



Ano 3 • n. 3
Teresina-PI – jan./dez. 2011
ISSN 2176-6959

REVISTA
ELEIÇÕES
& *Cidadania*

REPRESENTAÇÃO E PARTIDOS POLÍTICOS

Maria Eugênia Gonçalves Bastos *

Resumo

No presente trabalho, aborda-se a representação e os partidos políticos com foco na cidadania, na expressão do sentimento dos que votam e podem ser votados, como direito de participação no poder político. Temas basilares como a soberania popular, os direitos políticos e o mandato eletivo são analisados como um conjunto de normas que influenciam na interpretação do direito eleitoral. A imprevisibilidade das decisões, refletida na evolução jurisprudencial, visa a impedir os casuísmos e a preservar os preceitos jurídicos balizadores da democracia. Esses assuntos são abordados à luz do relativismo da interpretação das decisões eleitorais, do sistema representativo e das mudanças políticas recorrentes, considerando-se a participação organizada dos cidadãos no cenário político. O povo espera que políticos honestos e comprometidos com o social, ponham fim à falta de ética que se tem vivenciado.

PALAVRAS-CHAVE: Relativismo do direito eleitoral. Imprevisibilidade das decisões. Representação. Partidos políticos. Democracia.

REPRESENTATION AND POLITICAL PARTIES

Abstract

In this work, we address the representation and political parties focusing

* Promotora de Justiça do Estado do Piauí; Graduada em Direito, Especialista em Direito Penal e Ambiental, Mestre e Doutoranda em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino – UMSA.

on citizenship, the expression of feeling of those who can vote and be voted, as a right of participation in political power. Basic topics such as popular sovereignty, political rights and elective office are analyzed as a set of rules that influence the interpretation of electoral law. The unpredictability of the decisions reflected in the evolution of case law, casuistry aims to prevent and protect the legal precepts guide for the democracy. These issues are discussed in light of the relativism of interpretation of the electoral decisions of the representative system and recurring political changes, considering the organized participation of citizens in the political arena. The people expect politicians honest and committed to the social, put an end to the lack of ethics that has experienced.

KEYWORDS: Relativism of the Election Law. Unpredictability of Decisions. Representation. Political Parties. Democracy.

Introdução

Os anseios sociais e políticos de uma época são reflexos da ausência de garantia e efetividade do direito. No que diz respeito aos processos eleitorais, surgem muitas peculiaridades, em decorrência dos princípios, da interpretação e das decisões eleitorais, que são abordados neste trabalho para melhor compreensão do caráter específico do direito eleitoral. Nessa seara, o ato de julgar, através da hermenêutica constitucional, em desfavor de orientação de tribunal superior ou contra a Lei, em desafio ao princípio da legalidade, não causará prejuízo à prestação jurisdicional se efetuado sob a ótica das normas constitucionais.

Na esfera do poder político, as consequências são imprevisíveis, quando se luta pelo poder, ou pela sua manutenção, motivo pelo qual defender as particularidades da vontade eleitoral, em face da ausência de certeza do direito ou de segurança jurídica, quando conviver com o relativismo na interpretação do direito eleitoral, é apontado como a maneira de preservar os valores democráticos e de fortalecer a soberania popular. Surgem constantes desafios.

Dentro do aperfeiçoamento da certeza do direito, a participação

organizada dos cidadãos na solução de problemas políticos é consequência do princípio democrático, que acolhe os mais importantes postulados da teoria representativa - órgãos políticos, eleições periódicas, pluralismo partidário e separação de poderes – possibilitando, tanto quanto possível, a identificação entre governantes e governados.

Os sistemas eleitorais estão diretamente ligados à extensão do sufrágio e a organização dos partidos. Na maioria das legislações lograram êxito o sistema majoritário e o proporcional, cada um com mérito próprio, porém sempre à procura do poder, com ênfase no sistema brasileiro. Os partidos políticos, constituídos de homens unidos para fins comuns e voltados para a conquista de cargos nas eleições, têm papel relevante. Apontam-se as modificações estruturantes, a crise da credibilidade e o cenário político.

Analisa-se, neste artigo, a representação e os partidos políticos, com foco na cidadania, como expressão do sentimento dos que votam e podem ser votados, com direito à participação no poder político. Abordam-se temas basilares, referentes à soberania popular, aos direitos políticos e ao mandato eletivo como um conjunto de normas que influenciam na interpretação do direito eleitoral.

A imprevisibilidade das decisões, refletida na evolução jurisprudencial, visa impedir os casuísmos e preservar os preceitos jurídicos balizadores da democracia.¹ Esses assuntos são abordados à luz do relativismo da interpretação das decisões eleitorais, do sistema representativo e das mudanças políticas recorrentes, considerando-se a participação organizada dos cidadãos no cenário político onde a cada eleição surgem novos institutos e outros são enunciados diante das crises.

O relativismo do direito eleitoral em decorrência dos princípios, da interpretação e das decisões eleitorais (*praxis*)

Princípios específicos.

Da anualidade

Nenhum ato normativo pode fixar regra nova com menos de um ano antes das eleições, ou seja, não se permite a alteração da legislação

¹ “Sistema de poder no qual as decisões que interessam a todos [...] são tomadas por todos os membros que integram uma coletividade” (BOBBIO, 1998, p.24.).

eleitoral no período que antecede o pleito. O princípio em apreço, consignado no artigo 16² da Constituição Federal, é relevante para a democracia, pois inviabiliza surpresas para os partícipes da disputa eleitoral, garantindo se conhecer as regras do jogo previamente.

