



Tribunal Regional Eleitoral
de Sergipe

REVISTA JURÍDICA



2017

www.tre-se.jus.br



AS IMPLICAÇÕES SOCIOPOLÍTICAS DA APLICAÇÃO ELEITORAL DO ART. 29, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

THE SOCIOPOLITIC IMPLICATIONS OF THE ELECTORAL APPLICATION OF ART. 29, SECTION II, OF THE FEDERAL CONSTITUTION.

Daniel Barreto Doria Amado ¹

RESUMO

O dilema da representatividade permeia a discussão sobre democracia desde a sua concepção. Se nas suas origens as tomadas de decisões de interesse público eram restritas a uma pequena parcela da sociedade, ao longo da história este núcleo de legitimados gradativamente foi se alargando para dar contornos ao modelo de democracia moderna que verificamos em nossos dias. Em que pese o enorme avanço no campo da participação do povo, direta ou indiretamente, nas questões da vida pública, a representatividade pressupõe um desafio diário para as nações democráticas. Superada a demanda da participação democrática com a garantia do sufrágio universal, as discussões acerca da representatividade giram em torno do efetivo exercício do poder político através do mandato eletivo. Isto é, até que ponto os regimes democráticos, baseados, na representação indireta asseguram a participação dos titulares do poder político? Na esteira desta reflexão acerca da eficiência da constelação de normas que esteiam o sistema político-eleitoral brasileiro, questionamos a pertinência do Art. 29, inciso II, da Constituição Federal de 1988, de onde se depreende que nos municípios com menos de 200.000 (duzentos mil) eleitores, serão declarados eleitos para o exercício do cargo de prefeito os candidatos que atingirem a maioria simples dos votos válidos.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Representatividade. Cidadão. Eleição. Mandato. Sistemas Eleitorais. Maioria simples. Maioria absoluta. Distinção entre brasileiros. Categorias de cidadãos.

ABSTRACT

The dilemma of representativeness permeates the discussion about democracy from its conception. If in its origins the decisions of public interest were restricted to a small part of society, throughout history this nucleus of legitimates gradually widened to give shape to the model of modern democracy that we see in our days. Regardless of the enormous advance in the field of people's participation, directly or indirectly, in matters of public life, representativeness presupposes a daily challenge for democratic nations. Having overcome the demand for democratic participation with the guarantee of universal suffrage, discussions about representativeness revolve around the effective exercise of political power through elective mandate. That is, to what extent do democratic regimes based on indirect representation ensure the participation of the holders of political power? In the wake of this reflection on the efficiency of the constellation of norms that shape the Brazilian electoral political system, we question the pertinence of Article 29, item II, of the Federal Constitution of 1988, from which it can be deduced that in municipalities with less than 200,000), the candidates who achieve a simple majority of valid votes will be declared elected to the office of mayor.

KEYWORDS: Democracy. Representation. Citizen. Election. Mandate. Electoral systems. Simple majority. Absolute majority. Distinction between Brazilians. Citizen categories.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo se propõe a discutir as implicações sociopolíticas da disposição constitucional encerrada no inciso II do Art. 29 da CF/88, de onde se depreende que nos municípios com menos

¹ Bacharel em Direito pela Faculdade Estácio de Sergipe – FASE e servidor do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe. Artigo concluído em 15/12/2015.

de 200.000 (duzentos mil) eleitores, será declarado eleito para exercer o cargo de prefeito aquele candidato que obtiver a maior votação, independentemente de haver alcançado ou não a maioria dos votos válidos.

Cumpre, entretanto, ao propormos uma incursão no terreno das regras do jogo democrático, uma abordagem indispensável aos preceitos e pressupostos que deram contornos à acepção moderna do próprio regime democrático. A bem da verdade, durante o processo histórico de conformação do conceito de democracia e dos governos democráticos, inúmeras correntes, escolas, pensadores e estudiosos formularam as mais variadas conclusões a respeito da democracia, sem, contudo, lograr esgotar os questionamentos que todavia orbitam o regime democrático.

Feitas tais ressalvas, ao nos debruçarmos inicialmente sobre aspectos relevantes e pertinentes do regime democrático e, notadamente, do modelo de democracia brasileira, proporcionaremos ao leitor uma perspectiva mais clara e elucidativa quanto ao propósito perseguido no objeto do estudo em comento. Em outras palavras, para que possamos formular críticas fundadas ao regime democrático é imperioso e prudente oferecer ao leitor um mapeamento parcial, mas não menos suficiente para os propósitos por ora perseguidos, do que se convencionou classificar de conceito ou conteúdo mínimo de democracia.

