



Íntegra

O processo eleitoral como instrumento para a democracia

Por: Cármen Lúcia Antunes Rocha

"Não será difícil achar a semelhança entre uma eleição e uma mágica: avultam em ambas as visualidades e tramóias."

Machado de Assis

1 INTRODUÇÃO

O Brasil não vive, ainda, uma Democracia. O Brasil não vive plenamente a sua Constituição, que é democrática em sua formulação, em sua inspiração e em sua objetivação.

O Brasil vive um período dito pré-eleitoral. Diz-se mesmo ser este um "ano eleitoral". Ou seja, vive-se um tempo de eleições para os cargos públicos executivos e legislativos, nacionais e estaduais.

Melhor seria poder afirmar que o Brasil vive um período de atividade plena da cidadania. Da cidadania aguda, sensível e responsável pela escolha dos representantes do povo. Mas não se tem, ainda, esta situação de plenitude cidadã, sem a qual não se tem a inteireza democrática de um sistema político de vida.

No entanto, o desenho constitucional do modelo de Estado brasileiro é democrático; o sistema jurídico fundamental baseia-se num conjunto de princípios saudavelmente democráticos e comprometidos com a soberania popular (arts. 1º, parágrafo único, e 14 da Constituição da República).

Assim, há, notadamente, uma dissociação entre o sistema normativo fundamental e as realidades social e política vivenciadas, pretensamente, sob a égide daquele ordenamento. Mais, no entanto, que a divergência anotada, o que se põe como grave é a ausência de fundamento da experiência da cidadania que se anota a partir daí.

A dissociação entre o modelo jurídico democrático positivado, fundamentado em valores e princípios coerentes com o ideal de Justiça servente à concretização daquela proposta, e a experiência havida na dinâmica política da sociedade entrava o florescimento da cidadania. Sem esta não há Democracia. Para esta há que haver educação cívica que conduza à participação efetiva e eficaz, o que inócorre no Brasil.

O Poder, no Brasil, continua sendo exercido por grupos menores, preocupados em não permitir que o povo, em seu conceito substancial, aceda à titularidade plena do seu direito à participação. Sem povo participe e ativo no exercício do Poder não há que se falar em Democracia, nem em soberania popular. A participação popular é princípio ativo da Democracia; seu imperativo fático; seu pressuposto constitucional. Democracia sem povo igualmente livre, educadamente crítico em sua liberdade e solidariamente atuante em sua condição política é falácia, simulacro demagógico de um ideal mais justo e mais humano.

2 O MODELO DE DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL NO BRASIL

A - Para se cuidar do processo eleitoral como instrumento de realização da Democracia, há que se enfatizar três expressões: cidadania, participação popular e pluralismo. É do exame destes três elementos que se conclui sobre a realização, ou não, da Democracia em determinada sociedade.

Antes de se chegar às observações sobre eles, é de se relevar que a Democracia é um modo de vida, a dizer, ela se realiza além e fora do Estado, antes mesmo de

chegar a ele. A Democracia expõe-se num conjunto de valores sociais e políticos que se juridicizam quando absorvidos pelo sistema normativo, no qual se transformam em princípios jurídicos. Sistematizados, estes princípios informam as instituições que passam a ter o seu desempenho secundado por eles. Assim, não é apenas o modelo institucional formalizado em determinado ordenamento jurídico que dita a existência de uma Democracia. É a vivência do modelo que a torna efetiva, concreta e justa. Democracia não se realiza no texto constitucional pendurado em prateleiras de bibliotecas bem organizadas, mas no contexto político que se fez constitucional nas rotas ruas fervilhantes em mosaicos humanos sem forma, livremente informes e coerentes com as cores plurais do povo.

Por isso, quando se cogita de valores informadores do sistema democrático, é de se encarecer que a sua transmutação em elementos basilares do sistema jurídico torna-os princípios jurídicos.

Os valores que direcionam os constituintes apresentam-se, por exemplo, no Preâmbulo da Lei Fundamental, e ali apenas erigem em declaração expressa os elementos que conduziram os trabalhos de formalização do sistema normativo (no caso brasileiro, tem-se ali que: "nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos...").

A indicação dos valores formatadores do sistema fundamental de um Estado põe em destaque o animus constituinte e os objetivos tidos como legítimos pela sociedade representada pelos fautores do texto normativo primário. No caso brasileiro, a razão de ser do ordenamento normativo fundamental, originariamente formulado em 1987/88, foi a instituição de "um Estado Democrático", no qual os valores basilares que lhe possibilitam a concretização se apresentaram, expressamente, desde aquele Preâmbulo e se puseram em explícita dicção no corpo normativo da Constituição da República.

