

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

JOÃO PAULO PAIVA DA SILVA

**A INFLUÊNCIA DAS LISTAS FECHADAS SOBRE O CLIENTELISMO DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS**

NATAL – RN

2012

JOÃO PAULO PAIVA DA SILVA

**A INFLUÊNCIA DAS LISTAS FECHADAS SOBRE O CLIENTELISMO DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Artigo Científico apresentado à Banca Examinadora do Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas, em cumprimento às exigências legais como requisito parcial à obtenção do título de Graduado em Gestão de Políticas Públicas.

Orientador: Professor-Doutor Alan Daniel Freire de Lacerda

**NATAL – RN
2012**

Introdução

O objetivo deste documento é apresentar e analisar as consequências resultantes do uso de sistemas eleitorais de lista fechada, abordando sua influência em diversos aspectos, como corrupção, organização intra-partidária e accountability. De forma mais específica, é almejado o entendimento de como o emprego de listas pré-definidas pelos partidos políticos age sobre a problemática do clientelismo e a reação desta interação sobre as políticas públicas.

As eleições podem ser entendidas como forma de habilitar um candidato, eleito pela iniciativa e preferência do seu eleitorado. Em outras palavras, esta definição descreve e é favorável às políticas personalistas, na figura do pretendente a cargo eletivo, sendo a base conceitual para o uso de listas abertas. Nesse caso, é enaltecido o candidato como um “produto”, através da forte utilização dos veículos de comunicação.

Outro ponto de vista indica que a representação é estabelecida por meio da escolha dos partidos políticos, através da adequada proporcionalidade de participação de cada um no Parlamento. Ou seja, esta acepção indica que as candidaturas são obtidas através da ideologia e seguidores partidários, sendo, assim, a principal consideração para adoção de listas fechadas. A discussão a respeito desses dois modelos pode ser considerada tão importante quanto a do emprego de sistemas majoritários ou proporcionais.

Apesar da grande importância que têm os sistemas eleitorais, é salutar reconhecer a importância de outros fatores para o resultado de eleições. Aspectos como a quantidade de eleitores capazes de votar, a obrigatoriedade ou não do voto, a regulamentação para controle de gastos de campanha, exigências para escolha dos candidatos, dentre vários outros, são determinantes, também, para o saldo da corrida eleitoral (NICOLAU, 2004).

Dessa forma, de maneira inicial, faremos a diferenciação entre os sistemas proporcionais que contam com lista aberta, fechada e flexível. No capítulo seguinte, será abordada a questão do clientelismo quando do uso de listas fechada e como se dá a influência nas políticas públicas. Posteriormente, pontuaremos efeitos secundários – sob a ótica deste estudo – gerados pela adoção de listas fixas. Por fim, serão apresentadas e comentadas propostas para a Reforma Eleitoral no Brasil que tangenciem o uso de listas fechadas.

Sistemas de lista

Várias são as formas de eleger um candidato. A primeira grande distinção existente entre os sistemas eletivos refere-se ao modo como a contagem dos votos é feita. Nos sistemas majoritários existe a garantia de que aquele que fora mais votado ganhe a eleição, independente dos vários subtipos existentes nesse sistema. Nos sistemas proporcionais, a dedicação é em prol da garantia da maior representatividade possível entre os votos dados e os candidatos eleitos, através, principalmente, do uso de listas ou do voto único transferível. Há ainda os sistemas mistos, que englobam características dos dois sistemas. Como exposto anteriormente, a ênfase deste estudo será dada aos sistemas de lista fechada, razão pela qual serão expostas as diferenças desta forma de votação em relação às listas aberta, flexível e livre.

Os defensores do sistema proporcional indicam que a sua adoção capacita o Legislativo a ter uma fiel representação do seu eleitorado. Assim, preferências e grupos relevantes – independentemente de sua grandeza – teriam força dentro do Parlamento. Mirabeau, político francês que inspirou essa concepção, abalizava a ideia de que o Parlamento deveria representar de forma fidedigna as características do eleitorado, tal como um mapa reproduz em miniatura os diferentes traços geográficos de um território. Assim, descreveremos os formatos de lista que podemos elencar nos sistemas proporcionais.

No sistema de lista aberta a incumbência da escolha do candidato cabe ao eleitor. Nele, os partidos estabelecem uma lista aberta de seus candidatos, sem qualquer ordenamento, e os votantes escolherão de acordo com sua preferência, podendo votar em um candidato ou apenas em uma legenda. A partir da contagem dos votos, será definido o número de lugares a que o partido terá direito – através do quociente eleitoral – tomando posse, então, os mais votados individualmente de cada organização partidária.

Como podemos inferir a partir dessa conceituação, candidatos com grande representatividade e popularidade elevada são sempre bem-vindos às agremiações, funcionando como um instrumento de atração, capaz de eleger os demais concorrentes do partido. A concorrência intra-partidária, por sinal, é uma grande crítica sofrida por esse sistema, uma vez que insita a disputa interna, enfraquecendo a figura dos partidos dentro da corrida eleitoral.