Concluída essa etapa preliminar e indispensável da nossa proposta de estudo, daremos seguimento à abordagem do problema posto em discussão, tecendo comentários e reflexões sobre o objeto da análise propriamente dito, à luz do conteúdo mínimo de democracia (BOBBIO, 2000, p. 93). De tal sorte, questões conceituais como democracia direta ou indireta, legitimidade dos representantes do povo, sufrágio universal, regras do jogo democrático, dentre outras, serão confrontadas com a interpretação que prevalece a respeito da aplicação eleitoral do Art. 29, II, CF/88 que, a seu turno, será cotejado com o tipo ideal de democracia perseguido pela sociedade brasileira, a julgar pelas normas, princípios e valores consagrados pelo legislador constituinte.

Feitas tais incursões no conceito de democracia e suas categorias aplicáveis ao nosso estudo, partiremos em primeiro lugar para confirmar uma pretensa incorreção de representatividade no funcionamento do sistema eleitoral para cargos do Poder Executivo, partindo finalmente para nos debruçarmos ao sistema majoritário aplicado os municípios com menos de 200.000 (duzentos mil) eleitores, para em se confirmando a eventual imprecisão do mecanismo eleitoral, apresentar à sociedade um esboço científico que permita ao legislador ou até ao operador do direito o ajustamento do procedimento democrático impreciso, fazendo, por conseguinte, cessar seus desdobramentos indesejáveis e perniciosos à cultura democrática que perseguiamos como fim em si mesma.

2. BREVE INCURSÃO SOBRE A DEMOCRACIA BRASILEIRA À LUZ DO PROBLEMA DA REPRESENTATIVIDADE

Foi em Atenas, até onde se tem conhecimento, que surgiram os primeiros indícios de um regime democrático de administração dos interesses públicos, fundado em um procedimento de debate e negociação coletiva direta, levada a cabo nas ágoras, por uma categoria de agentes classificados como cidadãos. Nesta fase da democracia antiga ser cidadão era um privilégio reservado a poucos, e aspiração de muitos, que diretamente gozavam da legitimidade para deliberar sobre os negócios públicos. Entretanto, como poderíamos considerar o privilégio de governar de poucos em face de muitos uma prática democrática? Percebe-se, desde logo, que estava posto um dos grandes dilemas da democracia, a legitimidade para representar (BOBBIO, 2004, p. 148).

Pois bem, desse marco inicial até hoje o conceito e prática democrática sofreram profundas transformações no sentido de superar os sucessivos desafios que por vezes a levaram ao colapso, dando lugar a regimes autoritários ao redor do planeta.

No Brasil não foi diferente, os cidadãos de antes, privilégio de poucos legitimados afortunados, hoje representam uma faixa significativa de brasileiros que são coagidos pelo aparelho do Estado a se alistarem como eleitor e obrigados periodicamente a exercerem o direito/obrigação ao sufrágio universal. É no mínimo curioso conceber que o direito à cidadania, direito este reservado à esfera da individualidade, seja, no Brasil, encarado como uma garantia individual que enseje uma intervenção

positiva do Estado no sentido de obrigar seu exercício. Significa, na prática, o Estado decidindo o que é melhor não somente para a coletividade, mas também para o indivíduo (MORAES, 2007, p. 214).

Dito isto, convém salientar que os questionamentos sobre a legitimidade da representatividade na democracia surgem com mais intensidade com o advento da ideia de democracia indireta. Mais adequados às sociedades modernas e pós-modernas, os postulados da democracia indireta são considerados uma superação aos obstáculos do exercício direto da cidadania nas sociedades mais dinâmicas e complexas, em condições que inviabilizam a reunião dos cidadãos de um núcleo socioespacial, a exemplo de uma grande cidade, para deliberarem por maioria na administração dos interesses públicos. É de fato inconcebível pensar na viabilidade do exercício da democracia nos moldes atuais sem as premissas da representação indireta através de mandatos que defendam os interesses tão plurais das sociedades contemporâneas (BOBBIO, 2000, p. 125).

Segundo Aieta (2006, p. 97):

“Na democracia indireta, o grau de cidadania pode variar de acordo com o respeito, a lisura e a dignidade dos pleitos eleitorais, notadamente no que se refere ao atendimento da vontade dos representados, verdadeiros titulares do poder político. Assim, no regime representativo, a vontade do povo se expressara nas realizações políticas de seus representantes, especialmente no momento da tomada das decisões, quando se pode verificar se o representante cumpriu ou não com o compromisso assumido perante seus representados ou se optou por simplesmente substituir o cidadão, eleitor, em vez de representá-lo.”

É patente o caráter cíclico das crises da democracia, quando ainda hoje se discute o problema da representatividade. Hodiernamente não se discute como se fazer representar nas sociedades modernas. Essa demanda foi, a seu tempo, solucionada com o advento dos mecanismos da democracia indireta. Por hoje o que se propõe é o debate sobre até que ponto os detentores de mandatos, depois de eleitos, representam os interesses da coletividade ou até mesmo do grupamento ou classe social que o elegeram. A este questionamento, provavelmente, inúmeras respostas foram oferecidas seja pela ciência ou pela sociedade de maneira geral.