A preocupação fundamental consiste em que a lei eleitoral deve respeitar o mais possível a igualdade entre os partidos políticos, estabelecendo regras que não tenham por objetivo favorecer candidato ou partido às vésperas das eleições, à mercê de interesses delineados e articulados em candidaturas e coligações. Extrai-se deste princípio que o processo eleitoral não pode ficar exposto aos interesses ocasionais de determinados grupos que podem macular a legitimidade democrática, com modificações ditadas pelo interesse de beneficiar a maioria no parlamento.

Democrático

O princípio democrático é o da soberania nacional. É o regime do governo da maioria. É a vontade do povo exercida pelo governo. É bem de se ver que a Constituição Federal de 1988, desde o seu preâmbulo, dá ênfase ao princípio democrático, ressaltando a importância do cidadão. Este princípio acolhe os mais importantes postulados da teoria democrática - órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário e separação de poderes.

Segundo Maluf (2010, p. 300), “o democrático é o mais importante dos princípios para o processo eleitoral, porque sem este não haverá outro, haja vista ele assegurar a legitimidade e a normalidade do conjunto de procedimentos que busca a verdade eleitoral.” Acrescente-se que, sem isso, o Estado não poderia oferecer aos cidadãos a possibilidade de desenvolvimento integral, liberdade de participação crítica no processo político, condições de igualdade econômica, política e social.³

² Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano de sua vigência.

³ Ressalta-se que “o governo exercido por homens inexperientes nas práticas governamentais e sem o necessário conhecimento dos fatos e problemas da vida política, pode estar totalmente distanciado dos interesses do povo e, assim, revelar-se um governo contra o povo” (BONAVIDES, 1998, p.193-194).

Das minorias

Infere-se, desse princípio, que é facultado à minoria exercer a fiscalização dentro de parâmetros legais, éticos e morais, daqueles que detêm o poder de mando, sem o qual não se poderia falar em democracia. É certo que o parlamento, quando recebe dos cidadãos o poder de decisão pela maioria, acolhe também a minoria para fiscalizar os órgãos e os agentes do poder, ambas com competência para legislar, administrar e observar os limites materiais expostos na Constituição, bem como para investigar seus atos, a exemplo das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Assim, é o princípio democrático, em que a maioria do povo decide o seu destino, com o devido respeito aos direitos das minorias políticas, acatando suas decisões, mas sempre respeitando os princípios invioláveis da liberdade e da igualdade, sob pena de tudo se reduzir a um mero conceito.

Da igualdade

Voltados para a ótica eleitoral, em um primeiro momento o princípio da igualdade traz a exigência de que os cidadãos recebam tratamento isonômico, inspirados no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, em que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. É regra aristotélica dispensar tratamento igual aos iguais e desigual para os desiguais, na medida dessa desigualdade. Por isso, deve a lei distinguir situações para conferir tratamento igualitário. Porém, difícil é analisá-lo sob a vertente do destinatário da norma, que são todos aqueles que elaboram e aplicam a norma jurídica, mas, sobretudo, o aplicador do direito quando de sua interpretação.

Da liberdade

A ninguém é permitido interferir na liberdade de escolha do eleitor, que é absolutamente livre. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos. Somente com a idéia de liberdade é que se concebe o voto secreto, que é inseparável da idéia de voto livre, que envolve o processo de votação e as fases que o antecedem. Assim, o princípio da liberdade

está vinculado ao de movimento e de escolha. Ressalte-se que o caráter livre e secreto do voto impõe-se não somente ao poder público, mas também às pessoas em geral, sobretudo àquelas que participam do processo de escolha eleitoral.

Republicano

Em breves linhas pode-se conceituar república como forma de governo que visa à igualdade formal do povo (ATALIBA, 2010, p. 36). O governo republicano é exercido por mandatários, escolhidos pelo povo soberano, que representa o poder político, e em nome dele é exercido. Esse princípio é que permite a renovação periódica do poder, disputado por quem reúne os requisitos de elegibilidade.

Alguns princípios constitucionais foram tradicionalmente assentados pelos sucessivos legisladores constituintes como fundamentais a todo o sistema e, por isso, em posição de eminência relativamente a outros, dentre os quais o princípio republicano, com destaque para sua função de equilíbrio e harmonia entre os poderes, que o torna essencial para a federação e a república.⁴

Da proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade é a tentativa de diminuir os excessos quando da aplicação da norma, permitindo ao aplicador do direito observar a proporção no ato de verificação da solução do conflito com a escolha de decisões razoáveis. Por outro instante, é essencial à proteção das liberdades públicas como fator eliminador da incerteza e da insegurança. Na prática, é a observância da adequação e da necessidade para formulação de um juízo de ponderação. A súmula 400 do Supremo Tribunal Federal expressa: “Decisão que deu razoável interpretação à lei, ainda que não seja a melhor, não autoriza recurso extraordinário pela letra ‘a’ do art. 101, III, da Constituição.”