Não bastante a declaração normativa, solene e fundamental contida no art. 1º da Lei Magna da República, no sentido de constituir-se a República Federativa do Brasil em Estado Democrático de Direito, decidiu-se, naquele dispositivo pórtico da obra constitucional, por ditarem-se os fundamentos nos quais tal figurino sistêmico se firma, a saber, a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Destes fundamentos, pelo menos quatro, a saber, a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político ditam os tons que tingem o modelo democrático eleito pelo constituinte de 87/88.

A Democracia exige, pois, a cidadania ativa, livre, igualmente exercida pelos membros da cidade política e pluralista, a fim de que todos quantos dela participem possam pôr e expor a sua ação, a sua vocação e a sua intenção política e social.

Não há Democracia sem povo. Mas não basta o sentido abstrato e superficial de povo, aquele que se acaba na frase abúlica e fria da letra havida na norma. Para que se possa cogitar da efetividade democrática, há de se pensar na substância que nesta palavra se contém, em sua significação mais própria, direta e revolucionária, do elemento humano que potencializa a ação permanente e diretiva do comportamento do Estado na qual ele se organiza.

O povo não se faz substituir. O poder oligárquico o faz. O povo é mutante. O poder antidemocrático é estático. Interessa-lhe a inércia que mantém o estado que o satisfaz. A soberania de um ou de poucos é potência ilegítimamente exercida. Só a soberania do povo é legítima.

O exercício da soberania popular exige, contudo, um conjunto de condições materiais, sociais e políticas, sem as quais não se chega à dignidade de cada um, nem à dignidade social e política de toda a sociedade. De resto, a dignidade da pessoa humana não pode ser obtida para poucos ou para alguns. A fome de um homem indigna todos. A dor de uma pessoa adoece a sociedade. A dignidade é de um povo ou é de ninguém. Não há classes ou categorias sociais dignas numa sociedade em que a indignidade de outras prevaleçam.

B - A Democracia é plural. Uniforme e sem imaginação é a ditadura. É que a força, na qual esta se baseia, tem modelo único. É força, e pronto!

A Democracia é o regime do povo, regime da justiça dos homens. E homens são

plurais em sua condição humana única. Pelo que o pluralismo político, constitucionalmente previsto como fundamento da Democracia de Direito instituída na República, é princípio jurídico de acatamento obrigatório.

A forma de participação efetiva do povo no processo político de tomada de decisões fundamentais e de gestão da coisa pública dá o modelo democrático adotado no Estado. Sendo direta a participação do povo, ter-se-á a Democracia direta; indireta a participação, o figurino de Democracia será indireto ou representativo, pela circunstância de o exercício ser feito em nome do povo e para o povo, mas pelo seu representante; quando á participação indireta, pelos representantes, somarem-se instrumentos de atuação direta do povo no Poder, tem-se a Democracia semidireta. Esta a opção constituinte de 1988, tal como posto no art. 1º, parágrafo único, da Lei Fundamental da República, verbis: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

Os termos desta Constituição expõem-se no art. 14, no qual se põe que "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:

"I - plebiscito;

"II - referendo ,

"III - iniciativa popular".

De tal sorte releva a condição essencial da soberania popular, que o voto direto, secreto, universal e periódico, havido constitucionalmente como instrumento de participação excelente do cidadão no processo político e elemento assegurador daquela soberania, é posto como Limite material à atuação do constituinte derivado reformador. O voto, em seu esboço constitucional, é posto no sistema vigente como emanção própria e inflexível da cidadania soberana, donde a sua condição de conteúdo de norma dotada de super - rigidez constitucional. Mas o voto não é o único instrumento de participação do cidadão brasileiro, conquanto dotado de vigor íncutível. Na Democracia semidireta, ao lado do voto se têm os outros instrumentos previstos para que a voz decisiva do povo se faça ouvir, tais como o referendo e o plebiscito, este cercado de cuidados por conta do uso indevido de que se tem vitimado no curso da história mais recente.

O voto diz diretamente com o processo eleitoral, essencial à Democracia. Mas se é exato - e parece-me que o é - que sem eleições não se tem Democracia, também é certo que não basta se garantirem eleições (ou pelo menos quaisquer eleições) para se ter realizada a Democracia. Nem qualquer processo eleitoral é democrático, nem a circunstância de se terem eleições garante o livre exercício da cidadania pluralista. Mas se o processo eleitoral pode não ser suficiente, não se há negar que ele é imprescindível à Democracia semidireta ou á indireta ou representativa.

3 O PROCESSO ELEITORAL E A DEMOCRACIA NO BRASIL

"Tínhamos ... três fraudes:

na eleição, na apuração e no reconhecimento."

Deputado Carlos Reis - Constituinte de 1933-34.

A referência a processo eleitoral é perfeitamente adequada ao que nesta expressão se contém. Eleições realizam-se por um processo, a dizer, um conjunto de atos e comportamentos que se encadeiam para a obtenção de um resultado.