Ocorre que cada resposta é passível de aplicação ao caso concreto que a ensejou, assim nem sempre tais respostas servem como parâmetro universal para aplicação em outros casos concretos. O imperativo da dinâmica das sociedades modernas é tamanho, que as respostas oferecidas a um caso específico podem, quiçá, terem aptidão para funcionarem como norte para outrem, não mais que isso (BOBBIO, 2000, p. 63).

A democracia, como se vê, está longe da perfeição. Não obstante isto, por outro lado, é correto afirmar que o regime democrático se aperfeiçoou e por hoje dispõe de mecanismos que são capazes não de eliminar, mas de contemporizar as tensões sociais e mantê-las em níveis que nos autoriza a reconhecer a tendência de consolidação da democracia no mundo (HOLTHE, 2007, p. 101).

O caráter autofágico das superações constantes diante das mais variadas naturezas de crises, traço peculiar à democracia, sob outra perspectiva, nos induz a crer que as potenciais imperfeições do regime democrático devem ser permanentemente vigiadas, e quando identificadas outra providência não há se não a busca incessante pelo aperfeiçoamento dos seus mecanismos de funcionamento, mediante o manejo de reformas ou revisões em suas disposições constitucionais, legais ou até mesmo com intervenções nas convenções consuetudinárias. Esta tarefa compete a todos os cidadãos que guardam apreço pela democracia, mas em especial ao cientista. É sobre ele que a sociedade deposita investimentos, confiando na solução dos conflitos, e exige em contrapartida uma resposta pronta e eficaz aos dilemas com os quais se depara.

Muito embora o Brasil seja reconhecido mundialmente como uma das maiores democracias do mundo, tal constatação não significa, contudo, que a nossa dinâmica democrática seja plena ou se aproxime da plenitude. Muito pelo contrário. À medida que nossa sociedade se torna mais diversificada e complexa, mais fluídas e precárias se tornam as relações sociais nela desenvolvidas.

Neste cenário, as imperfeições inerentes e quase irremediáveis do regime democrático se acentuam e acabam por desmascarar a dimensão perfeccionista que alguns entusiastas da democracia insistem em menosprezar. Tal qual a predisposição genética do ser humano a desenvolver certas enfermidades no futuro, o regime democrático padece de inúmeras incorreções na sua própria concepção filosófica, ou melhor, ideológica, quando submetidas na prática por governos ditos “democráticos”. Dentre tantas, merece especial destaque, por ocasião de nosso estudo, o dilema da representatividade (BOBBIO, 2004, p. 42).

Baseado nessa desvirtuação da dialética da titularidade e do exercício do poder, entenda-se do mandato, é que Kelsen tece severas críticas à teoria da representação, chegando ao ponto de pressupor que o parlamento não representa o povo (AIETA, 2006). O que o filósofo polonês advoga, é a simples constatação que o cidadão tem a prerrogativa parcial de participação dos negócios de interesses públicos, uma vez que após a escolha do mandatário o lastro de influência do titular do poder político se reduz a de um mero espectador do processo de tomada de decisão. Esse raciocínio implica no completo desvirtuamento da lógica da representação. Sem o efetivo exercício da titularidade do poder político, direta ou indiretamente, não há como se falar em democracia, pois a força motriz da democracia indireta é precisamente o grau de representatividade dos cidadãos nos negócios de interesse público.

Essa premissa, da falta de representatividade no sistema político, permeará nossa abordagem, para em última análise, consubstanciar nossas conclusões acerca de eventuais vícios de representação originados no processo eleitoral, encerrados na letra do inciso II do Art. 29 da CF/88.

A doutrina democrática clássica pressupunha uma sociedade na qual os cidadãos soberanos prescindissem de qualquer mecanismo ou corpo de representação. O que se vê na prática é a frustração categórica dessa premissa. A experiência democrática revelou que no modelo de organização social complexo ocidental torna-se imprescindível lançar mão de institutos e entidades de representação coletiva em nome de interesses individuais circunstancialmente confluentes, a exemplo dos sindicatos, associações, partidos políticos e assim por diante (AIETA, 2006).

3. SISTEMAS ELEITORAIS BRASILEIROS

Preliminarmente à explanação específica dos sistemas eleitorais brasileiro é aconselhável, para uma inteligência mais clara e abrangente do funcionamento da estrutura eleitoral, que nos reportemos de forma sucinta aos paradigmas políticos que informaram e fundamentaram o poder constituinte originário de 1988 quando da elaboração do diploma constitucional em vigência, dando especial enfoque à organização e funcionamento do Estado brasileiro.

