

Teses sobre a Reforma Política

JOELSON DIAS
MARILDA SILVEIRA
DANIEL FALCÃO

Sobre os autores:

Joelson Dias. Advogado e sócio do escritório *Barbosa e Dias Advogados Associados (Brasília-DF)*, ex- ministro substituto do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Mestre em Direito pela Universidade de Harvard. É sócio fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP).

Marilda Silveira. Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2003), mestrado em Direito Administrativo de Federal de Minas Gerais (2008) e doutorado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2014).

Daniel Falcão. Doutor, Mestre e Graduado pela Faculdade de Direito da USP. Pós-graduado em Marketing Político e Propaganda Eleitoral pela ECA-USP. Graduado em Ciências Sociais pela FFLCH-USP.

RESUMO

Na esteira das discussões sobre propostas de unificação das eleições envolvendo a coincidência de mandatos municipais, estaduais e nacional restam dúvidas sobre o comprometimento da participação política do eleitor e do possível enfraquecimento das forças políticas da circunstancial oposição no espectro político. O diagnóstico é imprescindível para que se antecipe o potencial destrutivo de se criarem dificuldades instrumentais extremamente desnecessárias para a própria implementação, caso aceita, algo que pode sobretudo ir contra ao princípio básico da ampla participação, democrática, contra, por consequência, ao próprio Estado Democrático de Direito, enquanto princípio garantido pela própria Constituição da República. É nesse debate acerca de soberania popular que a contribuição desse trabalho pretende se inserir.

Palavras chave: reforma política, unificação, eleições, mandato

ABSTRACT

In the wake of discussions about proposed unification of elections involving the coincidence of municipal, state and national mandates, doubts remain about the compromise of voter political participation and the possible weakening of the political forces of the circumstantial opposition on the political spectrum. The diagnosis is indispensable in order to anticipate the destructive potential of creating extremely unnecessary instrumental difficulties for its own implementation, if it accepts, something that can go above and beyond the basic principle of broad democratic participation against the Democratic State itself. as a principle guaranteed by the Constitution itself. It is in this debate about popular sovereignty that the contribution of this work intends to be inserted.

Keywords: political reform, unification, elections, mandate

DANIEL FALCÃO

Diante da recorrente discussão sobre o sistema político, a sociedade brasileira se depara com uma nova oportunidade de aperfeiçoá-lo, debatendo diversas propostas com o intuito de realizar a tão propalada Reforma Política.

Entre os vários temas em debate, ganha relevo a discussão sobre o financiamento das campanhas eleitorais e dos partidos políticos, que tem por objetivo primordial, independentemente do modelo a ser adotado, a diminuição da influência do poder econômico no resultado das eleições²⁶. A questão da reeleição para os cargos eletivos do Poder Executivo é outro ponto controvertido tanto no Congresso Nacional como na sociedade em geral, que analisarão as vantagens e desvantagens do modelo adotado desde 1997. Nesse ponto, debate-se, também, possível ampliação dos mandatos, caso a possibilidade de o chefe do Executivo reeleger-se seja extirpada do texto constitucional.

Atualmente, porém, a unificação das eleições – eufemismo para a implantação da coincidência de mandatos nos níveis nacional, estadual, distrital e municipal – tem chamado grande atenção da mídia e dos legisladores.

As propostas de emenda à Constituição têm em comum a ideia de que as eleições municipais deveriam ser realizadas no mesmo dia – ou em período bastante próximo – das eleições gerais (estaduais e nacional).

Aqueles que defendem a unificação apontam, basicamente, quatro argumentos que sustentariam os benefícios dessa mudança: 1) redução nos custos das eleições, em seu aspecto operacional, pois a organização do pleito ficaria mais barata aos cofres da Justiça Eleitoral; 2) haveria o barateamento das campanhas eleitorais; 3) os partidos políticos seriam fortalecidos com essa medida, uma vez que as campanhas dentro de cada agremiação teriam que obter uma coordenação mais organizada e centralizada e 4) a realização de eleições unificadas a cada quatro ou cinco anos favoreceria a governabilidade, facilitando, sobremaneira, a execução de políticas públicas²⁷, em especial nas áreas em que o Brasil tem maior carência, como saúde, saneamento, segurança pública e educação.