Outra grande crítica feita a esse sistema, cujo maior representante é o Brasil, é quanto ao clientelismo oriundo de seus movimentos políticos. Em razão do accountability ocorrer no patamar Eleitor x Candidato, os políticos tendem a beneficiar determinadas localidades ou favorecer interesses individuais, com o intuito de atrair os votos necessários para a sua reeleição.

Esse comportamento é de baixa percepção em sistemas com listas fechadas. Fato comprovador dessa ideia é que as Democracias recentemente estabelecidas – geralmente egressas de governos com forte clientelismo e patronagem – têm adotado sistemas com representação proporcional de lista fechada. Países como Espanha, África do Sul, Noruega e Turquia, dentre vários outros, utilizam esse sistema, sustentando-se no baixo grau personalista dele proveniente.

No caso das listas fechadas, os próprios partidos políticos elaboram a relação de seus candidatos, de maneira ordenada. Portanto, os votos são direcionados seguindo ideologias partidárias e programas de Governo com propostas bem definidas, e não pela preferência em um candidato específico. De todo o modo, é importante lembrar que a sequência em que os votados aparecem é conhecida pelos votantes, produzindo, mesmo que com impactos reduzidos, a possibilidade de escolha baseada em percepções particularizadas.

O ordenamento elaborado pelas agremiações será seguido quando da apuração das cédulas e da verificação de quantas vagas o partido terá direito. Exemplificando: em um pleito ao Legislativo com 20 vagas em disputa, um determinado partido obteve 20% dos votos e, de acordo com o princípio da proporcionalidade do sistema, conquistou quatro lugares. Assim, os quatro primeiros da lista assumirão os cargos.

As principais críticas destinadas a esse sistema estão ligadas ao grande poder dado às lideranças partidárias. Embora possa ser percebida também na lista aberta, essa dominância fica realçada, uma vez que são os líderes políticos que definem as listas. Corriqueiramente, os “caciques” ou seus apadrinhados aparecem no topo das listas, além da grande barganha gerada pelo posicionamento privilegiado. Por outro lado, os defensores desse sistema apontam que, quando o partido está programado de maneira sistemática e organizada, permanece coeso e, conseqüentemente, vários subgrupos intra-partidários são representados na lista.

Outro tipo de lista, a flexível, combina determinadas características das listas aberta e fechada. Como na última, os partidos definem suas listas de maneira ordenada. Caso concordem de maneira integral, os votantes simplesmente escolhem os partidos. Se divergirem das listas apresentadas, os eleitores podem alterar o teor das listas, de duas maneiras: indicando diretamente o seu candidato preferido; ou reordenando toda a lista da maneira que optar.

Por fim, as listas livres apresentam uma série de alternativas para o eleitorado. Este tipo de lista, utilizado especificamente na Suíça, permite a votação em um partido ou em um candidato apenas. Há ainda a possibilidade de votar em mais de um candidato – até o limite da magnitude –, bem como de enfatizar a sua escolha, com dois votos no mesmo candidato. Além disso, os votantes podem votar em dois candidatos de partido diferentes.

Listas Fechadas e clientelismo

O clientelismo pode ser definido como uma manutenção da verticalização da esfera pública, com regulações autocráticas, dificultando uma sociedade igualitária e democratizada. Este fenômeno está permeado em vários segmentos da sociedade, porém sua presença é notada com mais intensidade na arena de disputa política.

Nesse sentido, o clientelismo é entendido como uma estreita vinculação entre candidatos e eleitores, colocada em prática por meio de um sistema de troca de benefícios. De um lado, os candidatos direcionam benfeitorias e serviços – incorporados através das políticas públicas – a determinadas regiões, grupos ou indivíduos. Do outro, os eleitores fornecem apoio eleitoral e outras ações capazes de reforçar a campanha e levar o “seu candidato” a ser eleito.

Podemos perceber, portanto, que a relação entre patrões e clientes é de mútua cooperação, culminando em um sistema político de elevada particularização de políticas. Através do entendimento desse sistema, com forte incidência de elementos caracterizadores personalistas, é possível compreender como se dá a manutenção de candidatos em seus cargos durante vários mandatos.

O maior exponencial das listas fechadas é justamente a sua inibição ao clientelismo, já que restringe o personalismo das relações políticas. Como os

votos são direcionados aos partidos políticos, as participações individuais de cada candidato têm pouca relevância no resultado dos pleitos. Após eleitos, os parlamentares passam a seguir as determinações repassadas pelos seus partidos, já que existe uma relação de cobrança e dependência entre estes atores.

Nos sistemas com lista aberta, os políticos já empossados e que almejam reeleição, podem fazer uso das aberturas existentes para a implementação do clientelismo. Com a aplicação de benefícios para determinadas regiões ou grupos, esperam ver “seus esforços” recompensados nas urnas, com votos suficientes para conquistar outro mandato.

No caso das listas fechadas, como a decisão da escolha e ordenamento das listas é uma incumbência das lideranças partidárias, os políticos passam a ter uma relação de extrema dependência e altos níveis de disciplina partidária. Assim, as políticas públicas alocadas tendem a seguir as ideologias e planejamentos programados pelo partido. Desse modo, agradam seus líderes e postulam-se como fortes candidatos nas eleições seguintes.