⁴ Todos os mandamentos constitucionais que estabelecem os complexos e sofisticados sistemas de controle, fiscalização, responsabilização e representatividade, bem como os mecanismos de equilíbrio, harmonia (*check in balance* do direito norteamericano) e demais procedimentos a serem observados no relacionamento entre os poderes, asseguram, viabilizam, reiteram, reforçam e garantem o princípio republicano, realçando sua função primacial no sistema jurídico (ATALIBA, 2010, p. 36).

Interpretação normativa

É do plexo normativo constitucional, orientador de todas as normas do ordenamento jurídico, que nasce o sistema eleitoral regido por princípios e regras e que confere pouca mobilidade ao legislador infraconstitucional. Para o melhor exercício interpretativo, sobretudo quando o tema for direito eleitoral, importa descobrir quais os valores que dão suporte a uma melhor interpretação.

É *vero* que nas condições em que a norma surge é porque a Constituição conferiu-lhe, por delegação, legitimidade para disciplinar determinados institutos, a exemplo do art. 14, que atribui à lei complementar a disciplina sobre as inelegibilidades, a qual deverá ser interpretada em sintonia com os princípios e regras constitucionais. Os temas basilares que arrimam este ramo do direito - a soberania popular, os direitos políticos, a proporcionalidade na aplicação de sanções e o mandato eletivo - encerram um conjunto de normas eminentemente constitucionais que influenciam diretamente na interpretação do sistema eleitoral e refletem nas demais.

A interpretação de tão importantes temas merece o cuidado de ser exercida através dos princípios esposados, mas que pelas funções e competências da Justiça Eleitoral relativizam o seu modo de aplicação e resultado. Portanto, não há uma exata consonância com o núcleo estrutural do Estado, pois há uma constante variação na proteção aos preceitos contidos no art. 1º da Constituição, o qual proclama que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito e seus fundamentos eleitorais são a soberania, a cidadania e o pluralismo político. Entretanto, embora inexista garantia de estabilidade nas soluções dos fenômenos fáticos, todas as normas são elaboradas e interpretadas em vista da Constituição, de forma a se tornarem compatíveis na produção de efeitos válidos, e todas as peculiaridades afloram para esclarecer o conteúdo da norma.

Imprevisibilidade das decisões eleitorais

O Estado Democrático de Direito, confiável na aplicação, eficácia e vigência das normas positivadas, é determinante para a

existência de certeza do direito, que por sua vez não se confunde com a acepção de segurança jurídica, cujo fim maior é garantir a aparência de estabilidade aos princípios e regras do ordenamento, quando surgem incidentes nas relações fáticas.

Obstante a certeza do direito não se confundir com segurança jurídica, em outros ramos do direito, diversamente deste, a certeza é considerada sob uma forma mais estável. É fato que a jurisprudência não pode ser considerada o único instrumento para alcançar a certeza do direito. E as peculiaridades inerentes à Justiça Eleitoral afastam sua aplicabilidade de forma imediata, que irá depender do grau de respeitabilidade que a composição dos tribunais irá conferir às decisões proferidas, ou seja, independe de previsibilidade de julgamentos anteriores, tidos como conhecidos e estáveis, sobre o mesmo tema.

Nesse ramo do direito, porém, não há como se saber previamente o resultado de uma relação jurídica, mesmo já tendo sido apreciada pelo judiciário eleitoral, já que podemos ter sobre o mesmo assunto comportamentos e ideologias diversas, sustentadas pelo aplicador do direito a cada composição bienal dos tribunais eleitorais, que podem afastar a chamada certeza do direito. Porém, se tudo isso for conjugado com os princípios do direito eleitoral, as decisões judiciais poderão oferecer um mínimo de certeza, de previsibilidade, e assim garantir a segurança jurídica.

Contudo, em que pese ser correto dizer que os valores de justiça e segurança jurídica devem andar em harmonia, a imprevisibilidade das decisões não destrói a natureza da segurança jurídica e nem sua axiologia, pois a ela se infere a expectativa de evolução na interpretação de determinada matéria e, concomitantemente, o fortalecimento do estado democrático de direito. Essa instabilidade, porém, não representa o enfraquecimento da tutela jurisdicional; ao revés, a evolução jurisprudencial - constante no processo eleitoral - acompanha os casuísmos que incidem invariavelmente sob direitos de grupos políticos dominadores que disputam o poder, e não provoca o aumento de conflitos.

Segundo Silva (1991, p. 407),

A segurança jurídica não é um conjunto de direitos que aparelha situações, proibições, limitações e procedimentos

destinados a assegurar o exercício e o gozo de algum direito individual fundamental, mas um conjunto reservado a aparelhar situações destinadas ao interesse coletivo, ao interesse público.

Nesse sentido, na trilha do pensamento do teórico citado, a segurança jurídica aqui deve ser vista como uma constante garantia das instituições democráticas a evitar o comprometimento da vontade eleitoral e garantir a lisura dos pleitos com vistas ao interesse público.