Democrático é o processo eleitoral no qual a liberdade igual dos cidadãos perpassa todas as fases e seja assegurada plenamente a todos os membros da sociedade. Desta liberdade é que nasce o pluralismo político e é nela que se aperfeiçoa o princípio jurídico da igualdade de oportunidades, inclusive a de disputar os cargos para os quais se propõe a escolha e a de ter cada qual das manifestações dos cidadãos o mesmo valor.

O paradigma adotado pelo Estado muda de uma a outra sociedade, mas é certo que, seja ele qual for, se terá por democrático aquele que, quanto mais engajado estiver na cultura da sociedade e mais adequado for à realização de suas demandas concretas, responder à sua idéia de ampla, livre e igual participação para a pluralidade das vocações políticas havidas na coletividade. O sistema eleitoral muda de povo para povo. Tal como a própria Democracia, que tem o seu modelo retratando as feições peculiares de cada sociedade. O que se há de enfatizar, entretanto, é a garantia dos princípios da liberdade, da igualdade jurídica

e da participação política pluralista dos cidadãos no processo para que a era se chegue.

3.1 Sistema eleitoral e Democracia

Não há sistema eleitoral perfeito: cada um deles depende das condições políticas, históricas, sociológicas e até mesmo econômicas do povo e da adequação desta realidade à opção feita por este ou aquele figurino. Tal observação serve bem para que os cidadãos não se deixem envolver por modismos inúteis, por cópias infelizes e distorcidas, por manipulações de grupos pretensamente alvissareiros e que apenas traduzem os seus interesses na formulação de talhes que apenas comportam elites descomprometidas com a Democracia.

Se é certo, contudo, que não há sistema eleitoral perfeito, também o é que a realização do modelo democrático depende, grandemente, do sistema eleitoral, pois é ele que oferece o melhor processo de representação, a verdade da representação, a participação do povo na organização e dinâmica do poder.

A tendência atual é o alargamento dos espaços democráticos pelo alargamento do âmbito da representação e; mais ainda, pela busca de universalização da participação cidadã no processo político de exercício do poder.

A opção pelo sistema eleitoral é tarefa do constituinte, e a pormenorização dos seus paradigmas normativos é atribuição do Poder Legislativo, o qual terá como limite de sua ação a natureza mesma dessa competência. Não se há de pensar numa escolha por um ou outro sistema eleitoral fundado exclusivamente no interesse dos partidos políticos ou dos membros dos partidos, deixando-se em segundo plano o interesse maior, que é o do cumprimento integral do sistema da representação, realizador, ou não, da Democracia.

Daí porque se discute, permanentemente, inclusive no Brasil, sobre o sistema eleitoral. É que ele guarda uma relação direta com o processo democrático de eleições e, portanto, com a condição do cidadão na sociedade estatal.

No Brasil, não há qualquer novidade no debate sobre a questão relativa ao processo eleitoral. Desde o Império se sucederam os debates sobre esse tema, e desde a introdução do sistema proporcional, em 1932, com o Código eleitoral, não houve uma única década em que não se chegassem a numerosas propostas para a reinstauração do sistema majoritário distrital, antes vigente entre nós.

Entretanto, a discussão atual tem como objetivo sanear alguns vícios óbvios do sistema eleitoral em que vivemos, e que podem ser demonstrados basicamente em dois pontos nucleares, a saber: o personalismo exagerado nas eleições e a fragilidade partidária.

Como o eleitor brasileiro ainda costuma votar em pessoas, em nomes, não nas legendas partidárias, os partidos ficam na dependência permanente dos puxadores de votos e, nessa circunstância, tornam-se deles dependentes.

De um lado, é certo que isso leva a outros desvios gravíssimos, como o partido submeter-se àquele que apresenta plenas condições de ser eleito, independentemente de sua afinidade e compromisso ao programa e ao próprio partido. De outra parte, o partido escolhe não o que tem mais merecimento em sua postura, mas inclusive a escolha fica na dependência dos nomes, que, muitas vezes, podem ser pessoas inteiramente estranhas ao partido (nomes televisivos, etc.), etc.; e o candidato assim escolhido, depois de eleito, não se compromete, absolutamente, com o partido, dele se desligando inteiramente, quando já não mais depende em nada do partido; surge a ocasião para os desvios nos "usos e abusos das legendas de aluguel". Nestas condições, os ídolos populares, por exemplo, que tenham sido eleitos se consideram inteiramente desligados dos partidos pelos quais foram eleitos, não são cobrados nessa postura pelos eleitores, que verdadeiramente não votaram pensando em qualquer vinculação daquele jaez, e o partido mesmo nada tem a pedir a esse "representante": ambos sabem que "nada devem uma à outra parte".

Neste quadro é que surgem as chamadas "bancadas de interesses", que fazem paralelo e dispõem de mais força que os próprios partidos políticos nos órgãos legislativos, como as bancadas que representam uma linha de interesse específico. Cria-se um esquema de poder paralelo ao do partido e muitas vezes dele dominador. Note-se, aliás, que essas "bancadas" não são despojadas de coerência interna, às vezes maiores que os próprios partidos.

