maneira que possam efetivamente exercer sua função político-jurídica e também social. Além disso, o fortalecimento dos partidos políticos no Brasil poderia, em médio ou longo prazo, auxiliar no combate ao patrimonialismo e ao personalismo político que ainda se encontram enraizados na cultura (político-jurídica) brasileira, já que o sistema de lista fechada faz com que os parlamentares atuem na defesa de políticas mais globais e não particularistas⁸⁶.

⁸⁴ VOGEL, Luiz Henrique. **O sistema proporcional de lista preordenada**. Novembro de 2011, p. 8. Na propaganda eleitoral brasileira não são poucos os candidatos a deputado (federal, estadual ou distrital) ou a vereador fazendo propostas que claramente correspondem a competências constitucionais do poder Executivo, o que demonstra a falta de conhecimento dos próprios candidatos a respeito das funções exercidas por cada um dos cargos público-eletivos.

⁸⁵ Novamente recorrendo às palavras do Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho proferidas no III Seminário Luso-Brasileiro de Direito, realizado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, os partidos políticos brasileiros na atualidade nada mais são do que “grupos fisiológicos”, ou seja, têm a prática constante — ou ao menos a tendência para a prática — da procura de vantagens pessoais ou favorecimentos privados no desempenho de cargos políticos ou públicos em prejuízo do interesse público comum.

⁸⁶ VOGEL, *op. cit.*, p. 5. Continua o mesmo autor: “Em contraste com o personalismo que caracteriza os sistemas proporcionais de lista aberta e os sistemas distritais majoritários, Pippa Norris aponta que, na medida em que nos sistemas proporcionais de lista fechada os parlamentares não têm incentivos para reivindicar benefícios particularistas, há uma expectativa de que os candidatos do partido defendam políticas de cunho universal, focada na reivindicação coletiva do esforço realizado para alcançar aquela política ou benefício para o conjunto do eleitorado. Como aponta Marenco, ainda que o sistema de lista aberta adotado no Brasil também exerça algum efeito no fortalecimento da estratégia partidária nas campanhas (pois menos de 5% dos candidatos a Deputado Federal elegem-se apenas com seus próprios votos), a necessidade dos candidatos alcançarem votação nominal elevada para situarem-se em posições ‘elegíveis’ da lista aberta acaba por contribuir para o individualismo e a construção de reputações personalistas, com pouco conteúdo partidário”. No mesmo sentido CINTRA, Antonio Octávio; AMORIM, Miriam Campelo de Melo. **Listas preordenadas e financiamento público: prós e contras. Liberdade e cidadania**. Ano I, nº 1, julho/setembro de 2008.

Contudo, é necessário ter claro que não basta a implantação da lista fechada para que todos os problemas de representatividade no Brasil sejam solucionados. Inclusive, é importante ter-se em mente que o objetivo da proposta não é *apenas* o de aumentar, ou de melhorar, a representatividade *em si mesma*: para além disso, a representatividade aqui é vista como um *meio* para se atingir um fim *maior*, qual seja, a efetiva concretização da cidadania como direito e dever fundamental. Em outras palavras, o objetivo é fazer com que a cidadania deixe de ser analisada apenas em sentido restrito — como um direito fundamental — e passe a caminhar cada vez mais em direção ao seu sentido amplo — como um direito, *mas também* como um dever fundamental —, de maneira a fazer com que a participação política do cidadão seja o motor que leve a verdadeiras alterações na sociedade e na maneira de atuar do Estado.

É de se considerar que o objetivo de um Estado democrático de direito seja o de garantir as condições necessárias para o que o cidadão possa colocar em prática todas as suas potencialidades de maneira a ter uma vida digna para si e para seus semelhantes. Este é, e continua a ser, o objetivo do constitucionalismo, que ao buscar limitar os poderes do Estado buscou também, de maneira reflexa, a garantia de um espaço de liberdade que permitisse aos cidadãos seu autogoverno em sua vida privada em conjunto com os demais na vida em coletividade⁸⁷.

Assim, ainda que o constitucionalismo tenha uma faceta claramente individualista por enfatizar que o indivíduo corresponde à peça central na organização social⁸⁸, é claro que tal indivíduo não vive isolado, mas sim em sociedade — e nem poderia viver isolado *na sociedade* —, de maneira que seja necessária a sua contribuição para com esta sociedade na qual vive. A própria noção de poder constituinte originário — ou seja, de que o cidadão é o titular do poder político e que, por sê-lo, irá, *em conjunto com os demais*, criar regras comuns para a convivência pacífica de todos — implica em deveres para com a coletividade. Por outras palavras, o cidadão torna-se responsável pela própria efetividade dos compromissos constitucionalmente estabelecidos, já que é sua responsabilidade cobrar daqueles que exercem o poder em seu nome a concretização dos programas propostos⁸⁹.

⁸⁷ Assim, tem-se que o “constitucionalismo é a teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade”. Ver CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7 ed., 16 reimp. Coimbra: Almedina, 2014, p. 51.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 110-1.