A ocorrência de clientelismo com a lista aberta, e a inibição deste fenômeno com as listas fechadas é de fácil percepção. No entanto, identifica-lo de forma quantitativa é uma tarefa árdua e de alta complexidade, o que não teríamos capacidade de elaborar. Assim, um bom entendimento a esse respeito pode ser extraído das experiências vividas em Israel, as quais serão esmiuçadas a partir de agora.

O Estado de Israel é um país localizado na Ásia Ocidental, na margem oriental do Mar Mediterrâneo, com suas fronteiras divididas com o Líbano (ao Norte), Síria e Jordânia (ao Leste) e Egito (no sudoeste). Tem uma população de aproximadamente 7,5 milhões de habitantes, com aproximadamente 5,62 milhões destes sendo de judeus. A economia israelense é bastante moderna e desenvolvida, tendo figurado entre as 41 maiores do mundo, com base em dados do Produto Interno Bruto – PIB de 2008. No Oriente Médio está em primeiro lugar no que tange ao Índice de Desenvolvimento Humano – IDH,

No fim do ano de 1947, a Organização das Nações Unidas – ONU indicaram a divisão do Estado Palestino em um Estado judeu, um Estado árabe e Jerusalém seria de responsabilidade da própria ONU. Os judeus foram

favoráveis a esta situação, que não foi aceita pelo líderes árabes. Este atrito resultou na Guerra Civil ocorrida nos anos de 1947 e 1948. Mesmo tendo declarado a sua dependência em 14 de Maio de 1948, Israel e seus vizinhos árabes continuaram com conflitos, que perduram até hoje.

Assim, os israelenses iniciaram a organização de seu Estado e as instituições necessárias. De início, optou-se por uma democracia parlamentarista. Com isso, foi criado o Knesset: o parlamento israelense, com apenas uma câmara, composto de 120 de membros.

Decidiu-se também a escolha do sistema eleitoral proporcional, com listas fechadas, por vários motivos. Em primeiro lugar, era tipo como “mais democrática”, sobretudo pela esquerda, que detinha a maior parte do eleitorado; e mais inclusivo, beneficiando os pequenos e médios partidos que enxergavam, assim, maiores chances de sucesso eleitoral. Além disso, as Nações Unidas, de forma implícita, sugeriram que este fosse o sistema adotado pelos países da Palestina. Ficou decidido que o país todo seria considerado com um único distrito, em razão da composição demográfica da região e das guerras em ocorrência – que alteravam com constância os fronts de batalhas e as fronteiras do país.

As eleições vieram e trouxeram consigo uma proporcionalidade elevada. O grande responsável foi o baixo coeficiente eleitoral estabelecido, com o qual o partido obtém uma vaga a cada 0,83% dos votos obtidos. O coeficiente foi alterado posteriormente, sendo definido agora como 2%, tendo uma segunda funcionalidade, como ponto de corte. A magnitude uninominal impôs certa influência nesta proporcionalidade.

O sistema eleitoral israelense permaneceu o mesmo no período de 1949 a 1992, com uma relação entre votados e eleitos bem próximas – direcionando uma pequena vantagem para as grandes agremiações políticas, pela fórmula utilizada para contabilidade dos votos (D’Hondt) –, indicando a manutenção da grande proporcionalidade do sistema.

Podemos inferir que o alto nível de proporcionalidade resultante do sistema gerou também um sistema extremamente multipartidário. Apesar de desde as primeiras eleições haverem um ou dois partidos predominantes, a

fragmentação partidária é perceptível, como podemos visualizar na tabela abaixo, referente às eleições para o Knesset, em 1999.

TABELA 1 – Resultado das Eleições para o Knesset – 1999

Partido	Número de Votos	%	Mandatos
One Israel	670.484	20.2%	26
Likud	468.103	14.1%	19
Shas	430.676	13%	17
Meretz - Democratic Israel	253.525	7.6%	10
Yisrael Ba`alayah	171.705	5.1%	6
Shinui	167.748	5%	6
The Center Party	165.622	5%	6
National Religious Party	140.307	4.2%	5
United Torah Judaism	125.741	3.7%	5
United Arab List	114.810	3.4%	5
National Unity	100.181	3%	4
Democratic Front for Peace and Equality	87.022	2.6%	3
Israel Our Home	86.153	2.6%	4
National Democratic Alliance	66.103	1.9%	2
One Nation	64.143	1.9%	2
Penina Rosenblum	44.953	1.3%	-
Power for Pensioners	37.525	1.1%	-
The Green Leaf Party	34.029	1%	-
The Third Way	26.290	0.7%	-
Israel Green Party	13.292	0.4%	-
Hope	7.366	0.2%	-
The Casino Party	6.540	0.1%	-
Lev - Immigrants for Israel	6.311	0.1%	-
The Negev Party	4.324	0.1%	-
The Movement for Renewed Zionism	4.128	0.1%	-
The Natural Law Party	2.924	-	-
The Progressive Center Party	2.797	-	-
Democratic Action Organization	2.151	-	-
The New Arab Party	2.042	-	-
Men`s Family Rights	1.257	-	-
Tradition of the Fathers	1.164	-	-
Total	3.309.416	100%	120

Fonte: Site do Knesset

Analisando a tabela, vemos que, apesar da dominância, sobretudo, dos três primeiros partidos, há uma grande quantidade de listas em disputa. Ao

todo, neste ano, foram trinta e uma agremiações disputando as cento e vinte vagas do Parlamento israelense.