Pesquisar a respeito do funcionamento do regime democrático é sempre um enorme desafio. Nem mesmo os mais brilhantes pensadores ousaram formular uma teoria completa do conceito de democracia, pois concebê-la no plano das ideias é bastante distinto de observá-la como se manifesta na prática. Isto é, a democracia, enquanto fenômeno social e político, obedece aos influxos gerais ou conceituais comuns a todas as sociedades governadas democraticamente, contudo, não está livre das determinantes tensões sociais que se operam nos mais variados universos, dos mais simples aos mais complexos. Logo, aquele que se propõe ao estudo fenomenológico da democracia não pode em hipótese alguma negligenciar o caráter dialético das forças que influenciam e acabam por determinar os contornos de cada universo abordado. Em última análise, consideramos que o diálogo entre os domínios gerais e locais da sociedade atribuem infinitas identidades ao fenômeno democrático pelo mundo.

O enfoque ao fenômeno democrático brasileiro a partir do conceito de “*democracia mínima*” preconizado por Norberto Bobbio nos orienta a abordar um núcleo mínimo e intangível de princípios e valores que necessariamente devem ser respeitados em qualquer regime que se considere democrático.

Pois bem, dentre os princípios contidos no conceito de “*democracia mínima*” atribuiremos maior destaque, em análise mais detida, ao princípio da deliberação por maioria, peculiar aos regimes democráticos. Este princípio serve de eixo central de nossa discussão, norteando o desenvolvimento

da articulação das demais teses e preceitos secundários, a fim de demonstrar a incompatibilidade da redação do Art. 29, inciso II da Constituição Federal com os ideais democráticos consagrados na Assembleia Constituinte de 1988.

Sob a influência do Direito Público americano e francês, o constitucionalismo brasileiro inclinou-se por admitir certos valores que posteriormente exerceram decisiva influência no modelo de organização do estado brasileiro, dentre tais destacamos: a forma de governo misto, a presença de instituições representativas, a divisão de poderes, a divisão do poder, o parlamento bicameral e as liberdades públicas.

O Brasil é um estado democrático soberano de formação centrífuga (pois do estado unitário surgiram os demais entes federativos), organizado politicamente sob a forma de estado federativo, adotando uma forma de governo republicano e governado através de um sistema presidencialista. Portanto, para toda e qualquer interpretação de normas de natureza eleitoral, necessária se faz a compreensão das normas constitucionais de organização política do estado.

Para Jose Afonso da Silva:

“O Conjunto de técnicas e procedimentos que se empregam na realização das eleições, destinados a organizar a representação do povo no território nacional, se designa sistema eleitoral. Conjuga técnicas, como a divisão do território em distritos ou circunscrições eleitorais, o método de emissão do voto, e os procedimentos de apresentação de candidatos e de designação dos eleitos de acordo com os votos emitidos” (2015, pag. 372-373).

Prossegue o nobre constitucionalista:

“A combinação daquelas técnicas e procedimentos é que proporciona o aparecimento de diferentes sistemas eleitorais, que, fundados no modo de realizar a representação, se distinguem em sistema majoritário, sistema proporcional e sistema misto” (2015, pag.373).

Por uma questão de política legislativa, o legislador constituinte optou por instituir um sistema eleitoral misto, sob as seguintes formas: a) o majoritário para os cargos de chefe de governo do executivo e para os membros do senado; b) o proporcional para os membros das casas legislativas, excetuando os Senadores da República.

O sistema majoritário prestigia a vontade da maioria. Observando o princípio básico da maioria, o legislador estabeleceu que os cidadãos brasileiros devem ser governados por aquele que fosse proclamado eleito ao atingir a maioria dos votos válidos, ou seja, a maioria dos votos confiados a qualquer candidato, subtraindo-se os votos brancos e nulos, bem como as abstenções.

Diplomado, o candidato investido no cargo majoritário passa a dispor de um mandato representativo outorgado pelo colégio de cidadãos. Este mandato é, segundo José Afonso da Silva, o elemento básico da democracia representativa. Assiste razão ao nobre constitucionalista, uma vez que o mecanismo de funcionamento dos regimes democráticos modernos pressupõe o exercício do poder político por representantes legitimamente eleitos pelos titulares desse poder.

A mesma lógica da legitimação da representatividade dos mandatários do sistema majoritário serve para os cargos do sistema proporcional, sem contudo, respeitar o princípio da maioria e sim o da minoria como veremos mais adiante.

Retomando a esteira do raciocínio da representação majoritária do poder político, convém salientar que ao longo da experiência democrática indireta pelo mundo, o processo de escolha de representante passou por profundas transformações, tanto do ponto de vista do procedimento de escolha propriamente dito, quanto da perspectiva da conformação dos indivíduos habilitados a exercerem o direito do sufrágio de forma plena e independente. O que nossa Carta Constitucional preceitua acerca da categoria de cidadão hodiernamente é bastante distinto do fora sob a égide de outras cartas ao longo da nossa história.

Discutir representatividade democrática, por hoje, representa não mais discutir o que o constitucionalismo moderno entende por cidadão do ponto de vista dos direitos políticos. Essa fase foi superada com sucesso a seu turno! A agenda que cada vez mais monopoliza as discussões sobre reforma política ainda é a da busca incessante da representatividade do exercício do poder político através do mandato.