Tudo isso demonstra bem, como afirma o hoje Presidente Fernando Henrique Cardoso na justificação do seu projeto sobre sistema eleitoral, adotado pela

Subcomissão de Sistema Eleitoral do TSE, que "ao levar ao exagero a tese de representação em todos os grupos sociais, nosso sistema estimula a atomização na representação do Legislativo. Para se chegar ao conhecimento de como se teve o caminho que conduziu a tal desvirtuamento do sistema eleitoral brasileiro, urge se entenda o seu surgimento. Na verdade, o sistema eleitoral brasileiro mantém-se praticamente o mesmo desde o Código Eleitoral de 1932 (pelo qual se introduziu o sistema eleitoral proporcional no Brasil), com a alteração introduzida pela Lei n. 48, de 4 de maio de 1935: tem-se, ineditamente no mundo ao que parece, o sistema de representação proporcional com voto uninominal em lista aberta de candidatos".

O surgimento do sistema de representação proporcional com voto uninominal em lista aberta de candidatos, adotado ineditamente no Brasil, deu-se por razões históricas perfeitamente compreensíveis na década de trinta: um dos objetivos do movimento revolucionário daquele período era extinguir a monocracia dos partidos republicanos em cada Estado da Federação, pelo que se fazia necessário criar-se um sistema partidário duplamente fraco, como ensina Fábio Konder Comparato: de um lado, propiciando-se ampla liberdade de criação de partidos, e de outro pela introdução do voto em candidatos individuais, e não nos partidos.

O problema que o Brasil enfrenta, atualmente, é romper com aquela proposta e prática e chegar-se ao oposto, vale dizer, despersonalizar a disputa eleitoral e obrigar o eleitor, especialmente nas eleições para o Legislativo, a escolher entre os partidos, e não entre os candidatos, pois o que é de importância fundamental, hoje, é construir uma Democracia representativa partidária, tendo os partidos coerência interna e constituindo para a sociedade opções políticas específicas.

É hoje amplamente divulgado que atualmente a disputa se dá mais ferrenhamente dentro que mesmo fora do partido: o principal adversário de um candidato é o seu colega de partido, candidato igualmente e com o mesmo perfil ideológico, a disputar na mesma faixa de eleitores os votos.

3.2 Os modelos de sistema eleitoral

Sistema de Representação Majoritária:

A - Não é verdade que não tenhamos sistema majoritário no Brasil: a Constituição optou pelo sistema majoritário para os titulares do Poder Executivo, em todos os níveis governamentais e para o Senado Federal (arts. 77, § 2º, e 46).

O sistema de representação majoritário foi o primeiro modelo dominante na representação política, surgindo na Inglaterra no século XIII, antes das técnicas de representação proporcional, que vieram posteriormente a dominar a partir do século XIX.

A representação majoritária, ensina Pinto FERREIRA, "consiste na divisão do território de um país em tantas circunscrições eleitorais quantas forem os mandatos, elegendo-se o candidato mais votado ou a lista de candidatos mais votados em cada circunscrição".

A representação majoritária tem duas variantes principais: a) o voto distrital; b) o escrutínio em dois turnos.

B - Interessa-nos aqui basicamente o sistema distrital, que, aliás, saliente-se, não se confunde com o voto distrital, que alguns consideram já existir no Brasil mesmo para os órgãos do Poder Legislativo, porquanto cada Estado é um distrito.

No sistema distrital, o território identificado pelos critérios legalmente estabelecidos é dividido em distritos eleitorais, cada um elegendo um ou vários candidatos. A maioria simples ou relativa, isto é, a maioria dos votantes, eis o necessário para a eleição.

O distrito eleitoral pode ser uninominal, isto é, cada distrito eleitoral elege apenas um deputado: é o voto distrital uninominal. Pode ainda o distrito eleitoral ser plurinominal, vale dizer, cada distrito elege um número maior que um de candidatos: isto é o voto distrital plurinominal.

Várias são as vantagens alegadas quanto à adoção do sistema majoritário distrital no Brasil: propiciaria governos estáveis; evitaria a pulverização partidária; criaria uma definição (normalmente de dois partidos) com um eleitorado flutuante apenas entre os dois, que serviria de fiel da balança na definição da maioria parlamentar; evitaria a "crise de governabilidade" grandemente imputada \ certo ou errado) à pluralidade partidária; pela sua simplicidade, fácil e rapidamente se saberia o número (e quem seriam) de eleitos; aproximaria o candidato do eleitor; permitiria o

melhor conhecimento do candidato pelo eleitor, que vota na pessoa conhecida pelas suas qualidades, e não no partido ou na ideologia; tornaria o candidato eleito mais dependente e na obrigação de "dar satisfações ao eleitor"; eliminaria os pequenos grupos ou facções, que são absorvidos pelos grandes partidos; conferiria à disputa eleitoral um caráter competitivo e concreto, pois o eleitor não votaria em idéias abstratamente postas apenas no momento da eleição; tornaria as eleições mais "baratas", pois os candidatos teriam local definido para lutar pelos votos. Com isso se teria uma menor influência do poder econômico, o que evitaria uma série de outros problemas. É que os espaços geográficos a percorrer são menores e o eleitor mais conhecido. Maior autenticidade da representação e maior conhecimento dos problemas locais. Maior participação do eleitor nas eleições, decorrente dos argumentos antes apontados.