Nunca na história do Knesset um partido teve a maioria absoluta do parlamento. Assim, como consequência da fragmentação e do multipartidarismo, o partido vitorioso acaba enfrentando empecilhos para a formação da coalizão, tendo de aliar-se a partidos menores – acatando, inclusive, suas demandas e exigências – para alcançar a governabilidade.

Com o passar do tempo, as duas maiores agremiações políticas de Israel têm enfrentado a contrariedade de boa parte dos eleitores, que passam a direcionar seus votos para os partidos menores. Dessa forma, os pequenos partidos passam a ganhar cada vez mais importância no cenário político israelense.

Buscando meios de diminuir a influência que a proporcionalidade, o multipartidarismo e fragmentação exerciam sobre o sistema político israelense, bem como implementar atributos mais personalistas às eleições, foram feitas várias tentativas de reforma política, as quais acabaram não acontecendo.

Em 1992, os reformistas, não satisfeitos, recomendaram a adoção de duas alterações no sistema vigente. Estas mudanças não consistiam em reformas eleitorais propriamente ditas, no entanto, o impacto que elas trariam podem ser vistas como tais.

A primeira destas transformações foi a eleição direta para Primeiro-Ministro. O que chama a atenção nesta modificação é o caráter de natureza mista: a inserção de elementos presidencialistas e majoritários em um sistema parlamentarista de extrema proporcionalidade.

O que se almejava com as eleições diretas era garantir a escolha do Primeiro-Ministro diretamente pelos eleitores, conferindo maior legitimidade ao mandato. Amortizaria também os problemas enfrentados para a formação da coalizão no sistema multipartidário, além de retirar o poder político desproporcional repassado aos partidos menores.

A escolha direta ocorreu e o que aconteceu foi de encontro ao esperado. Sem a necessidade de formação de coalizão, a volatilidade aumentou. O resultado foi o crescimento do multipartidarismo e a perda de força dos dois maiores partidos. A erosão no tamanho dos grandes grupos abalou o suporte necessário para o premier.

Pela primeira vez na história, o partido do Primeiro-Ministro não era o maior da Knesset. Com isso, o premier preocupava-se mais com a manutenção da governabilidade do que com a liderança do governo em si. Ainda assim, foi derrotado em vários projetos. Em suma, o sobrecarregado sistema político de Israel ficou ainda mais enrijecido após a adoção desta alteração, que foi abolida. Em 2003, o Primeiro-Ministro voltou a ser eleito pelo Knesset.

Concomitantemente a esta primeira tentativa de transformação no sistema eleitoral israelense, foi tomada uma outra iniciativa: a adoção de primárias nos partidos, para a formação da lista. Assim, foram adicionados atributos personalistas em um processo de extrema partidarização. Aqui passaremos a estudar um ponto essencial para o entendimento da influência das listas fechadas sobre o clientelismo.

Em 1996, os três maiores partidos de Israel – os quais representavam 2/3 do Knesset à época – seguiram esta tendência apontada pelos reformistas. Logo, os partidos de menor proporção percorreram o mesmo caminho. Essas mudanças indicam que os partidos, como forma de compensar a manutenção do sistema de listas fechadas, implementaram estas reformas intra-partidárias, servindo de instrumento para personalizar esta rota indireta de eleição. As consequências desta política foram imediatas.

Os membros do Knesset tornaram-se cada vez mais autônomos, sem sofrer a influência dos partidos. Ao mesmo tempo, passaram a ser incapazes de votar contra proposições populares, uma vez que dependiam do contentamento do seu eleitorado para a reeleição. Sem poder de escolha, os partidos apenas observavam os parlamentares apelando diretamente para o seu eleitorado.

Dessa forma, constatou-se um enfraquecimento dos partidos, bem como do controle destes sobre os seus parlamentares. Os partidos passaram a ter dificuldades em agregar posicionamentos e políticas consoantes, tornando-os menos coesivos na área ideológica e na capacidade de atuação na arena legislativa.

Com as primárias, os membros do parlamento passaram a se relacionar direta e individualmente com seus eleitores. Houve aumento na submissão e na aprovação de projetos de cunho clientelista, além de quebra da disciplina partidária.

As primárias, na verdade, transformaram-se em ameaça para o governo. Como exemplo, passaram a ser introduzidos gastos que não estavam planejados, com o intuito de cobrir os projetos particulares aprovados no parlamento. Assim, os partidos acabaram com as experiências de democracia interna. Em 1999, apenas um partido continuava com as primárias como forma de seleção de seus candidatos.

