

ESTUDOS **ELEITORAIS**

VOLUME 12 – NÚMERO 3
SETEMBRO/DEZEMBRO 2017
BRASÍLIA – 2018



EJE

Escola Judiciária Eleitoral
Tribunal Superior Eleitoral

JUSTIÇA ELEITORAL NO PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL

ELECTORAL JUSTICE IN THE REDEMOCRATIZATION PROCESS IN BRAZIL

MARIA TEREZA SADEK¹

RESUMO

Neste artigo, afirma-se que a Justiça Eleitoral é um divisor de águas na história político-brasileira, pois há um período *antes* e um *depois* da existência dessa Justiça especializada, ressaltando que o processo eleitoral é critério-base para a democracia quando o sistema assume o caráter pluralista e aberto. Lembra-se que um regime é qualificado como democrático se propiciar eleições competitivas e garantir o resultado do pleito como expressão fiel da vontade do eleitor. Quando a classe política discute uma reforma político-partidária cujo futuro é desconhecido, o papel da Justiça Eleitoral se torna ainda mais importante. Conclui-se que, desde os anos 30 do século XX, ela se constitui ator político relevante e desempenha papel crucial no cenário político, bem como na busca de aumentar os graus da democracia brasileira.

Palavras-chave: Justiça Eleitoral. Democracia. Eleições. Redemocratização. Brasil.

ABSTRACT

This article affirms that the Electoral Justice is a watershed in Brazilian-political history, since there is a period before and after the existence of this specialized justice, emphasizing that the electoral process is the basic criterion for democracy when the system assumes the pluralist and open. It reminds that a regime is qualified

¹ Professora doutora aposentada do DCP/USP, possui graduação em Ciências Sociais pela PUC/SP (1969), mestrado em Ciências Sociais pela PUC/SP (1977), doutorado em Ciência Política pela USP (1984) e pós-doutorado na Universidade da Califórnia (1989), na Universidade de Londres (1991 e 1994), na USP (1994).

as democratic if it provides competitive elections and guarantee the result of the election as a faithful expression of the will of the elector. When the political class discusses a political-party reform whose future is unknown, the role of the Electoral Court becomes even more important. It concludes that, since the 30s of the twentieth century, it is a relevant political actor and plays a crucial role in the political scenario, as well as in the quest to increase the degrees of Brazilian democracy.

Keywords: Electoral Justice. Democracy. Elections. Redemocratization. Brazil.

Pesquisei a Justiça Eleitoral há precisamente 22 anos; sou uma cientista política – sem formação em Direito – e minha fascinação pelo Judiciário partiu dela. Como professora universitária, a cada pleito costumava fazer uma reflexão sobre o que havia acontecido: quem era o vencedor, como eram o seu partido e a sua base social, a ocorrência de eventuais conflitos, quais eram as regras e por que elas mudavam e os militares faziam tanto esforço para que os partidos da situação vencessem. Em determinado ano eleitoral, meu orientador me pediu que estudasse essa Justiça especializada. Confesso que não sabia nada a respeito do Poder Judiciário. Era tamanha a minha ignorância que havia até certo preconceito, já que, para alguém de uma geração de esquerda, a Justiça era mera superestrutura; não significava *nada*, pois estava “a serviço do poder dominante”. Nas faculdades, nada era ensinado sobre isso.

Então eu comecei a estudá-la. Pessoas com formação em Direito valorizam todas as questões legais. Dada a minha formação, eu valorizo o poder. Como se dá a inter-relação entre os diferentes atores políticos? Como eles conseguem, de alguma forma, ter relação pacífica e não baseada apenas na força? Como as sociedades conseguem essa convivência? Com base em que regras ela é possível? O que significa Estado de direito? Para nós, é muito mais do que dizer que é respeito à lei; é dizer que é possível se pensar numa sociedade republicana, cujos valores são compartilhados.