Não é" contudo, ausente de desvantagens o sistema de representação majoritária distrital: esse sistema eleitoral distrital é combatido principalmente pela impossibilidade de se dar representação plena a todos os segmentos eleitorais. Na verdade, eliminam-se os pequenos partidos. A falta de representação plena deixa em questão a validade plena dessa opção, tanto quanto, no quadro brasileiro, a personalização que se intensifica nesse sistema e que é contrário ao que se pretende.

Quanto á crise de governabilidade, há que se demonstrar que se está aí a adotar uma questão dificilmente comprovável sobre as grandes questões nacionais, inclusive quanto à representação e à relação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

A artificialidade dos distritos a serem criados, os recortes artificiais, influenciam negativamente esse sistema e, além disso, é sempre citado o exemplo do sistema distrital uninominal da Inglaterra, quando pode chegar ao poder e manter bom governo, com maioria de cadeiras parlamentares, o partido que não obteve a maioria de votos em determinada eleição. Mais ainda, as minorias praticamente são eliminadas no sistema distrital, e isso compromete mortalmente o princípio da Democracia representativa. O voto distrital restringe o campo de opções do eleitor, porque quem não está registrado no distrito não pode nele ser votado. Tem-se acentuado que o sistema eleitoral distrital, ainda, fortalece o caciquismo e que os políticos tratarão, no plano nacional, dos problemas locais, e não dos problemas nacionais, que lhes devem merecer atenção e decisão.

A questão do poder econômico pode se diluir na questão do compadrismo e na figura do cacique local do partido, em melhores condições de atender interesses de eleitores após as eleições, o que desvirtuaria a opção.

C - Representação Proporcional.

Introduzida e divulgada pelo inglês Thomas Hare a formulação do modelo proporcional em 1859, esse sistema já era aplicado em 1855 na Dinamarca. Prestando-se ao fortalecimento da maioria e alterando a própria representação e o modelo de Democracia, passou a ser amplamente adotado.

A distinção que marca os dois sistemas, majoritário e proporcional, fundamentalmente, é, de um lado, que o poder de decisão enfatiza e se realiza melhor pelo Princípio da Maioria (adotado no Brasil), enquanto o poder de representação realiza-se mais perfeitamente pelo Princípio da Proporcionalidade.

Desde Stuart Mill, tem-se feito acoplar o Princípio da Igualdade Política com o da Proporcionalidade. A Democracia representativa depende da garantia do Princípio da Proporcionalidade, pelo que a importância numérica na representação é essencial para o aperfeiçoamento daquele modelo democrático.

O direito de votar não é apenas o direito a votar, vale dizer, marcar o papel. Antes, é o direito de transformar o papel marcado em voto computado para o fim precípua de compor o corpo representativo democrático. Esse princípio não é atendido pelo sistema eleitoral majoritário, pelo menos em suas formulação e prática brasileiras, daí todos os riscos que a sua adoção sem um debate sério se faz.

D - O sistema proporcional é, pois, basicamente, aquele constitucionalmente adotado pelo constituinte brasileiro de 87/88. Mas, como antes lembrado, ele não é o primeiro. Desde o Império foram adotados múltiplos modelos entre nós: inicialmente se teve a adoção do sistema majoritário de lista por províncias, quando então os mais votados eram eleitos até o preenchimento de todos os lugares.

A Lei de Círculos de 1855 introduziu o sistema distrital, quando então as

provincias eram divididas em distritos eleitorais, de acordo com o número de representantes à Assembléia Gera" e a cada círculo cabia um representante.

Em 1860, sobreveio a Lei n. 1.082, denominada 2ª Lei de Círculos, que estabeleceu que a cada distrito caberiam três (3) deputados eleitos por maioria absoluta.

Em 1875, reintroduziu-se o sistema das chapas por provincias (chamada de lista incompleta). Foi a chamada Lei do Terço.

Em 1881, a Lei Saraiva estabeleceu a eleição direta dos deputados.

Para as eleições à Assembléia Constituinte de 1889 extinguiram-se os distritos, adotando-se o sistema de lista completa por Estado.

O sistema distrital voltou em 1892, coma Lei n. 35.

Em 1904, a Lei Rosa e Silva veio trazer alargamentos aos círculos, vigorando esse modelo até o final da Primeira República.