O entendimento de todas essas consequências de caráter clientelista é permitido a partir da premissa de que os membros do Knesset não necessitavam mais seguir o que o partido indicava, uma vez que sua reeleição dependia exclusivamente de seus eleitores e do nível de satisfação destes com as políticas que foram apresentadas. Podemos concluir indicando que, neste processo, o sucesso político pessoal tornou-se mais importante que o do partidos, contrariando o que prega o sistema de listas fechadas.

Listas Fechadas e outros efeitos

Como fora mencionado anteriormente neste documento, as maiores críticas direcionadas ao sistema eleitoral de listas fechadas consistem no grande benefício que as lideranças partidárias tendem a obter. Além disso, outra questão que é vista com maus olhos é a impessoalidade do sistema, a qual evita que o eleitor eleja aquele candidato específico que deseja.

Para os defensores deste sistema, por outro lado, a impessoalidade é a grande virtude das listas fechadas, uma vez que inibe o clientelismo e o favorecimento ilícito através das políticas públicas. Com a observação e o estudo de caso de outras nações que utilizam a lista fechada, podemos pontuar outros fatores favoráveis à adoção deste código eleitoral, como veremos a seguir.

A Espanha pós-Franco adotou o sistema proporcional de listas fechadas como uma forma de impedir o controle da política pelos patronos locais. Os deputados favoráveis ao regime ditatorial apoiavam a ideia de um sistema majoritário, devido a uma crença de que seriam beneficiados os partidos conservadores.

Outra razão para a escolha deste sistema na Espanha foi o anseio por partidos fortes e delineados de maneira programática, além da busca por uma baixa fragmentação das associações partidárias e sua respectiva representação dentro do Parlamento.

No entanto, estes objetivos ainda não foram alcançados na jovem democracia espanhola. Podemos inferir que este insucesso é decorrente da divisão distrital estabelecida, a qual adotou magnitudes através de uma base de dados populacionais do início do século dezanove. Assim, não foram consideradas as grandes variações populacionais em cada distrito, fazendo com que províncias sejam mal representadas numericamente no Parlamento. Ademais, os baixos números de filiação partidária e a alta volatilidade são motivos com influência direta no malogro do objetivo mencionado.

Este sistema fora adotado também devido à fraqueza das estruturas políticas de um país sem democracia e inclinado a divisões internas. Dessa forma, os partidos deixaram de ser fracos e divididos e passaram a ser coesos e centralizados ideologicamente.

Os parlamentares espanhóis preocupam-se em satisfazer os anseios do partido, seguindo a postura ideológica da agremiação, e não no serviço “eleitoreiro”. Dessa maneira, além de altas taxas de disciplina e baixos níveis de deserção partidária, é possível obter a inibição das práticas do clientelismo e da patronagem, sobretudo nos distritos de grande magnitude.

Em outro estudo de caso, temos a África do Sul, que teve suas primeiras eleições democráticas em 1994. Antes disso, haviam instituições de democracia representativa, contudo, o direito de voto era exclusivo apenas para os brancos, em razão do apartheid. Assim, a grande característica da política eleitoral sul-africana até os anos 1990 era a exclusão racial.

Em 1994 acontecem as primeiras eleições com sufrágio universal, dando início a um novo mundo democrático. Percebeu-se, no princípio, a necessidade de escolher um método de votação que fosse inclusivo, justo e, sobretudo, simples, já que tratava-se de um país com níveis alarmantes de analfabetismo – o que poderia ser um item complicador em um procedimento eleitoral mais rebuscado. Com isso, o sistema proporcional – almejado pela grande maioria dos partidos – de listas fechadas foi escolhido como forma de eleger os parlamentares sul-africanos.

Entre 1910 e 1994, a África do Sul tinha um sistema eleitoral extremamente desproporcional, que acabava privilegiando sempre os maiores partidos. O que encontra-se hodiernamente, graças ao sistema de listas fechadas, é uma arena de disputa política com altos níveis de

proporcionalidade e centralizado no Congresso Nacional Africano – CNA, maior partido político do país e maior ator combativo na luta contra o apartheid. Para termos uma noção da alta centralidade e proporcionalidade sul-africana, vejamos a seguinte tabela:

TABELA 2 - Resultado das Eleições para o Parlamento Sul-africano - 2004

Partido	Número de Votos	%	Mandatos
African National Congress	10.880.915	69,693%	279
Democratic Alliance	1.931.201	12,369%	50
Inkatha Freedom Party	1.088.664	6,973%	28
United Democratic Movement	355.717	2,278%	9
Independent Democrats	269.765	1,728%	7
New National Party	257.824	1,651%	7
African Christian Democratic Party	250.272	1,603%	7
Freedom Front Plus	139.465	0,893%	4
United Christian Democratic Party	117.792	0,754%	3
Pan Africanist Congress of Azania	113.512	0,727%	3
Minority Front	55.267	0,354%	2
Azanian People's Organisation	39.116	0,251%	1
Christian Democratic Party	17.619	0,113%	-
National Action	15.804	0,101%	-
Peace and Justice Congress	15.187	0,097%	-
The Socialist Party of Azania	14.853	0,095%	-
New Laboua Party	13.318	0,085%	-
United Front	11.889	0,076%	-
The Employment Movement of South Africa	10.446	0,067%	-
The Organisation Party	7.531	0,048%	-
Keep It Straight and Simple	6.514	0,042%	-
Total	15.612.671	100,00%	400

Fonte: Site do Parlamento da África do Sul

Como podemos visualizar, o CNA dominou amplamente a disputa eleitoral do ano de 2004. Com 10.880.915 de votos, obteve 69,68% dos votos disputados. Com a já mencionada extrema proporcionalidade, alcançou 69,75% das cadeiras parlamentares, resultando em um número de 279 eleitos, gerando uma grande vantagem política para o partido.