⁸⁹ LIMA, Francisco Gérson Marques de. Os deveres constitucionais: o cidadão responsável. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira (coords.). **Constituição e democracia**. Estudos em homenagem ao Prof. J. J. Gomes Canotilho. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 167. A importância da participação do cidadão é reforçada por este autor quando afirma, à pág. 168, que “quem participa das lutas e dificuldades de alguma coisa, também se sente responsável pelos seus resultados”. Portanto, torna-se necessário — para não dizer obrigatório — o envolvimento do cidadão com a **coisa pública**, não apenas por ser sua

O sistema atual, por ser politicamente fragmentado, não tem sido capaz de criar no cidadão este sentimento de responsabilidade para com a coletividade. O individualismo exacerbado, que inegavelmente é uma característica das sociedades contemporâneas, tem feito com que os indivíduos olhem cada vez mais para si próprios e cada vez menos para a coletividade, passando a acreditar que a responsabilidade pelas questões públicas é sempre “do outro” — seja este “outro” entendido como outros cidadãos, como os partidos políticos, como os representantes eleitos ou até mesmo como o Estado — mas nunca responsabilidade dele, indivíduo. Isto, associado ao fato de que o discurso político eleitoreiro⁹⁰ visa enfatizar sempre a necessidade de garantia de “mais e mais e mais direitos” ao cidadão⁹¹ — sem que tais “novos” direitos muitas vezes sejam até mesmo necessários —, acaba por se refletir negativamente na esfera político-jurídica da participação⁹², esfera esta que se configura como tão importante quanto a esfera individual por ser claro o fato de que questões coletivas interferem no bem-estar da vida privada⁹³.

Não basta, contudo, a simples implantação da lista fechada no Brasil para que a situação atual mude de maneira automática, vindo a garantir aquilo que o atual sistema não garante — nomeadamente a cidadania. Ainda que a

responsabilidade, mas também por criar em si mesmo o sentimento de responsabilidade com aquilo que é coletivo.

⁹⁰ Por **eleitoreiro** entende-se o discurso político com propostas que visam apenas à eleição do candidato, sem real perspectiva de concretização das propostas durante o exercício do mandato.

⁹¹ Como se a positivação — ou até mesmo a constitucionalização — de direitos conseguisse efetivamente garanti-los ao cidadão. A este respeito, por todos, NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

⁹² Novamente está-se aqui a se referir ao “círculo vicioso” sobre o qual já se falou: o cidadão começa a viver cada vez mais de maneira individualizada e atomística, achando que a sociedade nada mais é do que um **instrumento** para a concretização de seus objetivos pessoais. Concomitantemente, passa a acreditar que os políticos “são todos iguais”, já que verifica que de maneira geral todos os candidatos a todos os cargos propõem a mesma coisa, dadas as características do sistema eleitoral brasileiro descritas anteriormente neste texto. Ora, se “são todos iguais”, não faz muita diferença votar no “A” ou no “B”; o que importa é votar naquele que poderá lhe trazer algum benefício pessoal, em uma lógica de “antes pouco do que nada” — isto, é claro, quando o indivíduo se dispõe a votar. Neste contexto, como o voto é visto como nada mais do que mero “aborrecimento”, o indivíduo acredita não ser responsável pelas escolhas que faz, já que no momento da eleição era-lhe razoavelmente indiferente votar no “A” ou no “B” e, uma vez que votou, por não se sentir representado, não sabe de quem cobrar — isto quando tem interesse em fazê-lo. Consequentemente, a responsabilidade pelo que acontece com a sociedade em geral nunca é dele, indivíduo, mas sim do “outro” — seja porque o “outro” votou no candidato que agora está no poder, seja porque o “outro” é o próprio Estado que, visto sob a perspectiva paternalista, é o responsável por prover (fartamente) o cidadão, cabendo a este — nesta visão deturpada do que seria a vida em coletividade — esperar cômoda e apaticamente pelas benesses oriundas do Estado. Esta visão, ainda que claramente venha a infringir o direito fundamental à cidadania, e ainda que vá contra os princípios da vontade popular, da democracia partidária e da representatividade, parece estar presente e vinculada na sociedade brasileira atual.

⁹³ Em outras palavras, não se pode pressupor que um indivíduo irá ter uma vida completa apenas por ser economicamente favorecido.

lista fechada se configure como instrumento fundamental para que se caminhe à concretização da representação política, é necessário reconhecer que o mecanismo, por si só, não irá gerar aumento de participação política e de interesse do cidadão pelo que ocorre na esfera coletiva: se assim o fosse tais problemas não seriam verificados em países europeus⁹⁴. É premente, portanto, a necessidade de se gerar maior envolvimento do cidadão com a *res publica*.

É neste contexto que se apresenta com inegável valor a ideia do *dever fundamental de participação política do cidadão*. Conforme já explicitado algures, a cidadania é direito, *mas também* dever fundamental, de maneira que o indivíduo não poderá compreender seu real significado em um Estado democrático de direito se ele se puser em situação de apatia e de passividade frente àquilo que ocorre na sociedade. Não se pode pressupor a eficaz concretização da cidadania se o cidadão acreditar que compete ao Estado fazer tudo, de maneira que seu envolvimento individual com aquilo que é coletivo, se existente, fique relegado a segundo plano⁹⁵.

Contudo, o dever fundamental de participação política ao qual aqui se está a referir não é aquele *já existente na Constituição de 1988*: este se apresenta *exclusivamente* como o dever de votar, o que contribui para a apatia e para o desinteresse do cidadão brasileiro para com a esfera coletiva — o que é compreensível, já que o cidadão lê em sua Constituição que “todo o poder emana do povo”, mas não vê este poder sendo exercido nem por si mesmo, nem pelos seus representantes. Torna-se necessário, portanto, ampliar a ideia de dever fundamental de participação por meio do estabelecimento de novas regras que façam com que o cidadão se preocupe com a esfera coletiva, já que tal preocupação é parte integrante do dever fundamental de concretização da cidadania.