Em 1932, o Código Eleitoral Brasileiro veio alterar o sistema, introduzindo entre nós o sistema proporcional, cumprindo metas inclusive da Revolução de 30, conforme antes acentuado.

A Constituição Brasileira de 1988 adota, para os órgãos legislativos, o sistema eleitoral proporcional (art. 47), fundado nos seguintes princípios: participação popular plena; pluralismo político; direitos políticos fundamentais.

É de se verificar, pois, que os sistemas eleitorais brasileiros têm mudado em sua formulação sem que com isso se tenham alterado, contudo, os costumes eleitorais ou, o que é mais importante, sem se introduzirem nos processos e práticas políticas os costumes democráticos. O espírito das leis, seus princípios que lhes guardam a alma, não se coadunam com ensaios malversados em propostas e fins opostos à participação do povo no processo político e na realização efetiva e eficiente da Democracia.

4 DEMOCRACIA, CONSTITUIÇÃO E ELEIÇÕES: O MOMENTO BRASILEIRO

A - A Democracia de direito afirma a sua prática no respeito e na aplicação aos parâmetros principiológicos e preceituais estampados na Constituição e nas normas infraconstitucionais que formam o ordenamento jurídico de um povo. Sem observância do Direito legítimo, não se há cogitar de Estado de Direito, nem de Democracia, pois a insegurança, e não a segurança formada no Direito, é que teria lugar certo nas relações entre as pessoas.

Daí que a Democracia floresce e permite ampliar direitos com a observância do sistema jurídico. Vale dizer, o ordenamento jurídico não tem compromissos com o passado, conquanto positivado segundo aspirações que se sedimentam e tomam forma em momento que se faz suceder. Compromissos o Direito os tem com o presente e com o futuro. A segurança jurídica não significa o esclerosamento, nem a sedimentação de um modelo sistêmico importa em inércia do Direito. Antes, o Direito é dinâmico, mutante, mas o seu movimento impõe equilíbrio para que dele se extraia a necessária tranqüilidade social que é um dos fins buscados pela organização estatal.

B - O momento político brasileiro tem, exatamente, o germe da insegurança e da incerteza política, jurídica, social e econômica. Este vício reside exatamente no descumprimento da Constituição e das leis, em geral, por membros dos poderes públicos, que seriam os principais responsáveis pela sua irrestrita observância. Dez anos após o início de vigência, a Lei Fundamental da República não foi ainda sequer integralmente regulamentada, faltantes como são quase uma centena de normas infraconstitucionais que lhe dê eficácia plena. Pior ainda: normas constitucionais que nunca puderam ser experimentadas, testadas em sua legitimidade e em seu aproveitamento social e político, por não ter se cuidado da necessária legislação infraconstitucional, foram objeto de mudanças radicais em seu conteúdo, quando não simplesmente excluídas do texto magno.

Na Constituição, ademais, foram introduzidas, por meio de emendas, normas nunca antes havidas no sistema republicano brasileiro, como se dá com o caso da reeleição dos cargos do Poder Executivo (Presidente, Governador e Prefeito).

Os princípios constitucionais-éticos que perpassam o texto da Lei Fundamental da República e dão o traçado básico foram tocados por várias das emendas (18 até agora, mais as da revisão levada a efeito em 1993) em indisputável

quebrantamento dos primados firmadores do modelo promulgado em 1988.

Várias das emendas constitucionais tocaram o próprio princípio democrático por enodoar-se em sua formalização ou no trato do próprio conteúdo a destoar com fundamentos deitando por terra os paradigmas basilares do sistema, o que configura ilegitimidade constituinte. Mais se acentua tal situação quando é a própria soberania popular que se encontra em xeque a partir da introdução de algumas modificações no texto constitucional. Assim é que se tem, por exemplo, gravame sério ao princípio da moralidade pública com a interpretação que se pretende oferecer ao sistema constitucional, relativamente à matéria da reeleição dos candidatos a cargo de titular do Poder Executivo. Querem alguns intérpretes vislumbrar ou fazer impor a conclusão de que não haveria necessidade de desincompatibilização ou renúncia dos candidatos à reeleição. Nada há no sistema constitucional a autorizar tal pensamento. Ao contrário. O que se tem, ali, é precisamente um conjunto de princípios que conduzem à conclusão de que não há qualquer possibilidade de um candidato à reeleição em cargo do Poder Executivo permanecer no mesmo durante a campanha. Nem o há - e quanto a isso não se põe discussão - quanto à imperiosidade da desincompatibilização quando concorrer a cargo diverso daquele no qual está o agente do Poder Executivo, nem o poderia jamais haver para o mesmo cargo (hipótese da reeleição introduzida com a Emenda Constitucional n. 16, de 4 de junho de 1997).