Um tema de grande discussão e complexidade no que tange o sistema de listas fechadas é o abandono ou a troca partidária. Como se trata de um sistema em que se vota exclusivamente no partido, há divergências a respeito de quem é o possuidor do mandato: o partido, que fora diretamente votado, ou

o parlamentar. Por um lado, entende-se que, caso o candidato troque ou deixe o partido, haverá distorções na proporcionalidade das eleições anteriores. Do outro, percebe-se que o candidato fica com atuação limitada às vontades do partido. Após uma série de entraves, a Assembleia Nacional – parlamento sul-africano – definiu uma espécie de janela de transferências, que ocorreria duas vezes a cada mandato. Com isso, será permitida a troca partidária – ou até mesmo a criação de um novo partido – sem que o parlamentar perca o direito ao mandato.

Outra ocorrência decorrente do uso de sistemas de listas fechadas na África do Sul é em relação às cotas especiais destinadas às mulheres. Mais uma vez a iniciativa partiu do CNA, que decidiu reservar 30% das vagas às mulheres, de maneira alternada, gerando resultados expressivos já nas eleições de 1994. Até então, apenas 4% do parlamento era de mulheres. Com o pleito, e a entrada de um terço dos eleitos pelo CNA sendo de parlamentares do sexo feminino, a presença feminina subiu para 25% de todo o parlamento. Com isso, a África do Sul ficou entre os dez países com maior participação parlamentar feminina.

Pode-se dizer que esta tentativa de defesa a grupos minoritários também ocorre em outros sistemas, até com as listas abertas. No entanto, em razão da escolha ser individual de cada eleitor, estes grupos tendem a permanecer com baixa representatividade. Em se tratando de listas fechadas, como vota-se nas listas ordenadas, as amarras para defesa dos pequenos grupos acaba sendo mais bem sucedida.

De maneira geral, temos ainda que a organização eleitoral com listas fechadas tende a diminuir, mesmo que de maneira indireta, a corrupção política. Um indivíduo envolvido em escândalos e casos de corrupção, se incluído numa ordenação partidária, pode enfraquecer todos os demais postulantes da sua lista, uma vez que os eleitores não irão eleger – pressupõe-se – um candidato desmoralizado. Visando a baixa aceitação destes pretendentes envolvidos com corrupção, as lideranças partidárias acabam optando pela retiradas destes, aumentando as chances de eleger os seus candidatos com ficha limpa.

Também de maneira indireta, pode-se aferir que os sistemas eleitorais que fazem uso das listas fechadas cobram uma maior organização dos partidos

políticos. Assim, observamos um melhor arranjo intra-partidário, coordenados de forma programática, com os seus candidatos seguindo as orientações ideológicas de acordo com o que fora estabelecido pelo partido. Além disso, mesmo com o grande poder concentrado nas lideranças partidárias, há uma melhor disposição hierárquica, uma vez que os filiados não terão motivos para votar – ou até mesmo permanecer – em um partido diante de posições arbitrárias tomadas pelo comando partidário. Em suma, nos sistemas com lista fechada, partidos programados sistematicamente permanecem coesos e têm maiores chances de êxito eleitoral.

Como último efeito das listas fechadas citado neste documento, temos uma forma diferenciada de como se procede o *accountability*. Nos sistemas com lista aberta, por exemplo, a prestação de contas é em uma única via, e se dá entre Eleitores X Políticos. No caso em que estamos estudando, vemos duas formas: primeiramente, Políticos X Partidos, em que aqueles têm de atender aos anseios ideológicos ditados por estes; em um segundo momento, os Partidos têm contas a prestar para com os Eleitores, responsáveis por levá-los ao Parlamento.

De modo geral, nos três casos estudados com mais profundidade para elaboração deste documento, percebeu-se que a adoção dos sistemas de listas fechadas, além de todos os efeitos citados e de dificultar o aparecimento do clientelismo, foi capaz de dar estabilidade política para a transição de poderes. Israel, Espanha e África do Sul estavam saindo de sistemas autoritários e buscando a inserção da democracia em suas sociedades, através da facilidade para formação dos governos, mesmo em momentos de alta tensão.

Propostas de Lista Fechada no Brasil

Orientado pela Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, o sistema eleitoral adotado no Brasil é proporcional, com os votos em lista aberta. Como pode ser observado, o código eleitoral brasileiro está com quase cinquenta anos, e a ânsia por alterações e reformas é latente.