A Justiça Eleitoral é um divisor de águas na história política brasileira, pois há um período *antes* da sua existência e um *depois*. Vejamos: muita gente diz que democracia significa eleição – portanto, se o povo vota, é democracia –, e tal premissa não é verdadeira. Há muitos países que têm eleições, como a Venezuela, que acabou de formar uma nova assembleia constituinte. Então, a eleição é básica, mas é insuficiente para a existência da democracia. Nem todo pleito é visto como critério para que se defina um regime como democrático. Há alguns que são meras farsas. Há eleições manipuladas, feitas na República Velha, ou seja, como no nosso primeiro período republicano: a bico de pena – em que a mesa eleitoral é que diz quem vota e quem não vota. A eleição, portanto, é fundamental, mas não é tudo. Para isso, fazem-se necessários alguns requisitos. Sozinha, ela não faz nem transforma um regime em democrático, mas sem ela não há democracia. Porém, é preciso

pensar: que tipo de pleito; de que forma é controlado; qual é o tipo de participação; quais são as regras?

Existe uma ilustração que mostra os votos de um eleitor tornando-se lixo. Então, para que o processo eleitoral seja, de fato, critério-base para a democracia, o sistema deve ser pluralista e aberto. O que seria um sistema pluralista? Faço aqui um contraponto: no México, havia único partido, o PRI², que ganhava eleições por décadas seguidas. O sistema não era pluralista, pois os resultados beiravam os 90% para o partido majoritário, que era também o único. Embora houvesse um processo eleitoral, ele não consistia no que chamo de pluralista e aberto, e é preciso que haja a possibilidade de diferentes propostas competirem entre si – ser aberto significa ter o direito da existência de regras que não sejam predeterminadas, no sentido de favorecerem um grupo em detrimento dos demais.

Há uma premissa básica que define a democracia: é o sistema político em que as normas são previsíveis – pois eu as conheço –, mas cujo resultado não é. Quando o resultado é previsível, uma regra do jogo é alterada, e se eu tenho regras que definem um vencedor, a eleição é uma farsa. Se as normas são conhecidas e estáveis (não sabemos quem é o vencedor), caminhamos para um regime mais democrático. Dessa maneira, o pleito é um elemento decisivo no processo político: o resultado da eleição é que dirá quem será o grupo dirigente e quais serão aqueles que deverão impor novas políticas para uma sociedade como um todo.

Para isso, faz-se necessária a plena liberdade de eleger e de ser eleito. Na Ciência Política, acredita-se que a democracia não é um sistema findo, terminado – pelo contrário, há que se admitirem *graus* de democracia. Um país ou um regime sempre pode ser mais democrático do que é, com base em dois critérios fundamentais: o grau de competição e o grau de participação e de inclusão. Em um sistema pouco inclusivo, como no do Brasil dos anos 1970, o grau de democracia também era baixo. Como se dá a participação? É aberta? Admite a pluralidade? Se há apenas dois partidos, a participação é limitada. Nos anos 70, houve eleições; no entanto, os

² Partido Revolucionário Institucional – aquele que governou por mais tempo na América Latina (1929-1989).

graus de competitividade eram insuficientes, ainda que a inclusão tenha crescido.

A democracia é um tema complexo. É impossível defini-la como se fazia no passado: um governo “do povo, pelo povo e para o povo”. Isso não significa *nada*. Alguns teóricos afirmam que apenas a forma direta funciona – estão fora do esquadro da sociedade de massas, que não admite esse tipo de participação. A democracia prevalecente a partir do século XIX era representativa, que precisa de partidos e do confronto de ideias – sobretudo a de que os projetos são diferentes. Portanto, insisto: temos *graus* de democracia.

O quadro até agora apresentado é abstrato; foquemos no Brasil. Pouquíssimos países no mundo têm tradição eleitoral tão antiga e constante quanto o Brasil. Os países latino-americanos em que foram implantados regimes ditatoriais cancelaram seus processos eleitorais. O Brasil, por sua vez, não o anulou. Isso permite uma singularidade absolutamente significativa no confronto com os demais partidos latino-americanos e, ainda, com outros sobre os quais foram impostos regimes ditatoriais, como Grécia, Espanha e Portugal. Em todos esses países, o primeiro ato da classe dirigente foi suspender o processo eleitoral. No Brasil, ao contrário, sempre houve eleições. Ainda que não fossem competitivas, a prática eleitoral não se extinguiu: é quase tão antiga quanto o próprio país.