O Supremo Tribunal Federal expôs sobre o tema, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1531-3/DF,⁵ cujo relator foi o Ministro Marco Aurélio, nos termos transcritos *ipsis literis*:

Em suma, isso é próprio de uma Constituição densamente axiológica. Como a nossa Constituição consagra muitos valores, alguns deles se antagonizam, na prática, levando-os a um tipo difícil de opção - já tenho falado sobre isso: se optamos de outro, prestigiamos igualmente a Constituição. E fica uma estranha opção interpretativa entre o certo e o certo, já que todas as opções têm lastro constitucional. É aquele tipo de questão que lembra Sócrates, em um dilema famoso, quando perguntado por um discípulo: Mestre, o homem deve casar ou permanecer solteiro? E Sócrates respondeu: Seja qual for a tua decisão, virá o arrependimento. Mas aí nos socorre, graça a Deus, o chamado princípio da proporcionalidade em sentido estrito, ou seja: entre o certo e o certo, qual a opção que menos ofende os outros valores da Constituição? Dizendo de modo reverso: qual a opção mais afirmativa dos demais valores da Constituição?

Afinal, a regra que remete ao princípio da segurança jurídica visa impedir casuísmos, de modo a resguardar as normas eleitorais de interesses político-partidários dominantes e a evitar que atropelem preceitos éticos e jurídicos balizadores da democracia. Assim é que os parlamentares sempre que pretendem alterar as regras eleitorais esbarram em critérios rígidos de alteração do texto constitucional, somente viável por emenda, e que requer a vontade de maioria circunstancial e observância de prazo.

⁵ Ementário nº. 2270-1, DJ 30-32007.

Sistemas eleitorais

A história revela que os sistemas eleitorais estão diretamente ligados à extensão do sufrágio e da organização de partidos da base popular, os quais, por serem muitos e complexos, logram acolhimento na maioria das legislações, destacando-se o majoritário e o proporcional. Na Inglaterra, exemplo clássico de desenvolvimento das instituições democráticas, o sistema eleitoral adotado desde o início das práticas de representação, e que vigora até hoje, é o da maioria simples: define a região onde será eleita a representação (distrito eleitoral) e o número de representantes a serem eleitos. Faz-se a eleição e o partido que obtiver maior número de votos elege o conjunto de representantes.

Em linhas gerais, o sistema eleitoral é um conjunto de regras que deverá ser contabilizado de modo a resultar em cargos de representação política, ou seja, a fórmula determina como os votos são contados para os fins de distribuição dos cargos eletivos. Pelo sistema majoritário, elege-se o partido ou candidato que obtiver o maior número de votos, enquanto que no sistema proporcional busca-se distribuir os cargos em disputa de forma proporcional ao conjunto de votos de cada partido. Os sistemas mistos são aqueles que combinam mecanismos de eleição majoritária e proporcional, e através deste último tentam corrigir distorções.

Voltando à Inglaterra, se estiverem em disputa três vagas para a Câmara dos Comuns, o partido mais votado elegerá três representantes daquele distrito (região) na Câmara e os partidos menos votados ficarão sem representação. O sistema majoritário tende a concentrar a representação naqueles segmentos de população com maior capacidade de mobilizar votos e excluir os demais.

Nos sistemas políticos em que apenas uma elite econômica e social está habilitada a participar de eleições, o sistema majoritário permite dirimir disputas apontando claramente o vencedor. Por outro lado, quando este sistema começa a incorporar a participação de novos segmentos da população, ao desestimular o lançamento de nomes e agremiações com baixo apelo eleitoral, faz com que esses novos grupos sejam incorporados aos já existentes.

Domingues (2009) afirma “que os sistemas eleitorais majoritários

exercem uma força centrípeta nos sistemas partidários, desestimulando a dispersão das forças políticas e dos votos do eleitorado por um número maior de partidos e favorecendo os partidos já estabelecidos”. Além disso, a tendência dos sistemas eleitorais majoritários é produzir sistemas bipartidários igualmente fortes, onde um partido detém a situação e outro faz a oposição, o que acreditamos ser o mérito do sistema, pois permite ao eleitor escolher entre manter os representantes anteriormente eleitos ou renová-los, a partir da expressividade do papel desempenhado por cada um deles no governo.

No entanto, nem sempre as limitações impostas pelo sistema eleitoral majoritário ao desenvolvimento de novos partidos resultam em estabilidade política, pois os grupos excluídos passam a promover ações que visam à derrubada de governos, como greves, desabastecimento de mercados, desobediência à lei civil, atos terroristas e luta revolucionária, tudo a demonstrar a insatisfação ou descaso com os grupos detentores de poder. Em hipóteses como tais, o melhor seria obter o consenso com a repartição de poder com as minorias.

No conceito de Léon Duguit (apud MALUF, 2010), referindo-se às eleições para a Câmara dos Deputados, conceitua o sistema proporcional como aquele que assegura em cada circunscrição eleitoral, aos diferentes partidos, contando um certo número de membros, um número de representantes, variando segundo a importância numérica de cada um.

Dada a centralidade dos partidos, a apresentação de candidatos sob a forma de lista numa ordem pré-definida, fórmula mais utilizada, define quantos e quais serão eleitos. Se o partido, por exemplo, receber votos suficientes para eleger três parlamentares no distrito, os eleitos serão aqueles três primeiros da lista definida pelo partido. Este sistema leva o eleitor a votar nos partidos e não no candidato fortalecendo, assim, as agremiações políticas.