O tema da reforma política no Brasil é recorrente e sua necessidade vem sendo discutida há anos. Como trata-se de um sistema em evidência e que vem sendo adotado pelas novas democracias no mundo, a discussão a respeito da implementação de listas fechadas no nosso país sempre volta a acontecer. Dessa forma, listamos no quadro abaixo algumas das principais

propostas de reformas eleitorais que apoiam o uso de listas fechadas, de maneira integral ou mesmo com a inserção de apenas algumas características das listas cerradas.

QUADRO 1 – Propostas de Lista Fechada no Sistema Político Brasileiro

Identificação da Proposta	Local de Formulação	Autor	Apresentação	Ementa	Status
Emenda Constitucional 67/2011	Câmara dos Deputados	Alceu Moreira – PMDB RS	10 de Outubro de 2011	Institui sistema eleitoral misto de lista aberta e lista fechadas nas eleições proporcionais.	Não Aprovada
Projeto de Lei 7869/2010	Câmara dos Deputados	Pompeo de Matos – PDT RS	09 de Novembro de 2010.	Estabelece dois votos nas eleições proporcionais: o primeiro para a lista partidária fechada; o segundo, para o candidato escolhido na lista partidária assinalada.	Não Aprovada
Projeto de Lei 5281/2009	Câmara dos Deputados	Reginaldo Lopes – PT MG	26 de Maio de 2009	Cria a lista flexível preordenada, com o voto obrigatório do eleitor no partido de escolha e o voto facultativo nominal no candidato. Acaba com as coligações proporcionais. Estabelece a propaganda eleitoral proporcional de forma coletiva. Limita ao máximo duas vezes as reeleição de candidatos participantes das listar partidárias às eleições proporcionais e dispõe que assumirá o cargo vago de suplente de Senador o segundo colocado nas eleições.	Não Aprovada
Projeto de Lei 5277/2009	Câmara dos Deputados	Ibsen Pinheiro – PMDB RS	26 de Maio de 2009	Dispõe sobre listas preordenadas de	Não Aprovada

				candidaturas em eleições proporcionais e financiamento público de campanhas eleitorais, alterando a Lei Nº 4.737, de 15 de Julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei Nº 9.096, de 19 de Setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei Nº 9.504, de 30 de Setembro de 1997 (Lei das Eleições)	
Projeto de Lei 4636/2009	Câmara dos Deputados	Poder Executivo	10 de Fevereiro de 2009	Altera a Lei Nº 4.737, de 15 de Julho de 1965, e a Lei Nº 9.504, de 30 de Setembro de 1997, para dispor sobre o voto em listar partidárias pré-ordenadas.	Não Aprovada
Projeto de Lei 2946/2000	Câmara dos Deputados	Haroldo Lima – PC do B BA	03 de Maio de 2000	Altera a redação do artigo 108, §§ 1º e 2º do artigo 109, artigo 111 e 112 da Lei Nº 4.737, de 15 de Junho de 1965 (Código Eleitoral)	Não Aprovada
Proposta de Emenda à Constituição – 43/2011	Senado Federal	José Sarney e Outros Senadores	19 de Maio de 2011	Altera o artigo 45 da Constituição Federal, para instituir o sistema eleitoral proporcional de listar preordenadas nas eleições para a Câmara dos Deputados.	Não Aprovada
Projeto de Lei do Senado – 123/2011	Senado Federal	Roberto Requião	29 de Março de 2011	Altera a Lei Nº 4.737, de 15 de Julho de 1965 (Código Eleitoral), para instituir o sistema de lista fechada na eleição proporcional.	Não Aprovada
Projeto de Lei	Senado	Roberto	05 de Maio de	Altera a Lei Nº 4.737, de	Não Aprovada

do Senado – 300/1999	Federal	Requião	1999	15 de Julho de 1965 (Código Eleitoral), para instituir o sistema de lista fechada na eleição proporcional.	
-------------------------	---------	---------	------	--	--

Dentre essas propostas, alguns pontos merecem ser ressaltados. Inicialmente, é válido apontar a veemência com que o Senador Roberto Requião defende o a adoção das listas fechadas no Brasil. Autor da PLS 300/1999, que fora rejeitada, o senador levantou mais uma vez a bandeira da reforma eleitoral brasileira com a mudança do tipo de lista, com a apresentação do PLS 123/2011. No entanto, mais uma vez, não obteve êxito e seu novo projeto acabou não sendo aprovado.

É importante ressaltar ainda que, das nove propostas apresentadas no Quadro I, três (EC 67/2011; PL 7869/2010; PL 5281/2009) não apresentavam intenções de adoção dos sistemas de listas fechadas por completo, mas apenas a inserção de alguns elementos deste, apontando para a criação de listas flexíveis ou de natureza mista.

A proposta com maior repercussão no cenário político brasileiro foi a PEC 43/2011, que instituía de forma integral o sistema de listas fechadas no Brasil. Apesar de ter sido inicialmente negada pela Comissão de Reforma Política do Senado, o projeto voltou, através de recurso, para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ para ser reformulada e apresentada posteriormente. No entanto, em 6 de Julho de 2011, a proposta de reforma foi mais uma vez derrotada na Comissão de Reforma Política, com doze votos contrários e nove favoráveis.