É por tal motivo que se propõe que a implantação do sistema de lista fechada no Brasil venha obrigatoriamente acompanhada da possibilidade que todo cidadão deve ter de interferir na escolha dos candidatos que serão lançados pelos partidos. Por outras palavras, propugna-se a criação de um mecanismo de participação do cidadão no processo de escolha dos candidatos pelos partidos políticos de maneira que estes só possam lançar aqueles candidatos que contem com apoio popular. A ideia é fazer com que qualquer cidadão escolha quem poderão ser os eventuais candidatos a serem lançados pelos partidos de maneira que o cidadão, quando votar posteriormente nas eleições,

⁹⁴ MAIR, Peter. **Ruling the void**: the hollowing of Western democracy. Edição Kindle. Londres, Nova York: Verso, 2013, esp. Cap. 1.

⁹⁵ “Apesar de poderoso, o Estado (*rectius*, a nação) precisa da contribuição dos cidadãos. A pátria não consegue ser uma super-mãe, que dispensa o auxílio dos filhos para ser altiva e se impor no ambiente internacional”. LIMA, Francisco Gérson Marques de. Os deveres constitucionais: o cidadão responsável. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira (coords.). **Constituição e democracia**. Estudos em homenagem ao Prof. J. J. Gomes Canotilho. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 177.

seja corresponsável pelos eventuais benefícios — ou prejuízos — que aqueles que venham a ser eleitos tragam e/ou causem à sociedade. A proposta tem ainda o condão de diminuir, se não mesmo acabar, com a tendência que os partidos políticos têm, com a lista fechada, de se transformarem em partidos oligárquicos.

Conforme uma das críticas já apresentadas à lista fechada, os partidos encastelar-se-iam em si mesmos, já que as atuais elites políticas se cristalizariam por estarem constantemente no topo da lista partidária, por um lado e, por outro, porque aqueles que têm interesse em serem mais bem colocados nas listas das próximas eleições preocupar-se-iam exclusivamente com os assuntos internos do partido, esvaziando o vínculo com o eleitor. Ainda que seja possível pressupor que no Brasil isto não aconteceria se a legislação trouxesse mecanismos explícitos que evitassem essa oligarquização, parece razoável pressupor que a lista fechada por si só não aumentaria a participação política do cidadão não apenas em termos eleitorais, mas também — e, para os objetivos deste texto, principalmente — em termos de preocupação cidadã com o coletivo. Nada impede, *a priori*, que se vislumbre a situação em que o cidadão continue a “votar por votar”, como parece ser a situação atual; neste caso de nada adiantaria todo o esforço — político, jurídico e social — de alteração do tipo de lista partidária.

Torna-se obrigatório, portanto, estimular a participação política do cidadão para além do voto, especialmente no sentido de se deixar claro ao mesmo que não se pode esperar uma boa vida em sociedade — independentemente do sentido subjetivo que esta expressão possuir — se este mesmo cidadão não se interessar pelo que ocorre na esfera coletiva. Ou seja, não se pode imaginar que a vida em coletividade seja o mero somatório do resultado das vidas individuais: é necessária a compreensão, já anteriormente apresentada, de que o cidadão é responsável não apenas pelo que ocorre em sua vida privada, mas também por aquilo que ocorre na esfera coletiva. É necessária, portanto, a criação de mecanismos institucionais que, com base na ideia de dever fundamental, estimulem o refazimento dos laços sociais⁹⁶ que inegavelmente unem os cidadãos uns aos outros de maneira a permitir que estes continuem a buscar

⁹⁶ Fala-se em **refazimento dos laços sociais** por se acreditar que tais laços encontram-se atualmente desfeitos, especialmente como resultado do individualismo que cada vez mais parece tomar conta da sociedade brasileira. Veja-se, neste sentido, as recentes discussões acerca da redução da maioria penal no Brasil (atualmente estabelecida em 18 anos), em que os defensores da redução argumentam que existe a necessidade de proteção da segurança **individual** em vez do estímulo à criação de políticas **sociais** — ou seja, enfatiza-se o caráter atomístico da proposta por defender-se “a minha proteção”, e não necessariamente a melhoria da sociedade como um todo. Outro exemplo diz respeito à polarização extremada resultante das eleições presidenciais de 2014, em que tanto vencedores quanto perdedores alardeiam que suas propostas são as **únicas** capazes de solucionar os problemas do país — em detrimento da busca do consenso, especialmente quando se fala em exercício do mandato. Acerca do individualismo nas sociedades contemporâneas ver TAYLOR, Charles. **Argumentos filosóficos**. São Paulo: Loyola, 2000, esp. Cap. 13.

aquilo que consideram o melhor para si em termos individuais sem, contudo, deixarem de se enxergar como membros de uma *coletividade* na qual uns têm deveres para com os outros⁹⁷.

Como se daria a aplicação na prática desta proposta? Imagine-se uma situação na qual cada um dos partidos políticos⁹⁸, dentro de determinada circunscrição eleitoral, possa fazer o lançamento de 10 candidatos a deputado federal. Pela lista fechada tradicional o partido organizaria suas convenções e, por critérios próprios, estabeleceria os nomes da lista partidária, com o lançamento de até 25 candidatos⁹⁹. Durante o processo eleitoral o partido faria sua propaganda eleitoral e caberia ao cidadão votar no mês de outubro na lista partidária escolhida. De pronto concretizar-se-iam os princípios da democracia partidária e da representatividade, e durante o exercício da legislatura é de se esperar que seria concretizado o princípio da soberania popular com o partido a colocar em prática suas propostas.