Diferente do sistema majoritário, o sistema proporcional para escolha de representantes do poder político prioriza contemplar os programas partidários em detrimento do candidato propriamente dito. O instituto do quociente eleitoral operacionaliza o sistema proporcional, ao dividir em um só turno o número total de votos de todas as circunscrições pelo número total de representantes dos partidos e coligações, definindo quantos assentos cada legenda ocupará no parlamento, indicando os candidatos mais votados, distribuindo as vagas remanescentes entre as legendas de votação minoritária.

Observem que no sistema proporcional o legislador constituinte propositadamente buscou privilegiar não só as maiorias, mas, sobretudo, o direito de representatividade dos grupos minoritários. Essa reserva do legislador quanto ao direito da minoria reflete que apesar da democracia, a grosso modo, traduzir a deliberação da maioria na condução dos negócios públicos em nome de todos os representados, não se pode negligenciar as pautas da minoria. O equilíbrio e a saúde de um estado democrático pressupõe uma convivência entre o desejo da maioria e das minorias em níveis de tensões toleráveis. Um estado onde um só grupamento social governa de forma hegemônica não se diz democrático e sim despótico. A oposição é elemento constitutivo e condição indispensável à democracia, na mesma medida em que o são os governos democraticamente eleitos pela maioria.

Percebam que o problema da representatividade aqui debatido, para além das intercorrências do efetivo exercício do mandato eletivo, ou seja, o período pós-eleitoral já suficientemente abordado, centra-se exclusivamente em uma suposta falha de representatividade originada no próprio sistema político eleitoral estampado na norma constitucional, isto é, no plano abstrato do dever ser. Trata-se de um vício de natureza formal ou conceitual que implica em gravíssimos desarranjos do ponto de vista sociopolítico, como veremos doravante.

4. ANÁLISE CRÍTICA DO SISTEMA MAJORITÁRIO PARA MUNICÍPIOS COM MENOS DE 200.000 ELEITORES

A letra do Art. 29, inciso II da Constituição Federal de 1988, de onde se depreende que nos municípios com menos de 200.000 (duzentos mil) eleitores será declarado eleito em primeiro turno para exercer o mandato de prefeito, o candidato que obtiver a maior votação, independentemente de alcançar o limite da maioria dos votos válidos representa a negação da teoria clássica acerca da representatividade nos estados democráticos.

É praticamente unânime dentre os mais renomados autores e estudiosos do fenômeno democrático que os chefes do poder executivo sejam declarados eleitos ao alcançarem a raia da maioria dos votos válidos. No sistema eleitoral brasileiro não é diferente. Será declarado eleito e diplomado o candidato a cargo majoritário de chefe do poder executivo nacional, estadual e municipal que obtiver a maioria absoluta dos sufrágios validados. Sucede que o legislador constituinte optou por estabelecer uma exceção justamente na redação do artigo 29, inciso II da Carta Maior de 1988.

Ao reservar aos cidadãos de municípios com menos de 200.000 eleitores uma forma mais simplificada de declarar a eleição de seus chefes do poder executivo, o legislador originário estabeleceu, sem qualquer motivação plausível, uma clara exceção à lógica do sistema majoritário para eleição dos chefes do poder executivo brasileiro. Percebam que o legislador conferiu a uma gama de cidadãos um mecanismo mais eficiente e aprimorado de se alcançar a maioria no sistema majoritário, instituindo a maioria absoluta como meta para se declarar a eleição de qualquer candidato ao cargo de prefeito, enquanto que para outros cidadãos apenas reservou a maioria simples para se declarar a eleição de seus chefes do executivo municipal.

Precisamente, baixo essa perspectiva de a Lei estabelecer distinções, desconsiderando um

contexto comum a todo o núcleo social é que nos propomos a discutir a influência, ou melhor, a imposição de um procedimento eleitoral de caráter constitucional que reserva a milhões de brasileiros um rito diferenciado, mais simples, para declarar eleito seu chefe do executivo municipal.

Ora, como conceber que para os municípios com 200.000 (duzentos mil) eleitores ou mais, esteja previsto um governo eleito pela maioria dos votos válidos, em dois turnos, quando necessário, enquanto que para os municípios com menos de 200.000 (duzentos mil) seja necessário apenas obter, em primeiro turno, a maior votação para declarar eleito o candidato a prefeito. Perguntamo-nos se os primeiros têm mais direitos que os segundos, visto que para a primeira categoria de cidadãos jamais haverá um prefeito eleito com menos da maioria dos votos válidos. O mesmo não se pode dizer da segunda categoria de cidadãos, pois nada impede que um candidato que não obtenha maioria dos votos válidos seja declarado eleito pela justiça eleitoral. Em outras palavras, estamos a falar, pasmem, em um governo da minoria em um Estado moderno que se diz “*democrático de direito*”.