Tivemos eleições durante o período colonial – assim que os portugueses se estabeleceram e se organizaram no Brasil. Isso ocorreu para vários postos públicos: vereadores, juízes ordinários, procuradores, tesoureiros, escrivães. Quem é que participava? Homens brancos, livres e abastados, dentro dos critérios da época, mas o questionamento é: tratava-se de uma democracia? Não, mas era um regime político que admitia o processo eleitoral. Essa longa tradição de eletividade não evidencia a existência de inclusão, ou seja, de um eleitorado numeroso, que representasse um percentual significativo do total da população. Eleições competitivas são básicas para que um regime seja qualificado como democrático.

Outro critério básico é que o resultado da eleição seja a expressão fiel da vontade do eleitor. Em um pleito a bico de pena,

cujos resultados são falseados, não se tem a eleição como critério fundamental. Apesar de se ter um eleitorado restrito, o pleito era um jogo de cartas marcadas. A ideia do processo político é muito incorporada na história política brasileira; no entanto, observa-se que, na história do Brasil Colônia, Império e Primeira República, que havia eleições com cartas marcadas e eleitorado restrito, este recrutado com base no critério censitário. Durante o Império e a República já não era censitário, porém só podia votar quem era alfabetizado – a maior parte da população era excluída.

De todo modo, a Justiça Eleitoral aparece, em 1932, como consequência de uma luta político-ideológica para que os resultados das eleições e o credenciamento do eleitorado e dos eleitos pudesse ser visto como limpo e real. Essa Justiça especializada tem papel fundamental na história política brasileira. As oligarquias eram extremamente conflituosas entre si. Como se resolve essa disputa? Definitivamente não pela força, o que levaria a guerras civis permanentes. A resposta era a existência de um órgão independente das forças políticas em disputa, neutro, capaz de ser aceito pelas oligarquias que competiam entre si. Recorreu-se, portanto, ao Poder Judiciário.

Tal solução estratégica não foi adotada em todos os países: não foi acolhida pelo modelo europeu ou pelo norte-americano, ambos modelos de democracias já estabilizadas. O procedimento brasileiro é resultado do embate político das forças em disputa naquele momento, uma solução aceitável. Não havia um ou outro grupo no controle, pois existia um órgão que se colocava neutro. Tem-se, então, a Justiça Eleitoral: uma força equidistante das forças político-partidárias e detentora da jurisdição sobre os eleitores, sobre os candidatos e sobre aqueles que foram eleitos. A solução foi, então, encontrada.

A atuação dessa Justiça especializada vai desde a inscrição até a proclamação e o julgamento dos resultados. Ainda há uma peculiaridade muito significativa: nós, brasileiros, apresentamos um pouco do que Nelson Rodrigues chamou de «complexo de vira-lata»: sempre acreditamos que a nossa situação é pior do que a dos outros. O meu otimismo vem da existência de uma instituição

como a Justiça Eleitoral. Existem problemas? Muitos. É criticada? É, por vários. No entanto, qualifica o Brasil muito mais positiva que negativamente. Aliás, pode-se até dizer o seguinte: se observada a história de violência política no Brasil, nota-se que a Justiça Eleitoral tem papel preponderante, já que sua existência fez com que os graus de violência diminuíssem bastante. Era muito comum, sobretudo em cidades pequenas, capangas de candidatos matarem adversários ou lideranças de adversários.

Recomendo a obra de um grande presidente do Supremo, Victor Nunes Leal, intitulada *Coronelismo, enxada e voto*. Acredito que todos deveriam ler, porque é um livro extraordinário para discutir não apenas a importância da Justiça Eleitoral, como também os conflitos entre os vários grupos políticos existentes no Brasil.

Por que afirmo que o papel dessa Justiça especializada é tão relevante e me torna otimista em relação a algumas instituições? Ela foi criada em 1932; deixou de existir em 1937, com o golpe de Estado (de 1937 a 1945, existia *na geladeira*), mas foi reativada em 1945, e daí exerceu suas funções até 1964 – e até 1966, ainda havia pluripartidarismo. Quando isto também teve fim, a Justiça Eleitoral continuou funcionando. No começo, com as muitas alterações nas regras, a Arena (então partido do governo) ganhava continuamente as eleições, mas foi graças à Justiça Eleitoral e à fidedignidade no que estava depositado nas urnas que a abertura começou no Brasil.