Independente das falhas, inclusive havidas no processo formal da votação e promulgação daquela Emenda n. 16/97, é certo que as suas disposições não permitem dali se extrair que se o Presidente da República quisesse candidatar a um cargo de vereador, de prefeito ou de deputado, ele terá que se desincompatibilizar, mas, se quiser disputar mais um mandato de Presidente, poderá ele permanecer no mesmo cargo sem qualquer veto constitucional princípio lógico, ético - jurídico ou legal à sua opção... Nem os princípios constitucionais da Igualdade Jurídica e da Moralidade Pública especialmente estariam sendo respeitados, nem a interpretação permitiria, então, uma harmonia do sistema constitucional a admitir tal condição.

O voto - matéria dotada de super rigidez constitucional - está maculado em sua concepção no sistema, em sua garantia na institucionalização do modelo democrático constitucionalmente posto e em sua legitimidade.

C - As interpretações que se pretendem agora permitir - e que jamais antes o foram - quanto ao processo eleitoral tocam ainda a questão do possível abuso do poder econômico e político a minar a Democracia em sua manifestação soberana do povo nas urnas.

Pretendem alguns intérpretes da legislação eleitoral retirar das normas vigentes o direito do cidadão à lisura do pleito e à segurança do voto, excluindo do sistema jurídico positivo a vedação ao abuso do poder político. Insistem os adeptos desta inusitada hermenêutica que a Constituição não se referiu, no art. 14, à proibição do abuso do poder político, referindo-se tão-somente ao abuso do poder econômico, o qual seria proibido (§ 9º, do art. 14).

Em primeiro lugar, a menção expressa e taxativa ao rótulo - abuso do poder político - não é necessária para que se tenha a proibição constitucional ou legal de uma conduta. Se o sistema impõe - como se dá no caso do ordenamento jurídico brasileiro - um conjunto de princípios contra os quais não poderá haver comportamento lícito, e um deles é exatamente o da moralidade pública e o da probidade administrativa, como se poderia imaginar que o sistema não estivesse vedando (ou, o que é pior e que está na boca dos adeptos daquela esdrúxula interpretação, estivesse permitindo) a prática de abuso do poder político???

Se o Princípio da Isonomia é um dos pilares sustentadores do sistema jurídico pátrio, como se cogitar de permitir que mediante o uso da máquina pública ou o abuso do poder político se possibilite a afrontosa ruptura daquele princípio?

Ademais, preocupa sobremaneira o abuso do poder político num sistema permissivo de reeleição, inclusive para os cargos de titular do Poder Executivo, nos diversos entes federativos, e sabendo-se que as instituições políticas brasileiras não contam com partidos políticos fortes, sendo de extremo vigor a presença no meio político exatamente do Palácio; a guardar agentes que detêm a pena para nomear e o diário oficial para fazer publicar nomes em favor de seus apoiadores e em desfavor de seus opositores, em total desrespeito aos comandos constitucionais.

Quanto ao abuso do poder econômico, também há elementos graves a contaminar ou pelo menos comprometer o processo eleitoral na prática brasileira.

O excessivo zelo com que as forças econômicas cada vez mais comparecem na dinâmica política institucionalizada do Estado fazem com que empresas e empresários tenham mais e mais vontade de influir na formação dos quadros políticos, tornando deles dependentes, financeiramente, os agentes que titularizam os cargos, especialmente aqueles de comando.

Os financiamentos das campanhas eleitorais - questão de gravidade cada vez maior em todos os Estados do mundo nos quais ocorrem eleições - acabam gerando um abuso sobre o que haverá de se ter um controle sempre maior. Ocorre que, ao contrário do que aqui se obteve nos últimos anos no Brasil, os órgãos da Justiça Eleitoral advertem que sem a comprovação objetiva da influência do abuso do poder econômico no resultado eleitoral não se haverá de considerá-la punível no âmbito de sua competência. Anotando-se que o voto não traz uma justificativa do motivo que determinou a sua definição pelo eleitor e, ainda, que a prova de abuso de poder econômico é de difícil apuração, é certo que se está abrindo espaço para a sua ocorrência sempre mais freqüente. Note-se que tais decisões não apenas alteram diretivas mais rigorosas que se tinham assumido jurisprudencialmente, como amplia-se a possibilidade de se terem mais sofisticadas condutas abusivas por parte dos interessados.

D - Por tudo isto e que se enfatiza a imperiosidade de se apurar a educação cívica prestada a todos. Não há como assegurar a liberdade e a participação política plural sem a prestação das condições materiais mínimas para que se possa apurar a capacidade crítica, a partir de informações bem dimensionadas, segundo uma sensibilidade cidadã. A educação política ou para a vida na cidade como membro comprometido com o grupo é um dever da sociedade, e não apenas do Estado. O que se tem, hoje, constitucionalmente estabelecido para a educação comum (art. 205), vale muito mais para a educação cívica, e não como uma colaboração incentivada ou sugerida em relação à sociedade.