No Brasil, a partir de 1935 passou-se a adotar a proporcionalidade para a eleição de deputados federais, estaduais e vereadores, porém reservou-se apenas um voto a cada eleitor, que é dado ao candidato e não à lista partidária. Com efeito, tendo o eleitor à sua disposição somente um voto, ao apontar o candidato de sua preferência o faz, em geral, considerando somente a pessoa do candidato e não a agremiação

a que está vinculado. No cômputo final, somam-se aos votos dados ao corpo de candidatos lançados pelo mesmo partido ou coligação e elegem-se os mais votados dentre eles.

Apesar de o sistema proporcional ter sido instituído para o fortalecimento dos partidos, na prática o voto único dos eleitores em candidatura individual tem sido o responsável pela competição acirrada entre candidatos de um mesmo partido, comprometendo profundamente os processos eleitorais, a identidade, a unidade e disciplina dos partidos e reforçando a autonomia dos eleitos. Além disso, aponta-se que seu principal defeito é a fragmentação da representação em um grande número de partidos e, daí, a dificuldade de governabilidade. Por tudo isso, votações polêmicas no Congresso Nacional tem levado o Poder Executivo a negociar benefícios com as lideranças partidárias e individualmente atendido demandas de deputados e senadores, com dispêndio de tempo e recursos, ensejando a perda da eficiência da ação governamental.

Partidos políticos

A origem da idéia de representação política tem na história da Europa um momento decisivo nas relações entre governantes e governados. Precisamente no dia 15 de junho de 1215, após um longo período de conflitos com os barões e a Igreja da Inglaterra, o rei João sem Terra assinou a Magna Carta, onde reconhecia direitos aos súditos, aos barões e ao clero, aos comerciantes, moradores e à população em geral. Portanto, os partidos políticos tiveram o seu berço na Inglaterra, nação precursora do constitucionalismo.

É claro que esta parte da história não encerra a trajetória de lutas que levou à criação de instituições representativas no ocidente, porém significou um marco. Depois disso, uma guerra civil pôs fim à monarquia e o surgimento da república na Inglaterra sob a presidência de Oliver Crowell (1649-1660). Após o retorno à monarquia, nos governos de Carlos II e Jaime II foram registradas novas lutas pelo reconhecimento definitivo dos direitos do parlamento e pela redução dos poderes reais com a assinatura da Declaração de Direitos (*Bill of Rights*) em 1689, já no reinado de Guilherme III.

Ao longo de séculos de lutas políticas, o povo inglês conquistou

o direito de ser ouvido fazendo-se representar no parlamento, composto de duas câmaras: a dos lordes (de nobres e representantes do clero) e a dos comuns (de representantes do povo). Este sistema inspirou a organização do poder legislativo em vários países e, no Brasil, na origem da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Ainda sobre a representação, destaca-se a duração dos mandatos e sua natureza. Era comum nos parlamentos existentes na Europa medieval se encontrar representantes eleitos pelas cidades, que eram convocados para apreciar questões específicas, e membros fixos, oriundos da aristocracia territorial (feudos). O caráter limitado do mandato afetava o tempo de duração e sua natureza, porquanto o eleito representava interesses de um determinado segmento social e funcionava como um porta-voz e, caso defendesse posição diversa para a qual fora eleito, seu mandato poderia ser revogado.

Após o surgimento do estado moderno, os soberanos passaram a dispor de mais poder. Assim é que tanto na Inglaterra como na França, e em outros países europeus, os ganhos de poder dos reis foram acompanhados da estruturação de serviços administrativos, de defesa, de justiça, de tributação, etc., que auxiliaram as decisões de governo e hoje constitui o aparelhamento estatal.

Com a especialização das funções, a exigência das demandas de diferentes grupos sociais e as contínuas convocações dos representantes do povo, passaram estes a ser eleitos para um conjunto definido de atribuições, e a fixação do mandato se consagrou como solução para garantir a continuidade das atividades sem a necessidade de realizar sucessivos pleitos, ao tempo em que permitiu aos eleitores o controle sobre os sufragados.

Assim é que a fixação de um tempo de mandato mais extenso criou o espaço para que o representante desenvolvesse preferências políticas e para o eleitor realizar escolhas a partir da plataforma de atuação do político. Além deste mecanismo de controle, a prestação de contas pelo eleito, ao final do mandato, se tornou prática recorrente até os dias atuais, evitando desvios e corrupção. Nesse sentido, segundo Miguel (2005 apud DOMINGUES, 2009), o mandato deixou de ser ‘imperativo’ e foi substituído pelo mandato ‘livre’.

Em toda comunidade politicamente organizada, seja ela uma

tribo ou um grande Estado, sempre haverá aqueles que buscarão organizar-se em grupos para tentar fazer prevalecer seus valores, crenças e objetivos na condução dos destinos da comunidade. São os partidos políticos os quais, na França, se formaram no decorrer da nova ordem liberal implantada pela Revolução Francesa de 1789.

No Brasil, sob a denominação de Liberal e Conservador, surgiram na fase final da Regência Trina, durante a legislatura de 1838. De modo geral, portanto, os primeiros partidos políticos, na história do constitucionalismo, representaram as tendências conservadoras e liberais da sociedade. E os partidos como máquinas de vencer as eleições, surgiram no século XIX na Inglaterra e nos Estados Unidos da América, quando eram formados por “notáveis”, pessoas de posição social que se destacavam dentre a população.

