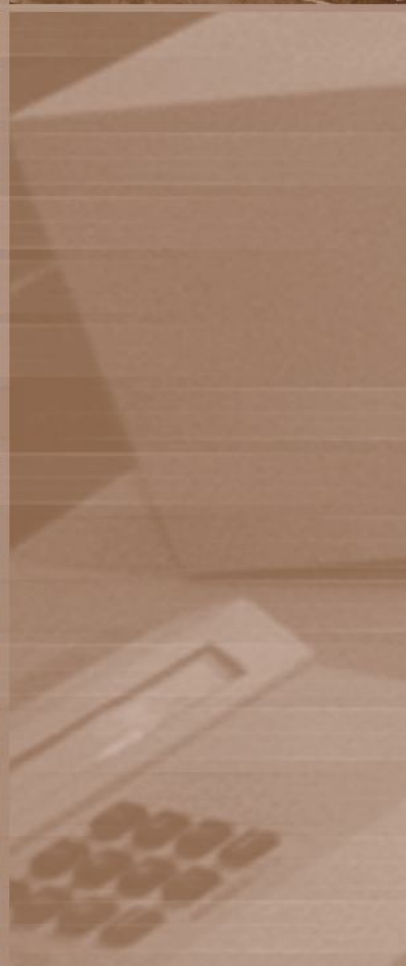




ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 2 Número 2 jan./abr. 2006



DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E PROCESSO ELEITORAL

José Néri da Silveira

Ministro do Tribunal Superior Eleitoral (1976-1979; 1984-1987 e 1997-2001).

A democracia não pode ser entendida, apenas, como uma *fórmula política*, restrita, tão-só, à escolha de governantes por governados, para mandatos temporários, com limites e responsabilidades no exercício do poder, mas, antes, há de conceber-se como uma *forma de convívio social*. Disse-o, admiravelmente, William Kerbi:

A democracia é primeiramente social, moral, espiritual e, secundariamente, política. É uma filosofia de vida, tanto quanto uma teoria de governo. É inspirada por um nobre conceito do indivíduo, da dignidade de sua pessoa, da respeitabilidade de seus direitos, da exigência de suas potencialidades para um desenvolvimento normal.

Como forma de convivência social, compreendem-se as dificuldades do estabelecimento real da democracia, da compatibilidade de seu espírito com princípios normativos. Na indagação do consenso dos valores a inspirarem o traçado definitivo, para a nossa época, dos caminhos da democracia, é certo, desde logo, que não pode haver espaço a concepções ou soluções, com base no obscurantismo, na opressão e na violência, na injustiça e na insinceridade, na intransigência, ou em qualquer expressão de abuso do poder econômico ou de autoridade, porque, simplesmente, todos esses característicos são desvalores no convívio social. A instauração de uma duradoura ordem de liberdade pressupõe se constitua, simultaneamente, uma ordem de justiça, e, na consecução efetiva dessa finalidade, se desenvolvam os esforços públicos e privados, com resultados concretos. À ordem democrática, a par das garantias e direitos dos cidadãos, cabe criar ou consolidar instrumentos eficientes que assegurem a efetiva participação de todos nos bens e benefícios sociais, estimulando-se, ademais, por mecanismos adequados, a fé nos valores da solidariedade e da cooperação.

De outra parte, se a categoria do “Estado de direito” é a que mais corresponde, em visualização histórica, à preservação do valor da Liberdade, nas dimensões individual e política, e encontra, na vivência democrática, a expressão mais significativa, não é possível, porém, deixar de admitir que o seu aperfeiçoamento institucional não se dá sem a simultânea realização do valor da Justiça, enquanto esta entende, na perspectiva do social, imediatamente, a criação de condições básicas, para que todos os membros da convivência, e não apenas alguns, no exercício das liberdades, possam alcançar o efetivo desenvolvimento da personalidade, notadamente em face das situações adversas, criadas pela conjuntura real, econômica e financeira, agravada, de forma substancial, nos tempos atuais, com a inquietante ampliação das áreas de populações menos favorecidas da fortuna ou em estado de extrema pobreza. Somente no Estado de direito, garantidas as liberdades, será possível, também, o Estado de justiça, que pressupõe, além da existência de segurança do livre desenvolvimento da personalidade, por igual, a eficaz proteção da pessoa humana, contra a exploração econômica ou outras formas de opressão, bem assim a garantia dos denominados princípios universais da justiça social. Dessa maneira, impende compreender que quaisquer que sejam as dificuldades, a Justiça, enquanto valor social, há de implantar-se, num convívio democrático, em ordem de persuasão, e nunca pela compressão ou violência.