Em 1974, em pleno regime militar, o partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB) venceu as eleições para o Senado em 16 capitais. Isso é absolutamente importante; é fantástico. Tal fato mudou a história brasileira, pois o eleitor votou. Contudo, se o resultado não fosse fidedigno à vontade do votante, essa mudança não teria acontecido. Por que foi fidedigno? Porque existia uma instituição acima dos partidos, capaz de proclamar o resultado da urna. Daí surge a chamada “abertura brasileira”: a saída do período autoritário para a entrada na democracia via processo eleitoral. Não houve guerra civil. Foi por meio das eleições – e não eleições fraudadas, mas eleições garantidas por um organismo: a Justiça Eleitoral.

A história só tem valor quando mostra o caminho e o que dele se pode extrair. Quando a classe política discute uma reforma político-partidária cujo futuro é desconhecido, o papel da Justiça Eleitoral se torna ainda mais importante. Desde os anos 30 do século XX, ela se constitui como ator político relevante e desempenha papel crucial no cenário político, bem como na busca de aumentar os graus da democracia brasileira.

É preciso lembrar um fenômeno significativo: nas primeiras eleições civis, foi a Justiça Eleitoral quem alterou o rumo dos processos. Trata-se do pleito em que, no meio da disputa, apareceu um novo candidato: o apresentador Silvio Santos. Foi a Justiça Eleitoral quem o barrou, já que isso feria vários preceitos legais. Dessa e de outras decisões complexas veio a primeira eleição, contrariando o modelo de colégio eleitoral. Nenhuma regra é neutra – favorecem alguns grupos e desfavorecem outros. De todo modo, as normas devem ser respeitadas. É por isso que a fidelidade partidária não é estritamente necessária.

Não é fácil organizar eleições no Brasil, que é, hoje, a terceira maior democracia de massas urbanas do mundo – perde apenas para a Índia e para os Estados Unidos. Não estamos falando do Uruguai ou da Costa Rica, mas de uma nação que multiplicou a sua população numa velocidade inigualável. Há 20 anos, o país era *outro*; a nação em que a maior parte de nós nasceu não tem nada a ver com a de hoje. Este país aumentou mais de nove vezes, o que não é pouco. Aliás, cada vez que eu volto a alguma cidade, percebo o quanto ela mudou. Obviamente, hoje também temos problemas que não tínhamos no passado. A publicidade é muito maior; a implementação de redes sociais e a velocidade com que se passam mensagens (e, muitas vezes, mensagens não verdadeiras) são coisas que não conhecíamos há 20 anos.

Tínhamos uma propaganda: ou ia para a televisão, ou não ia. Era preciso decidir se podiam dizer o número ou o nome, se podiam ou não falar. Todas essas regras foram alteradas durante esse período, mas não se contava com o avanço dos meios de informação. Portanto, há regras que, por mais que sejam estabelecidas, não funcionam nesses meios. Como se sabe que uma mensagem recebida é, de fato,

verdadeira? Como garantir que não haja ofensas a um candidato, ultrapassando os limites do razoável, nesses meios? Não há como.

A tarefa da Justiça Eleitoral é hercúlea, mas é ela, de todas as instituições do Judiciário, a que obtém as avaliações mais positivas, quer por parte dos juízes, quer por parte da população. Tive a oportunidade de fazer três pesquisas para a Associação dos Magistrados e uma das questões referia-se a tais instituições. A Justiça Eleitoral sempre recebia as melhores notas. Por outro lado, ela não possui quadro exclusivo; o juiz estadual é obrigado a participar dessas atividades. Como se já não bastasse a carga que os juízes brasileiros têm (a mais alta de trabalho do mundo), eles atuam ainda na seara eleitoral.

Nesse sentido, as escolas são fundamentais. As regras mudam muito. Nas faculdades de Direito, pouco se aprende sobre Direito Eleitoral. Examinei currículos das mais conhecidas e definitivamente não há aulas que ofereçam preparação nessa especialidade. Não deviam contar com isso apenas para que se ganhe um ponto a mais para avançar na carreira; o Eleitoral deveria ser obrigatório. As escolas, isto posto, são absolutamente *fundamentais*.