Num sistema político como o nosso, em que vigora o presidencialismo, algumas agremiações buscam eleger seus membros para cargos de comando do poder executivo (presidência da república, governador de estado e prefeito municipal), e formar as bancadas legislativas, de modo a participar das decisões administrativas, conquistar cargos e benesses para si e seus ‘cabos eleitorais’. Com o advento da conquista de direitos políticos, como votar e ser votado, as reduções significativas das barreiras de voto, o sufrágio universal masculino e, posteriormente, o feminino, foram atingidas camadas mais amplas da população.

As eleições passaram a ser um fenômeno de massa a exigir planejamento, organização e empenho daqueles que pretendem conquistar votos e poder político. Os partidos, que outrora dependiam da riqueza e prestígio de seus membros, passaram a ser desafiados por estruturas voltadas para a captação de recursos da campanha e divulgação de idéias (programas) de suas lideranças. Vale destacar que no século XX surgiram agremiações cujo objetivo principal era a disputa do poder, chamados partidos revolucionários, como o Bolchevique Russo, voltado para a revolução socialista, o movimento fascista italiano e o nazista alemão, capazes de articular verdadeiros exércitos em prol de seus propósitos e ocasionar milhões de mortos.

Os partidos políticos brasileiros, desde o Império e até a República de 1946, mantiveram-se como corporações político-sociais,

conservando a natureza jurídica de associação civil, sem regulamentação estatal própria e, nessa posição, falharam em épocas decisivas de nossa história (1930, 1934, 1937, 1945, 1961), culminando com a derrocada total em 1964.

A partir da Constituição de 1969, a estrutura dos partidos foi reformada e regulamentada pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LEI 5682/71) e pela Lei Complementar 42/82, segundo a qual passaram a ser pessoas jurídicas de direito público interno, com a missão de “assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo.” A Constituição de 1988, no art. 17, consagrou definitivamente o sistema democrático de pluripartidarismo, assegurando a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, cujos limites situam-se no resguardo da soberania nacional, do regime democrático, do pluripartidarismo e dos direitos fundamentais da pessoa humana.

É assegurada a autonomia dos partidos políticos no § 1º do mencionado artigo, para definir sua estrutura interna, a disciplina e vontades da minoria partidária, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidária. Os partidos políticos adquirem personalidade jurídica na forma da lei civil e registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral (§ 2º, art. 17). A constituição e o funcionamento dos partidos políticos está regulamentada pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei 9606/95, e alterações posteriores.

A autonomia partidária é absoluta e deve-se respeitar o previsto no art. 86 do Código Eleitoral, quanto às deliberações internas de que trata o art. 7º, §§ 1º e 2º, da Lei 9504/97, ao estabelecer que o órgão superior do partido poderá, na forma do estatuto, anular coligação celebrada pelo órgão de nível inferior e editar normas disciplinadoras para as eleições. Portanto, a independência é constitucional e infraconstitucional, não podendo a Justiça Eleitoral interceder nas deliberações dos partidos políticos por manifesta afronta à Constituição, salvo se restar demonstrada qualquer violação a direitos fundamentais, como o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal.

Modificações estruturantes

A aplicação de uma hermenêutica tradicional está a depender

de um quadro estável de conceitos e institutos. No Brasil, a cada eleição surgem novos institutos, enquanto outros são enunciados a cada crise política que o país vive. Há em tramitação, desde 1998, um projeto arrojado de reforma política que, se aprovado, mudará significativamente os conceitos aplicados na seara eleitoral. São vários anos de diálogo com organizações da sociedade civil, representações políticas e partidos políticos em busca de eficácia e legitimidade da pretendida reforma, aspecto imprescindível para a afirmação de valores democráticos.

Um dos temas da reforma é a ‘cláusula de barreira’, segundo a qual se pretende reduzir de 5% para 2% os votos válidos que os partidos precisam para ter direito ao funcionamento parlamentar, o que de certo irá permitir a sobrevivência de agremiações como o PC do B, PSB e PDT, os quais, na eleição de 2002, não conseguiram alcançar os 5% dos votos e estariam ameaçados de extinção desde 2006, o que até hoje não ocorreu.

Outro tema que tem gerado muitas discussões é o de financiamento público exclusivo, a partir da criação do fundo de campanha, que possibilitaria o tratamento igualitário dos candidatos na participação no pleito, medida que por certo diminuiria a corrupção eleitoral.

Outra proposta é a criação do sistema de votação no partido ao invés de votação no candidato. Nesse caso, a própria legenda formaria a lista com os nomes para ocupar o mandato, dispositivo que à primeira vista indica o fortalecimento dos partidos, mas que por outra vertente promoveria o autoritarismo e a estruturação burocratizada partidária. O Tribunal Superior Eleitoral, em 27 de março de 2007, respondeu à Consulta n. 1398 - classe 5ª - Distrito Federal e dispôs que “o mandato eletivo pertence ao partido”, e o Supremo Tribunal Federal, modificando entendimento anterior, confirmou que “os mandatos conquistados em eleições proporcionais pertencem aos partidos e não aos candidatos eleitos”, e depois estendeu o posicionamento aos cargos majoritários.