Noutro plano, a *cidadania* não se pode, efetivamente, ver realizada, tão-só, na asseguuração do exercício de direitos políticos, no periódico participar dos cidadãos na eleição de seus representantes, ou na possibilidade de merecerem o sufrágio dos demais. Decerto, o exercício do direito de voto é dimensão significativa da cidadania, sem o qual não resta espaço, desde logo, a falar-se em convívio democrático. Não é possível, entretanto, alcançar a plenitude da cidadania sem a garantia: 1) da definitiva participação de todos na administração da coisa pública, respeitado o áureo princípio da igualdade, inconciliável com qualquer forma de discriminação por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil; e 2) da viabilidade de todos os integrantes da convivência social, e não apenas de alguns, serem sujeitos dos benefícios do desenvolvimento – em suas diversificadas manifestações –, da cultura, das conquistas do espírito. São essas dimensões igualmente fundamentais na consecução dos itinerários da paz social e de um regime democrático autêntico, cumprindo, desse modo, encontrem-se instrumentos eficazes para sua realização.

Por isso mesmo, a reflexão sobre uma ordem de liberdade e justiça não pode prescindir das preocupações em torno da plenitude da cidadania.

De outro lado, a *democracia política e representativa* encontra no sistema eleitoral forma significativa de manifestação de sua legitimidade, quer pela lisura na composição do corpo eleitoral, quer no sufrágio esclarecido, consciente e livre de qualquer forma de coação ou pressão, quer pela apuração dos votos sem ilegalidade nem fraude. Nesse contexto, ganha ainda maior importância a *representação do povo*, no Executivo e na legislatura, para que a democracia possa ser, efetivamente, “o governo dos mais capazes e dos melhores”.

Se a instituição do *sufrágio universal* é considerada condição necessária à democracia, e as leis que o estabelecem são, por isso mesmo, tidas como fundamentais ao regime, certo está que a consulta popular resta, sempre, submetida a imperativos concretos, notadamente de índole cultural e social, que limitam de forma singular o poder de expressão. Daí por que alcançar a imagem cada vez mais aproximada da vontade geral, na eleição dos representantes do povo, há de constituir meta fundamental do processo eleitoral, ganhando especial relevo a correta aplicação da lei específica, que deve estipular regras para que, no dizer de Assis Brasil, “todos os que possam conscientemente votar, votem ao abrigo da fraude e da violência”, escoimando-se de vício o processo pelo qual a vontade de cada um se manifesta. A verdade eleitoral, numa convivência democrática, é anseio da nação, que cumpre alcançar, constituindo, para tanto, instrumento indispensável à normalidade e à segurança dos pleitos, em suas diversas fases, com disciplina e lisura nas votações, bem assim com apuração cuidadosa dos sufrágios depositados livremente nas urnas.

Ademais disso, a liberdade individual de expressão das tendências políticas põe-se como pressuposto essencial da ordem democrática, de que o processo eleitoral é uma manifestação. Dentre os direitos políticos, o do sufrágio talvez seja o mais eminente em relação ao ser humano e à comunidade ao seu redor, como bem anotou Mônica Herman Salem Caggiano, “exatamente por propiciar a participação ativa e passiva no pólo epicêntrico das decisões políticas substanciais” (in *Sistemas eleitorais x Representação política*, 1987, p. 41). Carl Schmitt (in *Teoría de la Constitución*, México, 1970, p. 197), na visualização dos direitos do indivíduo no âmbito do Estado, como cidadão, afirma que o sufrágio “poderia ser considerado como superior, na medida em que dele depende o gozo dos demais, porquanto de uma boa representação parlamentar dimana a segurança das leis adequadas e justas e da forma de legislar e de dar cumprimento às leis depende o tratamento a ser dado aos direitos individuais”.

De outra parte, a *disputa pelos sufrágios*, no embate eleitoral, é condição indispensável do próprio sistema representativo. O princípio da igualdade, a ser preservada no campo da exteriorização das preferências eleitorais, bem assim entre os partidos políticos e os candidatos a cargos eletivos, constitui elementar exigência do modelo democrático e do pluripartidarismo que lhe é inerente.

Assim sendo, na perspectiva ampla da necessária higidez do processo eleitoral, para a realização de democracia representativa autêntica, põe-se a indispensável obediência à *normatividade* do alistamento dos eleitores; da seleção e registro dos candidatos, observados os pressupostos de elegibilidade e afastadas eventuais inelegibilidades; da propaganda eleitoral, com direta participação dos agentes políticos e de seus candidatos; dos procedimentos de votação e de apuração dos resultados; e, por fim, da proclamação e diplomação dos eleitos.