Face a essa peculiaridade do sistema eleitoral majoritário, asseveramos que no caso da previsão da eleição do chefe do executivo municipal por maioria simples nos deparamos com uma subversão ou, quiçá, uma mitigação da experiência democrática para a eleição de cargos de chefe do poder executivo, e consequentemente do princípio da maioria, por nós outrora debatido.

O equilíbrio das tensões que se operam nas disputas de poder, institucional ou não, depende sobremaneira dos mecanismos de acomodação que dispõe cada sistema político-eleitoral, na exata medida de sua eficiência. Pois bem, em um estado democrático de direito o ponto crítico de tensionamento se opera no embate entre o suposto império dos direitos da maioria em face do respeito dos direitos e pretensões da minoria.

O mecanismo que os regimes democráticos preconizaram para o enfrentamento do paradoxo do governo da maioria, com respeito às minorias, foi justamente conceber um sistema político que comportasse os interesses minoritários na exata medida do seu apelo, inserido em um complexo modelo de organização estatal que ampara de forma efetiva os pleitos desse grupo minoritário. É justamente sobre estes argumentos que repousa a subdivisão do sistema eleitoral brasileiro em majoritário e proporcional. O primeiro em franco prestígio ao princípio das deliberações por vontade da maioria e o segundo em nome do respeito às teses e direitos da minoria “derrotada”.

Isto posto, retomemos a discussão acerca da mitigação do princípio da maioria na aplicação do Art. 29, inciso II da Constituição Federal de 1988, não sem antes apresentarmos, de forma sucinta, algumas considerações acerca da lógica dos sistemas de deliberação por maioria simples e absoluta dos votos.

Saliente-se que se confrontado com o conceito de conteúdo mínimo de democracia, o dispositivo constitucional em comento poderia ser considerado antidemocrático e/ou incompatível com o perfil da Constituição Federal de 1988.

O direito ao voto é universal e de igual valor para todos os eleitores, possibilitando a todos os cidadãos tomarem partido nas decisões de caráter político e de interesse coletivo. O ato de votar decorre diretamente do direito/obrigação universal ao sufrágio, isto é, direito universal de votar e ser votado diretamente independente das condições social, política e econômica dos seus atores, os cidadãos.

“A eleição não passa de um concurso de vontades juridicamente qualificadas visando operar a designação de um titular de mandato eletivo” (SILVA, 2014 pag. 372). Esta definição está correta no limite estrito da ideia de voto como mecanismo, ou técnica, de concretização do direito universal ao sufrágio. Contudo, no conceito de voto encerram-se um sem número de valores e conquistas democráticas alcançadas ao longo da história a custo de experiências políticas que engendraram todo um sistema de organização e funcionamento social e político que hoje podemos classificar como democracia.

Mais adiante, completa José Afonso da Silva:

“Mas, nas democracias de partido e sufrágio universal, elas tendem a ultrapassar essa pura função designatória, para transmutarem-se num instrumento pelo qual o povo adere a uma política e confere seu consentimento, e, por

consequência, legitimidade, às autoridades governamentais. É o modo pelo qual o povo, nas democracias representativas, participa na formação da vontade do governo. Aliadas a outras técnicas participatórias, as eleições desempenham papel importante na realização do princípio democrático” (2014 pag. 372).

Feitas tais considerações é imperioso situar as deliberações por maioria simples e por maioria absoluta dentro de um sistema eleitoral que respeita regras e valores de caráter democráticos. Deliberar nada mais é que operacionalizar todo um sistema de complexos métodos e técnicas em prestígio aos princípios basilares da democracia, ou melhor, do governo democrático. Se o sistema eleitoral estabelece que para que se ocupe aquela ou esta posição na estrutura de poder do estado o pleiteante deva atingir um determinado limite de votos dentro daquele colégio eleitoral, o faz tendo como único norte o pleno desempenho dos valores democráticos. Em tese, os desvios e imperfeições são fatores extrínsecos ao procedimento, ao sistema. Melhor dizendo, na ótica do observador formalista, se ao cabo da apuração dos votos alguma distorção se opera e acaba por legitimar como eleita alguma candidatura que destoa dos princípios norteadores de nossa sociedade democrática, esta distorção tem sua origem na vontade soberana do povo que assim deliberou ou em qualquer outra razão que não a lógica de deliberação.

A bem da verdade, é de conhecimento de todo observador mais atento das dinâmicas da nossa sociedade que o fato de dispormos de um sistema eleitoral repousado em valores democráticos não nos garante o desenvolvimento de uma democracia plena, longe disso. Por outro lado, também é verdade que no mais das vezes o diagnóstico do problema insiste em apontar a origem das distorções da nossa democracia na forma pouco criteriosa, e até indolente, com que o eleitorado vai às urnas para deliberar sobre os negócios públicos, deflagrando um apelo desenfreado por reformas legislativas que em nome da acuidade do procedimento eleitoral, põem na berlinda direitos historicamente consagrados e de absoluta pertinência para o equilíbrio da democracia e da sociedade, por consequência, restringido a margem de liberdade do eleitor quando do exercício do sufrágio universal. Será mesmo universal como se declama? Resta o questionamento.