Entretanto, dentre todos os principais pontos da reforma política, o fim da verticalização foi o que mais agregou defensores em busca da liberdade de aliança entre partidos, mas que não prevaleceu nas eleições de 2010. O Tribunal Superior Eleitoral, em 26 de fevereiro

de 2002, através da Consulta nº. 715 - Classe 5ª - Distrito Federal, que originou a Resolução nº. 21.002, dispôs:

Consulta. Coligações. Os partidos políticos que ajustarem coligação para eleição de presidente da República não poderão formar coligações para eleição de governador de estado ou do Distrito Federal, senador, deputado federal e deputado estadual ou distrital com outros partidos políticos que tenham, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato à eleição presidencial.

Insurge-se, dentro do cenário de mudanças, o Partido do Trabalhador (PT), que por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade, formulou junto ao Supremo Tribunal Federal, pedido de suspensão de dispositivos sobre o sistema eleitoral para candidatos que estejam *sub judice*, com isso pretendendo garantir às legendas os votos de candidatos que concorreram com os registros deferidos e foram, posteriormente, negados. A ação questiona o parágrafo único do art. 16-A, da Lei 9504/97, alterado pela Lei 12034/09, segundo o qual o candidato que estiver nessa situação terá “a validade dos votos a ele atribuídos condicionada ao deferimento de seu registro por instância superior.”

Um tema bastante discutido foi o Projeto de Lei 390/05, que alterou a Lei de Inelegibilidades, porquanto previu no seu bojo a proibição de participar nas eleições os candidatos que tiveram suas contas relativas ao exercício de cargo ou função pública rejeitadas, através de decisão suspensiva obtida em provimento judicial, ainda que provisória, em data anterior à convenção partidária, e que a pena de inelegibilidade não fique condicionada ao trânsito em julgado das sentenças, mas à decisão de segunda ou única instância. O objetivo do referido projeto, hoje convertido na Lei Complementar 135, de junho de 2010, é moralizar o processo eleitoral, agravando as punições dos crimes eleitorais e combatendo o uso do “caixa dois” nas campanhas políticas, buscando dar maior eficácia ao art. 14, § 9º [□], da Constituição Federal.

Arrisca-se indagar se, diante de tantas mudanças, que em alguns pontos serão expandidas e em outras revertidas ao largo das forças sociais dominantes, como se deverá falar em certeza do direito;

ou ainda, que se o direito, a justiça e a segurança jurídica andam *pari pasu* e por isso a certeza do direito caminhará ao lado das mudanças decorrentes do exercício da democracia. Nossa resposta é sim, e não é outro o entendimento daqueles que vem nas mudanças a razão de ser e o estímulo às correntes práticas democráticas.

Cenário político

Nas últimas eleições (outubro de 2010), com Dilma Rousseff candidata à Presidência da República, uma onda vermelha tomou conta do país e a campanha do Partido do Trabalhador (PT) decolou. As pesquisas de opinião revelaram a supremacia dos seus candidatos na maioria dos estados, que liderando 19 das 27 unidades da federação, antecipam a garantia que o novo governo disporá de ampla maioria na Câmara e no Senado. Espera-se, com a inédita sintonia entre Executivo e Legislativo, confirmada pela sólida maioria no Congresso, que o Brasil, finalmente, tenha a chance de aprovar mudanças estruturais há muito esperadas, como a reforma política e tributária.

Além disso, outro aspecto importante é a possibilidade de formação de concentração política formada por partidos unidos pelo desejo popular. Há, todavia, a preocupação daqueles que temem a concentração de poder nas mãos do Executivo, e com o Legislativo à mercê do Planalto possa permitir uma recaída autoritária. Porém, não há ambiente favorável no Brasil para esse tipo de situação, porquanto as instituições democráticas são sólidas e inexistente espaço para mudanças constitucionais em benefício de um partido exclusivo, a exemplo do que ocorreu no México em que o PRI controlou a vida política por 71 anos.

O eleitor brasileiro, com a economia estabilizada e o desemprego em queda, volta-se para temas como a saúde, a segurança e educação. Os debates, a opinião de amigos e familiares, assim como as notícias veiculadas influenciam na escolha, mas prevalece para o eleitor à procura por políticos em que a honestidade esteja em primeiro lugar, e depois a capacidade de entender os problemas do povo e as soluções para resolvê-los. Exige-se o cumprimento das promessas de campanha e busca-se a credibilidade.

Para coroar o processo eleitoral, o primeiro discurso da

Presidente Dilma honra a grandeza do cargo pela riqueza de propósitos, sobriedade de estilo e o compromisso de “valorizar a democracia em toda a sua dimensão, desde o direito de opinião e expressão até os direitos essenciais da alimentação, do emprego e da renda, da moradia digna e da paz social”.⁶

Contudo, é preocupante a indicação política de cerca de 25.000 titulares de cargos públicos pelo governo federal, nem sempre escolhidos pelo mérito, mas com base na militância partidária e afilhadismo político. Na Inglaterra são pouco mais de 100, segundo Nóbrega (2010). Acrescenta o economista que esse tipo de indicação se tornou fonte de corrupção e de degradação política com significativos reflexos no campo orçamentário. Inobstante as receitas e despesas se submeterem ao crivo do Congresso, permanece a ideia que o orçamento é autorizativo, salvo dotações legais, de natureza obrigatória, como as transferências constitucionais, pessoais, aposentadorias e encargos financeiros.