Por sua vez, na proposta aqui apresentada os partidos políticos continuariam a ter o direito de lançar seus 25 candidatos, mas seriam registrados junto à Justiça Eleitoral apenas aqueles candidatos que tivessem sido previamente aprovados pelos cidadãos. Por outras palavras, caberia aos partidos políticos realizarem prévias eleitorais com todos aqueles cidadãos que tivessem interesse em participar das mesmas, independentemente de serem ou não filiados ao partido político em questão. Seria estabelecido um percentual mínimo de comparecimento¹⁰⁰ para que se evitasse a participação de poucas pessoas, de maneira que houvesse legitimidade eleitoral a partir do resultado destas eleições prévias.

⁹⁷ Neste mesmo sentido, “o efeito de desintegração social é hoje patente sobretudo na forma como os grupos sociais, invocando os direitos fundamentais, que foram pensados para os indivíduos, pretendem participar e explorar o Estado sem o servir”. ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976**. 5 ed. Coimbra: Almedina, 2012, p. 150, nota 108.

⁹⁸ A explicação será feita com base em partidos individuais, não em coligações, já que a lista fechada leva à não existência de coligações — ou, ao menos, à tendência de diminuição das coligações.

⁹⁹ Na explicação seguir-se-á a legislação eleitoral atualmente em vigor, destacando-se apenas os pontos que precisariam ser alterados. Neste sentido, o artigo 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, estabelece que “cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher”. BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**.

¹⁰⁰ De maneira análoga ao que já ocorre, por exemplo, no caso dos projetos de lei de iniciativa popular, em que o artigo 13 da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998 diz que “a iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”. No caso da proposta aqui apresentada, a legislação poderia estabelecer que a validação dos candidatos apresentados pelo

Caberia exclusivamente a cada partido a realização de suas próprias eleições prévias, com recursos próprios, no prazo de seis meses antes das convenções partidárias propriamente ditas. No exemplo em questão o partido poderia apresentar uma lista com 50 nomes, sendo que aqueles que fossem os 25 mais votados seriam os candidatos oficiais do partido para a eleição subsequente. Seria possível até mesmo que o partido não apresentasse uma lista pré-organizada de seus próprios candidatos, mas sim deixasse em aberto a possibilidade para que todos aqueles que fossem seus filiados pudessem ter a possibilidade de concorrer nestas eleições prévias.

O método utilizado para a realização destas eleições poderia ser de definição própria do partido — se votação presencial em cédulas de papel, se votação por urna eletrônica, se votação pela *internet* ou por aplicativos de *smartphones* —, dada a autonomia partidária constitucionalmente estabelecida, desde que resguardados, dentre outros, os princípios da transparência — com publicação *online* de todas as atividades do partido no que concerne a tais eleições prévias — e da igualdade de armas entre aqueles filiados que decidissem concorrer visando à sua indicação como candidatos do partido.

Seguindo o exemplo dado, uma vez escolhidos os candidatos do partido — que seriam os 25 mais votados — caberia ao partido seguir os trâmites da legislação eleitoral no sentido de registrá-los como candidatos oficiais para a eleição subsequente, organizando-os em ordem decrescente, do mais votado para o menos votado, conforme resultado das eleições prévias. Em outras palavras, o partido estaria declarando à Justiça Eleitoral que, conforme a vontade prévia do cidadão, ele está registrando aqueles candidatos específicos, e não aqueles nomes que ele — partido — gostaria de ver eleitos¹⁰¹.

Aqui está uma das principais diferenças entre o sistema atual de lista aberta e o sistema de lista fechada com participação prévia do cidadão. Afinal, seria possível argumentar que a proposta apenas altera o momento em que o cidadão indicaria suas preferências: enquanto na lista aberta tal indicação é feita *após* o registro dos candidatos pelos partidos, nesta proposta a indicação seria feita de maneira *prévia* ao registro, de maneira a ser esta a única verdadeira alteração. Isto, porém, não corresponde à realidade da proposta, já que o que se busca aqui é a criação de mecanismos que permitam um *real envolvimento do cidadão* com o processo de definição das candidaturas. Em outras palavras, o que se pretende é fazer com que o cidadão se sinta *parte do processo* por atuar de maneira *ativa* na definição de quem serão os candidatos, em vez

partido só ocorreria se houvesse a participação de pelo menos 15% dos eleitores daquela circunscrição eleitoral, sob pena de nulidade do posterior registro do candidato junto à Justiça Eleitoral.

¹⁰¹ A proposta poderia, inclusive, contribuir para a renovação das elites políticas dentro do partido, combatendo, desta forma, a tendência à já aludida oligarquização dos partidos políticos.

de se colocar como parte *passiva* cuja função é apenas a de escolher dentre as opções disponibilizadas *por outrem*.

No contexto dos deveres fundamentais, a proposta busca também *responsabilizar* o cidadão pelas suas escolhas. No modelo atual é muito fácil para o cidadão isentar-se de responsabilidade pelo que ocorre na esfera coletiva: basta que ele afirme que “fez sua parte” ao votar nas eleições, mas que o responsável por concretizar a vontade popular — o representante ou o partido político — se desviou dos objetivos iniciais, ou seja, “não cumpriu o que prometeu”. Torna-se até mesmo *cômica* para o cidadão a situação de afirmar que “as coisas não melhoram porque outros não querem” ou, mais ainda, afirmar que não sabe efetivamente a quem seu voto foi direcionado, o que impede o exercício de sua função de controlador da atividade política. Em suma, o sistema político-jurídico atual permite a *irresponsabilidade* do cidadão frente à *res publica*, de maneira que o círculo vicioso de mútuo afastamento de uns e de outros (de representantes e representados) seja reforçado.