É dever cívico, ético e jurídico, de cada cidadão, participar ativamente para que todos recebam educação segundo a sua necessidade e para que essa educação seja multiplicada. Tal dever é inerente ao Princípio da Solidariedade, que não pode se manter como se fora apenas sugestão, quando integra o conjunto dos que informam o sistema democrático social da atualidade.

Para tanto, a organização social é imprescindível. Somente associados os cidadãos podem atuar de maneira firme, coerente e eficiente na concretização do Princípio da Solidariedade Social.

Mas a mudança da sociedade, organizando-se, atuando e cumprindo papel de ator e autor de fatos políticos, determina, à evidência, a modificação do próprio Estado, por meio do qual ela se faz mostrar e realizar os seus fins.

Logo, visando maior legitimidade do processo eleitoral e maior eficiência do Princípio da Soberania Popular e, em seu fluxo, maior aperfeiçoamento da Democracia, é de se fazerem atuar os órgãos e serviços do Estado no sentido de propiciar a organização social sempre mais aprimorada e facilitada, e não dificultada.

Os serviços de telecomunicações desempenham, na Democracia contemporânea e, em especial, nos processos eleitorais, funções determinantes. Tais serviços são, no caso brasileiro, considerados serviços públicos concedidos aos particulares, pelo que o seu desempenho continua sendo competência do poder público. Ora, vários Estados adotam o direito de antena, segundo o qual os cidadãos podem valer-se dos serviços de comunicações - rádio e televisão - pelas suas organizações sociais e não-governamentais, e assim atuar e projetar as suas opiniões, idéias e ideologias a toda a sociedade.

Ademais, os Conselhos Comunitários, cada vez mais freqüentes, podem atuar, e têm atuado, proximamente aos órgãos estatais, às vezes mesmo agindo eles conjuntamente, fazendo com que a sociedade diga ao Estado, diretamente, o que quer, como quer os seus bens e serviços e responsabilizando-se pelas atuações e conseqüências que advierem dos comportamentos adotados.

A aplicação destas novas vertentes no movimento político da sociedade enseja o repensamento do figurino estatal democrático, permitindo que os instrumentos de participação democrática direta se ampliem.

Note-se que não apenas meios constitucionalmente consagrados de maneira explícita no sistema normativo, tais como o referendium, a iniciativa popular de leis, devem ser considerados legitimados no ordenamento jurídico, mas também outros, legítimos e aceitáveis em coerência com os princípios da soberania

popular e da Democracia semidireta, devem ser tidos como admissíveis. O cidadão sabe mais de si que qualquer governante. Tende, então, a saber mais do todo. Há que se lhe assegurar a voz e a responsabilidade da sua fala. Democracia faz-se com participação eficiente, permanente e patriótica do povo. E ele, como acima lembrado, não é mero conceito jurídico menos ainda volátil ou abstrato.

5 CONCLUSÃO

O Brasil precisa viver uma Democracia. Cada cidadão brasileiro é merecedor, juridicamente merecedor, da segurança jurídica que a constitucionalidade dos comportamentos públicos e privados garante.

Direito existe como uma forma de imposição democrática de limites a todos, para que todos sejam livres. Mas é porque se sabe que os pecados são plurais que a lei se faz uma. A inconstitucionalidade também tem nome seu nome é legião. E ela se faz mais presente onde menos deveria se permitir no centro do poder, o qual, por trazer em sua essência a gana da extensão e do aumento, vê-se, no constitucionalismo moderno, objeto de mais limites.

A Constituição assegura os direitos do cidadão e faz da cidadania a manifestação mais nobre da Democracia. Pelo que, no processo eleitoral, é ele que tem o papel central de titular insubstituível do poder. Somente com a sua participação efetiva, sensível, engajada e responsável é. que se tem a Democracia operante. Não se há frustrá-lo, seja como for. Qualquer tentativa ou consumação de tal aniquilamento importa em violação do princípio da cidadania e não pode ser considerado lícito, legítimo e fundado no sistema constitucional democrático. Há se respeitar, irrestritamente, a Constituição e as leis que lhe dão eficácia. Mas é de se notar que o papel de cada um e de todos os cidadãos é essencial para que tal efetividade deixe de ser sonho. Afinal, como se continha em parecer da comissão do Senado Imperial proferido sobre a Lei dos Círculos "... os costumes não se corrigem tão prontamente como se alteram as leis; o resultado, pois, será lento (mesmo com a introdução das mudanças), mas infalível, e o povo não passará pela decepção, sempre perigosa, de esperar da lei o que ela não pode realizar". Compete a cada um de nós, cidadãos, e a mais ninguém, o dever de sermos solidários e responsáveis uns com os outros, uns pelos outros. A Democracia não prescinde de ninguém. Nem é propriedade do Estado. Nem sua única, conquanto necessária, responsabilidade

Maceió, 27 de março de 1998.

Advogada.

Publicado na RESENHA ELEITORAL - Nova Série, v. 5, n. 1 (jan./jun. 1998).