A JUSTIÇA ELEITORAL COMO INSTRUMENTO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Competindo-lhe presidir o processo eleitoral, submetido por inteiro a complexo sistema normativo, constitucional e infraconstitucional, com fases demarcadas em rígido calendário que cumpre ter pontual observância, eis como se revela, desde logo, a importância da missão administrativa, jurisdicional e cívica da Justiça Eleitoral no Brasil.

Com efeito, consoante se inseriu no histórico manifesto da Aliança Liberal de 1930, “as melhores leis serão inócuas ou danosas, se ao seu lado não houver justiça organizada que as cumpra e faça cumprir integralmente”. Dela disse, significativamente, Assis Brasil, na justificativa do Anteprojeto do Código Eleitoral de 1932, *verbis*:

Bom regime eleitoral e juízes moral e intelectualmente capazes de aplicar, não só essa, como todas as leis – mas essa antes de todas –, eis a condição primária, irreduzível, de verdade da democracia e de prosperidade do país, em todas as direções, materiais e espirituais.

Povo que disponha de seguro instrumento eleitoral e de Justiça esclarecida e independente – está no caso de se dar as instituições e de constituir os governos de sua preferência. [...] Quanto mais se pesarem os princípios e as circunstâncias e se cotejarem aqueles com estas, mais se consolidará a convicção de que a verdade está na democracia e o pensamento democrático está cristalizado no lema imortal: *representação e justiça*.

Assume, nesse sentido e por isso mesmo, no Brasil, posição de maior importância, para a democracia, a Justiça Eleitoral, ao guardar o processo eleitoral, zelando pela organização, direção e vigilância dos atos relativos ao sufrágio, em ordem a que a vontade geral se manifeste, sem fraude nem violência, na conformidade das leis, que hão de ser interpretadas e aplicadas, na perspectiva da realização dos valores da democracia, indissociáveis dos superiores interesses do bem comum.

Com cerca de 74 anos¹ de existência a Justiça Eleitoral, não é possível deixar de reconhecer que o processo eleitoral brasileiro, sob a sua égide, tem obtido desempenho eficiente e seguro. Ramo do Poder Judiciário, desde logo, sua atuação possui a marca da *independência* que tanto assinala a instituição judiciária, no século republicano, notadamente, pelo amplo controle dos atos dos outros poderes e das autoridades públicas em geral. Com competência para dirigir o complexo procedimento, que conduz à livre manifestação do povo na escolha de seus representantes, a Justiça Eleitoral preside, com imparcialidade, os prélios cívicos; coíbe abusos ou ilegalidades nas campanhas eleitorais; aplica, com serenidade e firmeza, as leis regentes das eleições e da vida partidária. Com independência incontestável, assegura a liberdade dos sufrágios, julga as inelegibilidades, as fraudes e os crimes eleitorais. Exercita, sempre que necessário, seu poder normativo, o que lhe empresta especial feição, pela importância dessa atividade materialmente administrativa, de tão diversificadas formas, no contexto da administração e do poder de fiscalizar os atos que compõem as complexas fases do processo eleitoral, desde o alistamento dos eleitores até a diplomação dos eleitos. De particular registro é a normalidade em que se desenrolam os pleitos eleitorais, com disciplina e segurança nas votações, bem assim com apuração cuidadosa dos sufrágios depositados nas urnas. Eventuais reclamações ou impugnações, aqui ou ali, à evidência, não comprometem a lisura das eleições, nem a Justiça Eleitoral, que, de pronto, busca, por seus órgãos competentes, verificar os fatos e julgá-los, na forma da lei.

Essencial, entretanto, ao desempenho da Justiça Eleitoral, é o Ministério Público, que, junto a ela, exerce seu importantíssimo múnus, ora como parte, ora como *custos legis*. Incumbindo-lhe, a teor do art. 127 da Constituição, “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, e estando, entre suas funções institucionais, conforme o art. 129, I e II, da Lei Magna, “promover, privativamente, a ação

¹ O registro considera a criação da Justiça Eleitoral no ano de 1932, em sua “primeira fase”.

penal pública, na forma da lei”, e “zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos” assegurados na Constituição, “promovendo as medidas necessárias à sua garantia” – em todas as instâncias do processo eleitoral, projeta-se a ação do Ministério Público, junto à Justiça Eleitoral, como de máxima relevância aos interesses maiores da democracia.