Por sua vez, a proposta ora apresentada implica na presença do cidadão na esfera coletiva para além do momento meramente eleitoral. Não bastaria que o cidadão escolhesse um candidato qualquer (como ocorre na atualidade) sem se preocupar com as consequências do ato eleitoral. Uma vez que o cidadão seria corresponsável pela escolha dos candidatos, é de se pressupor que ele passaria a se preocupar mais com temas coletivos de maneira a fortalecer o sentimento de identificação típico de uma verdadeira comunidade¹⁰².

Se a vida em coletividade pressupõe ações individuais que transcendam o próprio indivíduo, parece ser razoável exigir, na forma de um dever funda-

¹⁰² A respeito desta identificação do cidadão com a coletividade, ver TAYLOR, Charles. **Argumentos filosóficos**. São Paulo: Loyola, 2000, esp. Cap. 10. Às págs. 203-4 (*passim*) o autor chama tal identificação de “patriotismo”, definindo-o como uma “identificação [de uns] com os outros num empreendimento comum específico. Não me dedico a defender a liberdade de qualquer um, mas sinto o vínculo de solidariedade com meus compatriotas em nossa empresa comum, a expressão comum de nossa respectiva dignidade”. Assim, “posso não conhecer a maioria de meus compatriotas e posso não desejar particularmente tê-los como amigos quando de fato os conheço. Mas a particularidade entra em cena porque meu vínculo com essas pessoas passa por nossa participação numa entidade política comum”. Portanto, “para ter uma sociedade livre, é preciso substituir a coerção por alguma outra coisa. Essa outra coisa só pode ser a identificação voluntária com a *polis* por parte dos cidadãos, um sentido de que as instituições políticas em que vivem são uma expressão deles mesmos. As ‘leis’ têm de ser vistas como reflexo e defesa de sua dignidade como cidadãos, ser, por conseguinte, num certo sentido, extensões deles mesmos”. Entretanto, não se pode esperar que tal identificação, ou seja, tal preocupação com o que ocorre na coletividade ocorra **apenas** com base em valores morais — não apenas pela subjetividade destes, subjetividades estas inclusive do ponto de vista individual (ou seja, hoje posso ser favorável a algo, mas amanhã não mais), mas também, e principalmente, pelo fato de que valores morais não podem ser juridicamente exigíveis junto à coletividade. A respeito da possibilidade de exigência jurídica dos deveres fundamentais ver NABAIS, José Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade**: estudos sobre direitos e deveres fundamentais. Coimbra: Coimbra, 2007, p. 220.

mental, que o indivíduo se preocupe não apenas com sua vida privada e particular mas também com a esfera coletiva. Por outras palavras, e no contexto da proposta aqui apresentada, significa dizer que o cidadão precisa se inteirar daquilo que os pré-candidatos estão a realizar já mesmo antes de virem a exercer o poder político como representantes. Além disso, o cidadão precisaria saber não apenas quais são os seus próprios objetivos individuais, mas também ter uma ideia mínima a respeito do que é necessário para o desenvolvimento da coletividade na qual se insere.

Neste aspecto é possível afirmar que a proposta aqui apresentada permite uma série de benefícios correlatos, tais como uma maior democratização dos partidos — já que qualquer filiado tem a mesma possibilidade de ser indicado pelo partido, o que diminui a tendência à oligarquização e ao predomínio de uns poucos integrantes da cúpula partidária em todo o processo político — e ainda o controle do cidadão a respeito dos atos de seus representantes com base no sentimento de responsabilidade, já que se o político posteriormente eleito agir de maneira incompatível com aquilo a que se propôs também o cidadão será responsável, já que o escolheu anteriormente nas eleições prévias.

Ainda, vale a pena destacar outro benefício correlato, qual seja, a ideia de maior conscientização política decorrente da própria necessidade de conhecimento, por parte do cidadão, a respeito de assuntos que digam respeito à esfera coletiva. Por outras palavras, o envolvimento do cidadão com os assuntos do Estado pressupõe que aquele tenha uma cultura geral mínima que permita não apenas conhecer o que se passa, mas também acompanhar os fatos, formando juízos a respeito dos temas e, finalmente, intervindo conscientemente em tais assuntos, especialmente no exercício de sua função de controle. Neste sentido, parece ser também um dever fundamental do cidadão a busca por maior formação cultural, já que a ausência desta cultura mínima, por interferir no exercício da participação consciente do cidadão, acaba por interferir, em última instância, na própria dignidade humana¹⁰³.

¹⁰³“O ideal democrático supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, ao corrente dos principais problemas, capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas e fortemente interessados em formas diretas ou indiretas de participação”. SANI, Giacomo. Verbete “participação política”. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. 11 ed. Brasília: UnB, 1998, p. 889. Desta forma, “seria de todo incompatível com a ideia democrática e com o princípio da igualdade [...] se se deixasse ao acaso, relativamente a quem pode exercer o direito de voto e as demais formas de participação democrática na gestão da *res pública*, a obtenção ou não da formação cultural necessária ao exercício autónomo de tais direitos. [...] A incapacidade, por falta de uma cultura geral mínima, para seguir de perto e **entender com autonomia** os assuntos públicos, em que se é chamado a participar, acaba por **transformar os cidadãos**, sujeitos desses direitos, em mero **objecto da máquina estadual** (eleitoral), ou seja, em **simples instrumento de funcionamento** democrático do estado”. NABAIS, José Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade**: estudos sobre direitos e deveres fundamentais. Coimbra: Coimbra, 2007, p. 384-5. Sublinhado adicionado.