Seguindo esta linha de raciocínio, o que podemos dizer acerca de uma imperfeição intrínseca ao sistema eleitoral, mais precisamente, sobre a lógica de deliberação? Conforme já fora outrora explicitado o sistema majoritário quando aplicado à eleição dos chefes do executivo estabelece que para que se declare eleito, o candidato deve obter a maioria absoluta dos votos válidos, seja em primeiro ou segundo turno. O quórum qualificado neste caso aplica-se em flagrante prestígio ao princípio da maioria nas deliberações para os cargos majoritários do poder executivo. Nesse quesito, o legislador reservou adequadamente a deliberação por maioria absoluta, haja vista que uma candidatura somente será eleita quando captar cinquenta por cento mais um dos votos válidos.

Em termos de representatividade, na lógica do quórum qualificado, o candidato eleito sai do pleito com um projeto de governo que goza da confiança da maioria daqueles que votaram em algum candidato. Pode parecer pouco significativo, mas é elementar que qualquer chefe do executivo dê início ao seu mandato com ao menos cinquenta por cento do respaldo dos cidadãos que confiaram em algum projeto de governo. A governabilidade decorre diretamente do respaldo popular.

Um governo que pretende implementar seu plano apresentado e discutido durante a eleição, necessita, sobretudo, para além de uma bancada majoritária no legislativo, de respaldo popular. Sem mencionar na própria construção da base governista no legislativo. Tradicionalmente, os governos eleitos por maioria absoluta, estendem a maioria para as casas legislativas com a eleição pelo sistema proporcional de candidatos da coligação ou até mesmo do partido vencedor na eleição majoritária. Estas são apenas algumas das implicações sociopolíticas nocivas dessa previsão constitucional na construção idealística de uma cultura democrática representativa que deveria ser calcada, definitivamente, nos interesses da coletividade.

Observemos o resultado da eleição municipal de 2004 no município de Pacatuba/SE. Segundo dados da Justiça Eleitoral, o candidato Luiz Carlos dos Santos fora declarado eleito, diplomado e tomou posse como prefeito no ano de 2005 obtendo apenas 37,44% dos votos válidos, contra 33,54% do segundo colocado, 14,71% do terceiro e 14,30 % do quarto colocado.

No mesmo pleito de 2004 a coligação do candidato eleito para a chefia do executivo obteve apenas dois dos nove assentos no legislativo municipal. Esse cenário é possível ser identificado em toda a extensão do território nacional, deixando claro o desserviço prestado pela norma eleitoral estampada no Art. 29, inciso II da Constituição Federal de 1988 à construção de uma cultura democrática sustentável do ponto de vista da representatividade e, por consequência, da governabilidade. Certamente caso a Constituição dispensasse a eleição por maioria absoluta dos votos válidos aos municípios com menos de 200.000 (duzentos mil) eleitores, a discussão em torno de projeto de governo dar-se-ia de forma mais ampla.

Seguindo esta lógica, para o contexto do município acima descrito, as duas candidaturas mais votadas disputariam um segundo turno, o que obrigaria a cada candidato ampliar sua margem de alianças para os candidatos derrotados em primeiro turno, abrindo espaço para negociar a participação de propostas de governo que no primeiro momento foram derrotadas, mas que poderiam vir a ser implementadas a partir da construção de uma aliança eleitoral em segundo turno. Sem falar do número de assentos na Câmara Municipal. Enquanto no primeiro turno a coligação do candidato eleito em Pacatuba/SE em 2004 ocupou apenas dois assentos, em um hipotético segundo turno, a depender das alianças, o futuro Prefeito saíra do pleito com mais uma ou duas cadeiras no legislativo, evitando o famigerado toma-lá da-cá que é uma marca da relação do executivo com o legislativo na montagem de uma base de sustentação ao governo no Brasil.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O art. 19 da Constituição Federal de 1988 abriga as vedações constitucionais de natureza federativa. Dentre elas nos interessa por ocasião deste estudo aquela preconizada no inciso III, que veda à União, Estados e Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.

Posto isto, pergunta-se se a norma eleitoral do artigo Art. 29, inciso II da Constituição Federal de 1988 não estabelece distinções ou preferências, institucionalizando a distinção entre duas categorias de cidadãos brasileiros?