Conclusão

O relativismo da interpretação do Direito Eleitoral em decorrência da prévia compreensão do direito pelo intérprete e pelo aplicador da norma será sempre regido por um conjunto de fatores, dentre os quais os precedentes, a jurisprudência, a ideologia do julgador, ou dos tribunais, os princípios constitucionais, o momento vivido e as inovações. É concebido e estruturado com o fim de verificar a concretude dos direitos e institutos eleitorais, visando a uma evolução social, política e jurídica do próprio Direito Eleitoral como prática republicana, dentro de um aperfeiçoamento da certeza do direito, da segurança e da previsibilidade das decisões judiciais.

Apesar de o objetivo específico do magistrado ser o de proclamar o direito, frequentemente, a obrigação de julgar o conduz a interpretar a lei consoante os fatos políticos e sociais que se apresentam, sem que tal ação importe em modificação literal da norma. A aplicação judicial do direito eleitoral é a que permite sua evolução e adaptação às demandas históricas e sociais do nosso tempo, de forma a se alcançar a paz social.

⁶ VEJA, São Paulo, n. 2189, nov. 2010. Edição especial

O judiciário eleitoral brasileiro vive em constante transformação; e a evolução institucional dos valores constitucionais, políticos e sociais, passaram a fazer mais parte da jurisprudência do que da própria lei.

Dentro desse processo evolutivo, os partidos políticos, como são organizações que reúnem homens cujo objetivo é influir nas ações de Estado e na democracia contemporânea, exercem importante papel. São considerados organizações que buscam controlar a máquina estatal e nesse sentido os sistemas eleitorais se constituem relevante força modeladora dos sistemas partidários, ao regularem as preferências eleitorais e o modo de exercê-la, que uma vez expressas são convertidos em cargos eletivos para seus membros.

O sistema eleitoral majoritário tende a forçar a conciliação entre grupos de interesses diversos em apenas dois grandes partidos, sob a premissa que a fragmentação das forças partidárias determina o fracasso eleitoral das minorias, de modo que o sistema bipartidário deles decorrente torna-se fonte de estabilidade política. Se, ao contrário, não conseguem agregar o conjunto de forças políticas, e tendem a excluir segmentos significativos da população, então é provável que este sistema político enfrente forte contestação. Seus defensores apontam-no como o mais eficaz na construção do consenso social.

Além disso, imprime uma dinâmica centrípeta ao sistema partidário, fazendo com que as preferências políticas tendam a se concentrar em dois partidos apenas. A disputa faz com que os partidos fujam das preferências extremas e de grupos sociais específicos, e se concentrem em demandas sociais sustentadas pelo maior número de eleitores (interesses das maiorias), que funcionam como filtros políticos e protegem o Estado de excessiva carga, garantindo-lhe a governabilidade.

As críticas ao sistema proporcional e a sua tendência a produzir sistemas partidários fortemente fragmentados vem da visão que a divisão enseja a dificuldade de governabilidade. O excesso de partidos nos parlamentos dificultaria a formação de maiorias e a sustentação das políticas de governo e dos gabinetes, além da produção de crises políticas e sociais. Supõem os críticos do multipartidarismo que os governos que contam com a maioria tomam melhores decisões em menor tempo, enquanto que os governos de minoria não podem manter

suas preferências no processo legislativo e de governo e gastam muito tempo e recursos para agradar a base parlamentar.

No Brasil, espera-se que mudanças estruturantes, tidas como benéficas para a sociedade, sobretudo nas matérias de direito eleitoral, sejam levadas adiante como a cláusula de barreira, o sistema de votação nos partidos, o financiamento público das campanhas, a proibição de participação nas eleições dos candidatos que tiveram suas contas relativas ao exercício de cargo ou função pública rejeitadas, dentre outras, capazes de proporcionar tratamento igualitário aos participantes do pleito, medidas que de certo diminuiriam a corrupção eleitoral.

Com o fortalecimento do Partido do Trabalhador (PT), que fez a sucessão presidencial, a maioria no Congresso e nos Estados, e o consenso decorrente, aguarda-se que a almejada reforma política e tributária, há tempos prometida e até então inatingível, seja conduzida com êxito e valorizadas as instituições democráticas. A população clama por políticos honestos comprometidos com o social e capazes de resolver os problemas que se nos apresentam como a saúde, segurança e educação. Renova-se a esperança do povo com a eleição de Dilma Rousseff, empossada em 1º de janeiro de 2011.

Espera-se que se dê fim à crise da falta de ética e confiabilidade de nossos representantes, a fim de que as instituições voltem a gozar do crédito de todos nós, ‘brasileiros’ e ‘brasileiras’.

Referências

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. 10. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

DOMINGUES, Mauro P. Partidos e representação política. In: FERREIRA, L.; GUANABARA, Ricardo; LOMBARDO, Jorge Vladimyr. **Curso de teoria geral do Estado**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do direito**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

NÓBREGA, Mailson da. A velha Ibéria resiste no governo. **Veja**, São Paulo, n. 2189, nov. 2010. Edição especial.

PEREIRA, Wilson Erik. **Direito eleitoral**: interpretação e aplicação das normas constitucionais-eleitorais. São Paulo: Saraiva, 2010.

ROCHA NETO, Alcimor et al. In: FERREIRA, Lier Pires; GUANABARA, Ricardo; LOMBARDO, Jorge Vladimyr. (Org). **Curso de teoria geral do Estado**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.