Para os defensores da unificação das eleições, o modelo atual, com eleições intercaladas a cada dois anos, prejudicaria as políticas públicas na esfera municipal, já que justo na metade do mandato dos municipais, as eleições estaduais e nacional “paralisariam” a máquina pública.

Com todo respeito que merecem as opiniões contrárias formadas a respeito do tema, compreendemos que a unificação das eleições, embora pareça resolver uma miríade de problemas com uma única alteração, é motivadora de uma série ainda maior de desvantagens não somente à administração pública, aos mandatários, partidos políticos, candidatos e à sociedade brasileira, mas, principalmente, aos próprios eleitores. Sem a pretensão de esgotar a análise de matéria tão complexa, identificamos sete razões que nos levam a esta conclusão.

1. A UNIFICAÇÃO DAS ELEIÇÕES COMPROMETERÁ O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E ESCOLHA DOS ELEITORES E ENFRAQUECERÁ AS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS

A primeira das razões é o nítido comprometimento pelas eleições unificadas do direito de participação política e escolha dos eleitores e o enfraquecimento das instituições democráticas brasileiras com tamanho espaçamento na manifestação direta do voto. Por longo período²⁸, entre uma eleição e outra, os eleitores não serão ouvidos e, conseqüentemente, também menos debatidas as questões políticas do País. Os cidadãos ficarão ainda mais afastados da política, pois exercerão seu direito fundamental ao voto somente uma vez a cada quatro ou cinco anos e, como resultado disto, também a classe política e as instituições democráticas, diminuídas em sua legitimidade. O jovem, cujo voto é facultativo, que completar 16 (dezesesseis) anos somente após as eleições, irá às urnas, pela primeira vez, apenas quatro ou cinco anos depois, aos seus 20 (vinte) ou 21 (vinte e um) anos.

Restará prejudicado o elemento pedagógico do voto, tão decantado, por exemplo, pelo eminente Assis Brasil, que se referia à necessidade de a população passar por vários períodos eleitorais para o amadurecimento político das instituições nacionais e da sociedade como um todo.

Ao invés das campanhas eleitorais, dos debates, da voz das urnas e do engajamento dos eleitores, que são os principais protagonistas do processo eleitoral, o embate político, por mais tempo, ficará limitado apenas aos eleitos e partidos políticos de maior expressão e espaço na mídia, aos parlamentos e à cobertura, no tempo, modo e prioridade que e se lhe resolverem dispensar os meios de comunicação. Com a unificação das eleições, quem mais perde, portanto, são os próprios eleitores.

2. AS ELEIÇÕES UNIFICADAS COMPROMETERÃO A ADMINISTRAÇÃO DO PLEITO PELA JUSTIÇA ELEITORAL E A SUA ATUAÇÃO JURISDICIONAL²⁹

Além disso, em segundo lugar, a mudança acarretará um inegável asoerboamento da Justiça Eleitoral dificultando, ainda mais, o gerenciamento e a fiscalização do processo eleitoral: em, aproximadamente seis meses, os órgãos da Justiça Eleitoral seriam responsáveis por fiscalizar e julgar milhares de prestações de contas, registros de candidaturas e ações de impugnação, investigações judiciais eleitorais, recursos contra expedição de diplomas e impugnações de mandatos eletivos. Tudo isso, sem computar as incontáveis representações ajuizadas contra as propagandas eleitorais em curso.

A proposta prevê, na verdade, a realização de 5.570 eleições municipais (prefeitos e vereadores), 26 eleições estaduais (governador, deputados federais, senadores e deputados estaduais), uma eleição distrital e a eleição nacional (presidente da República) numa mesma data ou, em hipótese alternativa, em datas bem próximas. A administração do pleito pela Justiça Eleitoral e a sua atuação jurisdicional restariam seriamente comprometidas diante do gigantismo que representa a unificação das eleições.

Além de não ter sido apresentado ainda nenhum dado oficial de que a unificação das eleições diminuirá o custo do processo eleitoral, a verdade é que a realização de um único pleito com tantos candidatos tende a aumentar, sem contar o fornecimento de bens e a contratação de serviços, também o número de servidores à disposição da Justiça Eleitoral necessários à administração das eleições e, conseqüentemente, das horas trabalhadas, a começar meses antes, senão mesmo anos, com a preparação³⁰ do pleito. A unificação das eleições comprometeria, ainda, a maior capacitação dos servidores, o aprimoramento das rotinas administrativas, a troca de experiências entre os diferentes órgãos da Justiça Eleitoral e o aperfeiçoamento especialmente do sistema eletrônico de votação que a realização de eleições intercaladas a cada dois anos permite.