Ressalta-se também que não apenas os cidadãos têm o dever fundamental de participar, mas também os partidos têm o dever fundamental de concretizar as propostas utilizadas como mecanismo para o convencimento do cidadão¹⁰⁴. Isto significa dizer que as propostas feitas pelos partidos não podem significar meros compromissos eleitoreiros de cunho populista com o objetivo de obtenção de votos, mas sim devem buscar concretizar aquilo que o cidadão espera de seu representante — em última instância, o bem comum. O chamamento do cidadão à sua responsabilidade pela coletividade não implica em esvaziamento da responsabilidade de outras instituições — neste caso dos partidos políticos — na concretização de seus respectivos deveres fundamentais.

Por derradeiro, vale chamar a atenção ao fato de que a proposta apresentada não infringe a prerrogativa constitucional já estabelecida de supremacia dos partidos políticos como legítimos representantes da vontade popular. Ao contrário, pressupõe-se que o estabelecimento da lista fechada contribua para reforçar a fidelidade partidária, por um lado, e de fomentar, junto ao cidadão brasileiro, a ideia de que são os partidos os detentores da vaga parlamentar, ao mesmo tempo em que exige do cidadão o compromisso com o bem público por meio da exigência do cumprimento do dever fundamental de participação política para além do momento exclusivamente eleitoral.

6. CONCLUSÃO

O sistema constitucional democrático dos Estados ocidentais do século XXI está estruturado em premissas que remontam ao final do século XVIII. Se naquele momento inicial era necessária a garantia da liberdade individual frente a um Estado então absolutista, os acontecimentos do século XX — em especial aqueles ocorridos após a Segunda Guerra Mundial — trouxeram a necessidade de reformulação das estruturas político-jurídicas então existentes. No caso brasileiro, entretanto, tal reformulação não ocorreu, especialmente

¹⁰⁴ Ainda que se pareça natural associar os deveres fundamentais apenas às pessoas físicas, é importante destacar que também as pessoas jurídicas (ou seja, pessoas coletivas) têm obrigações para com a coletividade. Por sua vez a expressão **pessoas coletivas** “deve ser entendida com um sentido amplo, com o sentido capaz de abarcar organizações colectivas mesmo desprovidas de personalidade jurídica (em termos de direito privado). Pois bem, estas pessoas ou organizações colectivas estão sujeitas aos deveres fundamentais **compatíveis com a sua natureza**”. NABAI, José Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade**: estudos sobre direitos e deveres fundamentais. Coimbra: Coimbra, 2007, p. 304. Itálico adicionado. Parece ser claro que a **natureza** de um partido político é a de exercer a representação por meio da concretização da vontade popular expressa por meio dos votos em uma eleição. Portanto, por dedução lógica tem-se que também os partidos políticos têm deveres fundamentais — no caso, o dever de concretizar a doutrina política proposta. Só assim é possível concretizar uma das traves mestras da democracia representativa contemporânea — qual seja, a de estabelecimento de correlação entre a vontade popular e a vontade dos órgãos governativos. A respeito destas traves mestras ver MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Vol. II. Tomo III. Estrutura constitucional do Estado. Coimbra: Coimbra, 2014, p. 378.

quando se considera que o sistema eleitoral atualmente em vigor é praticamente o mesmo dos últimos 70 anos; em outras palavras, modernizaram-se os *métodos* para o exercício dos direitos políticos — por exemplo, com a implantação da urna eletrônica —, mas não a própria definição destes direitos políticos e de formas de exercê-los.

Além disso, a própria dinâmica da estruturação dos direitos no Brasil seguiu caminho diferente daquele que é muitas vezes considerado como o “modelo” do desenvolvimento histórico dos direitos fundamentais, qual seja, a Inglaterra. Enquanto neste país primeiro constitucionalizaram-se os direitos civis, em seguida os direitos políticos e, por fim, os direitos sociais — de maneira, inclusive, a dar origem à doutrina das “dimensões dos direitos fundamentais” —, no Brasil o que se verificou em termos históricos foi uma verdadeira “inversão da pirâmide”, de maneira que primeiro surgiram os direitos sociais, depois os direitos políticos e, por fim, os direitos civis — isto sem desconsiderar que no Brasil tais direitos se caracterizam muito mais por serem *concessões* por parte do Estado e não *conquistas* da sociedade¹⁰⁵. Neste processo esvaiu-se a lógica democrática entendida como efetivo mecanismo para a participação do cidadão: em vez disso instituiu-se — até mesmo por uma necessidade prática de se enfatizar a mudança da estrutura do Estado efetuada em 1988 com a nova Constituição — que por democracia entende-se (apenas) o *direito* de votar.

Contudo, as constituições pós-Segunda Guerra Mundial — dentre as quais a do Brasil se insere — não podem ser — e efetivamente não são — mais vistas como mero mecanismo para se evitar o abuso do poder por parte do Estado. Mais que isto, tais constituições têm caráter eminentemente programático, ou seja, têm caráter político, posto que vêm a integrar em seus textos valores e princípios¹⁰⁶ que correspondem àqueles definidos após o conflito mundial da década de 1940 e que se sintetizam na proteção à dignidade humana. No caso brasileiro, além da própria dignidade humana, valor alçado a fundamento da sociedade e do Estado, destacam-se também os princípios da soberania popular, da representatividade e da democracia, também fundamentais para o bom desenvolvimento da sociedade brasileira.