Segundo Jose Afonso da Silva, interpretando o artigo 19 da Constituição de 1988:

“A vedação de criar distinções entre brasileiros coliga-se com o princípio da igualdade. Significa que um Estado não pode criar vantagem a favor de seus filhos em detrimento de originários de outros, como não poderá prejudicar filhos de qualquer Estado em relação a filhos de outros, nem filhos de um Município em relação a filhos de outros. A União não poderá beneficiar nem prejudicar filhos de uns Estados ou Municípios ou Distrito Federal mais que filhos de outros. Tampouco os Municípios poderão fazê-lo. O ato discriminativo será nulo e a autoridade responsável por ele poderá incidir no crime previsto no art. 5º, XLI.” (2014 pag.480).

Percebam que o sentido da norma aponta em direção ao tratamento igualitário, em todas as vertentes, do estado para com os brasileiros. Em cotejo com os preceitos da boa interpretação do caput do art. 5º da Constituição Federal, as vedações às distinções e preferências entre brasileiros limita-se à exata medida da igualdade de condições entre estes. Ou seja, aos iguais o tratamento do estado deve ser igual, enquanto que para os desiguais o mesmo tratamento deve ser desigual, uma vez que apenas assim será possível alcançar o equilíbrio entre eles. Neste Contexto, o estado e a lei atuam como vetor do equilíbrio, identificando e corrigindo a realidade quando esta se apresenta descompensada.

Na esteira do raciocínio acima delineado, questionamos: estaria a Constituição Federal de 1988 instituindo duas categorias de cidadãos ao dispensar, na redação do Art. 29, inciso II, um procedimento menos solene e mais simplificado para declarar a eleição para exercício do cargo de prefeito nos municípios com menos de 200.000 (duzentos mil) eleitores? E complementamos: com base em que contexto de desequilíbrio é que o legislador originário se viu autorizado a estabelecer a distinção do

quórum para a eleição dos chefes dos executivos municipais? O que explica a previsão de maioria absoluta, em dois turnos se necessário, para a eleição do executivo para municípios com mais de 200.000 (duzentos mil) eleitores por um lado, enquanto que para os que tenham menos desse limite de alistados esteja previsto a eleição por maioria simples em apenas um turno por outro?

Durante todo tempo em que nos debruçamos sobre este tema a única justificativa que parece plausível, mas por demais insustentável, é o imperativo econômico. De fato eleição no Brasil implica em uma mobilização gigantesca, proporcional ao tamanho do nosso país. Esta mobilização gera altíssimos custos que, no final das contas, é pago com dinheiro público, oriundo das contribuições de cada brasileiro. Nesse ponto de vista, o legislador parece ter demonstrado preocupação com o erário ao dispensar a realização de dois turnos de eleição em milhares de municípios em todo o Brasil.

Por outro lado, se confrontados o imperativo financeiro com a construção de uma cultura democrática sustentável e cada vez mais representativa, cremos ser mais razoável priorizarmos a segunda em detrimento do primeiro. Estabelecer distinções dessa natureza, além de ofender o princípio da igualdade do caput do art. 5º e do art. 19, inciso III da Constituição federal, criando duas categorias de cidadãos *stricto sensu*, isto é eleitores, não garante, em última análise, qualquer vantagem para o país, uma vez que não é possível traduzir em valores os danos causados à democracia nacional a partir de uma norma eleitoral estabelecida pela própria Constituição Federal. Na prática, nossa história política desde 1988 até hoje corrobora com nossa tese. O que temos por hoje é um sistema político-eleitoral ineficiente e corrompido, clamando por reformas que tornem nossa jovem democracia, de fato, mais representativa.

Por fim, esclarecemos que o nosso propósito não só como operador do direito ou como cientista, mas sobretudo como cidadão é o de realizar um estudo detalhado acerca dessa problemática, para assinalar a origem histórica e os fundamentos – se é que existem – que justifiquem tal diferenciação procedimental de caráter constitucional (geral) e confrontá-los com a prática sociopolítica dos municípios que sofrem diretamente os desdobramentos do indigitado dispositivo constitucional.

Afinal, o que perseguimos ao examinarmos o objeto em comento é o aprimoramento das regras do jogo democrático, através do diagnóstico de uma eventual imperfeição no nosso sistema de normas constitucional e eleitoral, que por estabelecer distinções, ou melhor, categorias entre cidadãos brasileiros, pode estar dando margem a práticas extremamente nocivas para a construção da nossa cultura democrática, além de estar em flagrante incompatibilidade com os próprios valores e princípios informadores da Constituição Federal de 1988.

6. REFERÊNCIAS

AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia. Estudos em homenagem ao Prof. Siqueira Castro**. Tomo II, atualizado até a EC 52/2006. Coleção Tratado de Direito Político. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2006.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: Para uma Teoria Geral da Política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

_____, Norberto. **O Futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira - São Paulo: Paz e Terra, 2000.

HOLTHE, Leo Van. **Direito Constitucional**. 4 ed. Salvador: Juspodivm, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38 ed. revista e atualizada até a Emenda Constitucional n. 84, de 2.12.2014). São Paulo: Malheiros, 2015.