3. AS ELEIÇÕES UNIFICADAS DIFICULTARÃO E ENCARECERÃO A VEICULAÇÃO DA PROPAGANDA ELEITORAL

Também não se pode desconsiderar um terceiro ponto: a veiculação da propaganda eleitoral em geral, especialmente a distribuição do seu tempo no rádio e na televisão, será imensamente dificultada diante do elevado número de candidatos em uma eleição unificada.

Não apenas pelo tempo e diversidade dos meios de propaganda eleitoral, mas também pela compreensão dos programas partidários e das propostas dos inúmeros candidatos concorrentes ao pleito, especialmente levando-se em conta que, no federalismo brasileiro, cada ente tem competências privativas e concorrentes. A complexa repartição de competências do Estado brasileiro não apenas lesará a já acidentada fluidez do debate eleitoral, mas tornará bastante difícil ao eleitor distinguir entre as diversas agendas eleitorais em disputa, que contemplariam desde as questões locais, próprias às eleições municipais, aos temas nacionais e regionais, debatidos nas eleições gerais. Com a unificação dos pleitos, perderão, sobretudo, os municípios e os candidatos nas eleições³¹ municipais, cujos temas e propostas específicos locais serão sufocados pelo maior interesse que as eleições gerais despertam na sociedade e nos meios de comunicação e pelo debate das questões de maior relevância para os Estados e a União.

4. AS ELEIÇÕES UNIFICADAS NÃO SIMPLIFICARÃO O SISTEMA ELEITORAL, NEM FACILITARÃO A SUA COMPREENSÃO PELO ELEITOR

Nesse mesmo sentido, uma quarta razão nos leva a compreender que é inevitável o prejuízo no que toca à capacidade de reflexão sobre as propostas e nomes a serem escolhidos na urna eletrônica. Trata-se do enorme número de candidaturas além da mistura, em si, de temas locais, estaduais e nacionais para definição de oito candidatos diferentes. Com toda essa complexidade, as eleições unificadas violariam um dos propósitos básicos que deve ter toda e qualquer reforma política: a simplificação do sistema eleitoral visando a sua melhor compreensão pelo eleitor.

5. AS ELEIÇÕES UNIFICADAS RESULTARÃO EM MENOSPREZO, PELA SOCIEDADE, DA IMPORTÂNCIA DO SISTEMA POLÍTICO E DAS PRÁTICAS DEMOCRÁTICAS

A quinta razão tem em vista não apenas o interesse pessoal dos candidatos e dos partidos políticos, ou dos eleitos, mas também o direito de participação e escolha dos eleitores e de proteção das minorias visando ao fortalecimento³² da democracia: com a coincidência dos mandatos, os candidatos derrotados terão dificuldade muito maior de enfrentar a maioria estabelecida. Isso porque somente terão uma nova oportunidade de candidatar-se e/ou tornarem-se conhecidos, diante do eleitorado, após quatro ou cinco anos. E, em caso de nova derrota eleitoral, após tanto tempo, estarão praticamente alijados da vida política. O preço a ser pago pela possibilidade de todos os mandatos iniciando e terminando juntos pode muito bem ser o da verticalização do voto pelo eleitor, de presidente a vereador de um mesmo partido ou coligação, de aniquilamento das minorias e da oposição locais durante o longo tempo de espera entre

uma e outra campanha eleitoral. A realização de eleições somente a cada quatro ou cinco anos dispensará os partidos políticos e governantes da necessidade de submeter, periodicamente, sua atuação à avaliação política (“accountability”) e suprimirá dos eleitores e da oposição o direito de crítica que os debates eleitorais fomentam a cada dois anos. Difícil não concluir que esse fato poderá resultar no encastelamento dos eleitos e das lideranças que já estão no Poder, no aumento do distanciamento entre representantes e representados e em dificuldade ainda maior de renovação dos quadros políticos do Brasil. Aliás, como o que se busca com a unificação das eleições é a coincidência dos mandatos, alguns já defendem, inclusive, e mesmo diante de sua já cogitada inconstitucionalidade, a prorrogação por mais dois anos do tempo de mandato dos atuais prefeitos e vereadores. Outra proposta que não pode ser descartada³³, se unificadas as eleições e, portanto, comprometida a análise crítica a cada dois anos da atuação de partidos e agentes políticos, é a adoção do “recall” ou reavaliação política ou popular do desempenho do mandato.