¹⁰⁵ “Primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular [Getúlio Vargas, que governou o Brasil de 1930 a 1945]. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial [durante a ditadura militar entre 1964 e 1985], em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo”. CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 219-20.

¹⁰⁶ XIMENES, Julia Maurmann. **O comunitarismo e dinâmica do controle concentrado de constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 1-2.

Neste contexto, compete ao jurista buscar mecanismos que consigam melhorar não apenas a interpretação da constituição mas também que possam solucionar as falhas eventualmente presentes no texto original ou aquelas decorrentes da evolução natural da sociedade. Neste sentido a interpretação exclusivamente positivista da Constituição¹⁰⁷ brasileira é prejudicial à concretização de tais valores e princípios, já que permite, no que concerne ao tema analisado neste texto, que se considere como democrático um país que permite a participação do cidadão — além, é claro, da presença de outros elementos que do ponto de vista jurídico são vistos como fundamentais para a existência de um regime democrático — sem, contudo, analisar a *qualidade* desta participação¹⁰⁸. Ou seja, reproduz-se desta forma a ideia de que por democracia entende-se a simples presença de determinadas *regras do jogo*¹⁰⁹ sem que se analise se tais *regras do jogo*, ao serem aplicadas por si mesmas, contribuem para a concretização dos princípios fundantes da sociedade e do Estado — ou, se por outro lado, acabam por prejudicá-los.

Ora, se o processo de desenvolvimento científico se origina a partir da dúvida¹¹⁰, torna-se necessário então analisar até que ponto a atual Constituição brasileira de 1988, bem como a legislação eleitoral infraconstitucional, trata tais princípios fundantes. Neste sentido vislumbra-se claramente que as atuais regras eleitorais — elaboradas em um contexto completamente distinto do atual¹¹¹ e inúmeras vezes remendadas, mas nunca verdadeiramente alteradas — não concretizam os princípios anteriormente referidos. E isto é grave, posto que a esfera política da sociedade — que no mundo antigo era vista como o grau mais elevado de atividade social que poderia ser desempenhada por um cidadão¹¹² — atualmente é vista associada apenas à corrupção, a crimes político-eleitorais, a meio para fácil enriquecimento ou até mesmo como meio para

¹⁰⁷ Entende-se por “interpretação exclusivamente positivista da constituição” aquela “que tende ao argumento de autoridade, de cunho dogmático-formal” e que leva ao “manualismo”, ou seja, à criação de “manuais” que apenas reproduzem, e não constroem, o conhecimento jurídico. XIMENES, *op. cit.*, p. 3.

¹⁰⁸ BORÓN, Afílio. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994, p. 94-103.

¹⁰⁹ Acerca da democracia como simples **regras do jogo** ver SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo da Cultura, 1961. Uma síntese de tais regras é apresentada por BOBBIO, Norberto. Verbete “democracia”. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais. 11 ed. Brasília: UnB, 1998, p. 327.

¹¹⁰ XIMENES, Julia Maurmann. **O comunitarismo e dinâmica do controle concentrado de constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 3.

¹¹¹ Vale destacar que o **Código Eleitoral** brasileiro é de 1965, ou seja, entrou em vigor um ano após o golpe militar de 1964. Neste sentido é surpreendente que tenha sido recepcionado pela Constituição de 1988 e, mais ainda, que continue em vigor, ainda que tenham ocorrido algumas alterações no texto original sobretudo no que concerne à modernização tecnológica.

¹¹² BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Curso de filosofia do direito**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 106-9.

que se evitem punições devido ao foro privilegiado que parlamentares possuem em vez de ser vista como o meio por excelência pelo qual uma sociedade se regulamenta e se desenvolve.

Desta maneira, considerando-se que os fatos jurídicos são também fatos sociais, políticos, históricos, econômicos, e que não são corretamente analisados pela simples leitura daquilo que está posto na lei¹¹³, neste trabalho buscou-se analisar de que maneira as regras atuais do sistema eleitoral brasileiro — especificamente nas eleições proporcionais, que se utilizam do sistema de lista aberta — contribuem para a concretização daqueles princípios que estão mais diretamente relacionados à democracia de maneira geral, ou seja, os princípios da soberania popular, da democracia partidária e da representatividade. O que se viu não é animador, já que a legislação acaba, na prática, por afastar o cidadão da esfera coletiva.

Para solucionar o problema foram feitas três propostas: a primeira delas é a de acabar com as coligações partidárias conforme atualmente existentes — ou seja, impedir que as coligações sejam temporárias — e em seu lugar permitir o surgimento de federações partidárias, isto é, de coligações que permaneçam como tais para além do período eleitoral, durante o exercício do mandato, de maneira a fazer com que a vontade popular expressa por meio do voto permaneça ao longo da legislatura. A segunda proposta corresponde à mudança do modelo de listas no sistema proporcional brasileiro, alterando-se do sistema de lista aberta para o sistema de lista fechada, já que esta mudança poderia trazer mais densidade programática aos partidos políticos brasileiros ao mesmo tempo em que deixaria claro ao cidadão quem o representa. Por fim, propôs-se que os candidatos que eventualmente sejam lançados pelos partidos políticos passem previamente pelo crivo dos eleitores, em uma espécie de eleições prévias, de maneira a fazer com que o eleitor se sinta corresponsável, em conjunto com os partidos políticos, pela definição dos rumos que a sociedade irá seguir.