A discussão em torno da alteração do código eleitoral brasileiro, com a inserção ou não das listas fechadas, continua. De todo o modo, podemos inferir que a adoção das listas preordenadas no Brasil serviria como um forte oponente frente ao clientelismo histórico enraizado nas políticas públicas brasileiras. Por outro lado, poderia também, ao menos nos momentos iniciais pós-adoção, contribuir para reforçar o poder oligárquico nas lideranças partidárias.

Ressaltamos, no entanto, que essas afirmações são meras suposições. As reais consequências do uso de listas fechadas no Brasil só poderão ser

observadas de forma empírica com a própria adoção das listas preordenadas. Para isso, a população brasileira tem de ser consultada e indicar o sistema eleitoral que melhor se adapte ao cenário político local.

Conclusão

O alto número de adoções aos sistemas eleitorais com lista fechada pode ser explicado pelas varias benesses deles oriundas. Logicamente, cada país tem suas particularidades e nem todos os efeitos esperados com a adoção desse sistema podem aparecer empiricamente.

É notório que o reforço do poder das lideranças partidárias é realçado, o que pode gerar uma oligarquizarção da arena política. Por outro lado, observa-se que o nível de organização dos partidos é aumentado, tornando-os mais coesos e institucionalizados. Podemos apontar também que os patamares de disciplina partidária são cada vez maiores dentro do sistema de lista fechadas.

No que tange ao principal alvo de estudos desse documento, temos que a ocorrência de políticas clientelistas em cenários que utilizam o sistema de listas fechadas é extramente baixa. Como podemos ver no caso específico de Israel, a simples adoção de primárias para a formulação das listas preordenadas, com a inserção de adjetivos personalistas, transformou a arena legislativa israelense numa verdadeira celeuma, com forte atuação do clientelismo. O problema só foi resolvido graças ao fim das primárias e o retorno da responsabilidade pelo ordenamento das listas aos líderes do partido.

Assim, é possível indicar que o uso das listas fechadas é capaz de reduzir a força com que o clientelismo aparece, bem como os impactos gerados por ele. Muito embora a quantificação da ocorrência clientelista seja de árduo alcance, os elementos expostos ao longo do documento convergem para tal conclusão. No Brasil, bem como em outras nações em que pese a abundante presença de desvios institucionais como o clientelismo e a patronagem, a adoção das listas pré-ordenadas pode, em um cenário hipotético, servir como mecanismo de redução desses desvios e gerar o pleno funcionamento da arena legislativa.

Referências

BRASIL. Senado Federal. Projetos e Matérias Legislativas. **Dispõe sobre a PEC 123/2011**. Disponível em:

http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=103793. Acesso em: 20 maio 2012.

BRASIL. Senado Federal. Projetos e Matérias Legislativas. **Dispõe sobre a PEC 43/2011**. Disponível em:

http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=100327. Acesso em: 20 maio 2012.

BRASIL. Senado Federal. Projetos e Matérias Legislativas. **Dispõe sobre o PLS 300/1999**. Disponível em:

http://www.senado.gov.br/atividade/Materia/Detalhes.asp?p_cod_mate=40371. Acesso em: 20 maio 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projetos de Leis e Outras Proposições. **Dispõe sobre o PL 2946/2000**. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18864>. Acesso em: 22 maio 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projetos de Leis e Outras Proposições. **Dispõe sobre o PL 3428/200**. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19649>. Acesso em: 22 maio 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projetos de Leis e Outras Proposições. **Dispõe sobre o PL 4636/2009**. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=423423>. Acesso em: 22 maio 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projetos de Leis e Outras Proposições. **Dispõe sobre o PL 5277/2009**. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=435831>. Acesso em: 22 maio 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projetos de Leis e Outras Proposições. **Dispõe sobre o PL 5281/2009**. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoes>

[Web/fichadetramitacao?idProposicao=435900](http://www.camara.gov.br/web/fichadetramitacao?idProposicao=435900). Acesso em: 22 maio 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projetos de Leis e Outras Proposições.

Dispõe sobre a EMC 67/2011. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoes>

[Web/fichadetramitacao?idProposicao=527113](http://www.camara.gov.br/web/fichadetramitacao?idProposicao=527113). Acesso em: 22 maio 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projetos de Leis e Outras Proposições.

Dispõe sobre o PL 7869/2010. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoes>

[Web/fichadetramitacao?idProposicao=485997](http://www.camara.gov.br/web/fichadetramitacao?idProposicao=485997). Acesso em: 22 maio 2012.

CAREY, John M; SHUGART, Matthew Soberg. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. **Electoral Studies**, Volume 14, Number 4, December 1995, p. 417-441.

GALLAGHER, Michael; MITCHELL, Paul (Org.). **The Politics of Electoral Systems**. New York: Oxford University Press, 2005.

KITSCHOLT, Herbert; WILKINSON, Steven I. (Org.). **Patrons, Clients and Policies: Patterns of democratic accountability and political competition**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.