Destaca-se que estas propostas, especialmente a terceira, são sustentadas doutrinariamente pelo conceito de deveres fundamentais, ou seja, pela perspectiva de que os direitos fundamentais só podem levar à concretização da dignidade humana caso sejam acompanhados das devidas prestações por parte dos indivíduos em benefício da coletividade. Em outras palavras, não se pode pressupor que os cidadãos tenham cada vez mais e mais direitos sem a existência de deveres, não apenas para consigo mesmos, mas também para com os demais e para com a coletividade, já que a expressão máxima da potencialidade do ser humano se dá quando este tem seus direitos garantidos e protegidos pelo Estado, por um lado, mas também quando ele exerce com responsabilidade suas funções frente à coletividade.

¹¹³ XIMENES, *op. cit.*, p. 3.

Nesta perspectiva, é importante destacar que a fundamentação parte de um ponto de vista comunitarista, não liberal, por pressupor que os valores e princípios da dignidade humana, do pluralismo político e da cidadania só podem efetivamente (co)existir em um substrato social que tenha por base a solidariedade entre aqueles que dele fazem parte. Por outras palavras, não se pode pressupor que uma interpretação liberal da constituição — que leva ao individualismo exacerbado típico dos dias atuais — incentive a preocupação que o cidadão deve ter para com a coletividade¹¹⁴. Da mesma maneira, a interpretação liberal da sociedade dificulta o entendimento da noção de dever fundamental, já que pressupõe o cidadão apenas como receptor passivo de direitos e não como um ser humano que, dotado de dignidade, tem a contribuir para com a vida em coletividade.

Por meio da ênfase no dever fundamental de participação política do cidadão para além do momento de voto, e ainda com seu reverso — qual seja, com a concretização do dever fundamental que os partidos políticos têm de concretizar a vontade popular — espera-se que as mudanças propostas neste texto sejam capazes de promover a (re)entronização no cidadão dos princípios que fundamentam a sociedade brasileira, de maneira que ele possa efetivamente exercer sua cidadania no sentido mais amplo possível vindo a concretizar, desta forma e em última instância, sua própria dignidade humana.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alberto. Amnésia eleitoral: em quem você votou para deputado em 2002? E em 1998? In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (orgs.). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 42.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976**. 5 ed. Coimbra: Almedina, 2012.

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

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

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João

¹¹⁴A respeito destas diferentes concepções de sociedade — a liberal e a comunitária — ver XIMENES, Julia Maurmann. **O comunitarismo e dinâmica do controle concentrado de constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, esp. Cap. 2.

Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais. 11 ed. Brasília: UnB, 1998.

BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira (coords.). **Constituição e democracia**. Estudos em homenagem ao Prof. J. J. Gomes Canotilho. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BORÓN, Atílio. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994, p. 94-103.

BRASIL. Empresa Brasil de Comunicação. **Câmara: índice de renovação de deputados é menor do que em 2010**. 6 de outubro de 2014.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas populacionais para os municípios brasileiros em 01.07.2014**.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas eleitorais 2014**. Estatísticas do eleitorado — Quantitativo / Eleitorado. Quantidade de eleitores no Brasil.

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

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CINTRA, Antonio Octávio; AMORIM, Miriam Campelo de Melo. Listas preordenadas e financiamento público: prós e contras. **Liberdade e cidadania**. Ano I, nº 1, jul./set. 2008.

FLEISCHER, David. As eleições municipais no Brasil: uma análise comparativa (1982-2000). **Opinião pública**. Campinas, Vol. III, nº 1, 2002, p. 92.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 11 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

JOHNSON, Joel W. **Electoral systems and political corruption**. 1º de agosto de 2014. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2488834>>. Acesso em 14 de julho de 2015.

MAIR, Peter. **Ruling the void: the hollowing of Western democracy**. Edição Kindle. Londres, Nova York: Verso, 2013.

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

MARSHALL, T. H. Citizenship and social class. In: MANZA, Jeff; SAUDER, Michael. **Inequality and society**. Nova Iorque: W. W. Norton and Co., 2009.

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

_____. Limites da revisão: cláusulas pétreas ou garantias de eternidade. Possibilidade jurídica de sua superação. **Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul (Ajuris)**, 60/251.

MIGNOZZETTI, Umberto G. **Electoral systems, competition, and incentives for corruption**. 18 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2415060>>. Acesso em 14 de julho de 2015.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Tomo VII. Estrutura constitucional da democracia. Coimbra: Coimbra, 2007.

MORO, Giovanni. **Active citizenship as phenomenon and concept**. Paper apresentado no Congresso do Instituto Internacional de Sociologia. Tel Aviv: 15 de julho de 1999.

NABAIS, José Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade**: estudos sobre direitos e deveres fundamentais. Coimbra: Coimbra, 2007.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

NICOLAU, Jairo. Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. **Revista Caderno de Estudos Sociais e Políticos**. V. 4, n. 7, jan./jun. 2015.

_____. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 49, nº 4, 2006.

_____. Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (orgs.). **Reforma política**: lições da história recente. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RABAT, Márcio Nuno. **Análise crítica da reforma política**. Novembro de 2009.

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

TAYLOR, Charles. **Argumentos filosóficos**. São Paulo: Loyola, 2000.

TERENZI, Gabriela; URIBE, Gustavo; AZEVEDO, Rayanne. Custo de R\$ 5 bilhões faz eleições deste ano baterem recorde histórico. **Folha Poder**. 30 de novembro de 2014.

VOGEL, Luiz Henrique. **O sistema proporcional de lista preordenada**. Novembro de 2011.

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

* Recebido em 16 abr. 2016.