O longo tempo de espera entre os pleitos, com a unificação das eleições, resultará em menosprezo, pela sociedade, da importância do sistema político e das práticas democráticas. Muito maior que o aventado impacto financeiro com a realização de eleições periódicas, porém, esse é o altíssimo preço político que a democracia, pela qual os brasileiros tanto lutaram, não pode e não deve pagar.

É preciso avaliar se, de fato, a unificação não dificultará a “oxigenação” das eleições e incrementará o custo das campanhas eleitorais, pois os candidatos que postulam pela primeira vez sua eleição ou são pouco conhecidos também terão necessidade de mais recursos para obter reais chances de vitória no escrutínio unificado. Dessa forma, o papel dos candidatos e partidos de oposição, em quaisquer das esferas federativas, restará ainda mais dificultado, fato este que atinge diversos princípios constitucionais, como o republicano, que assegura a periodicidade das eleições, o pluripartidarismo e a garantia de preservação das minorias.

6. AS ELEIÇÕES UNIFICADAS NÃO CONDICIONAM NEM O FIM DA REELEIÇÃO, NEM O AUMENTO PARA 5 (CINCO) ANOS DO PERÍODO DE MANDATO, NEM A NECESSÁRIA GARANTIA DA GOVERNABILIDADE³⁴

Como sexta razão, defendemos que nem o pretendido fim da reeleição, nem o aventado aumento para cinco anos do período de mandato, nem mesmo a tão propalada necessidade de se garantir a governabilidade estão necessariamente vinculados à unificação das eleições.

No tocante à governabilidade, por exemplo, a própria reforma política que se pretende poderá, em sendo mesmo este o caso, promover os ajustes pontuais necessários na lei de responsabilidade fiscal ou na própria legislação eleitoral. Deste modo não somente permitirá, mas, inclusive, fomentará, mesmo no ano das eleições, a execução de políticas públicas, em especial nas áreas em que o Brasil mais precisa, como saúde, saneamento, segurança pública e educação. Hoje, a reclamação é que a legislação eleitoral impõe uma série de restrições a alguns atos de governo, como a execução de convênios em anos eleitorais. Contudo, entendemos, é a coincidência dos mandatos que pode resultar em longo tempo de espera pelos Estados e Municípios para o recebimento de transferências voluntárias ou a celebração de novos convênios, até as eleições seguintes, a depender das composições ou disputas políticas entre as respectivas circunscrições eleitorais ou com a União. Novamente, os maiores prejudicados serão os Municípios, especialmente se coincidirem as eleições de adversários políticos da chefia do Executivo local tanto no âmbito estadual como federal. Afinal, com a coincidência das eleições, perdurará por quatro ou cinco anos o quadro político que, hoje, pode se reverter a cada dois anos. Na verdade, defendemos³⁵ que a continuidade das políticas públicas tem mais a ver com a estabilidade e a qualificação do corpo técnico do que com a alternância ou não das eleições. Mesmo porque, com eleições unificadas, caso não se altere o próprio quadro funcional de cada circunscrição eleitoral, com a organização e valorização dos servidores em carreiras, a mudança radical das três esferas federativas em uma única data também poderá prejudicar, em larga escala, a estabilidade das políticas.

7. AS ELEIÇÕES UNIFICADAS AO INVÉS DE BARATEAR PODERÃO É ENCARECER AS CAMPANHAS ELEITORAIS

Finalmente, em sétimo lugar e não menos importante, é preciso considerar que a unificação das eleições para a coincidência dos mandatos também repercutirá na oferta dos mais diversos bens e serviços durante as eleições.

Isso impactará na forma de realização do trabalho, na qualidade e na engenharia de mercado desses serviços e, igualmente, nos custos das campanhas eleitorais em razão do grande número de candidatos e cargos em disputa, bem como da dedicação dos melhores profissionais às eleições presidenciais e de governadores. Isto é, mesmo que não venha a ser mais necessário buscar financiamento a cada dois anos, com o fim dos pleitos intercalados, como defendem alguns, o gasto com a campanha eleitoral em eleições unificadas pode ser muito maior, especialmente se consideradas as “dobradas” na propaganda eleitoral, ou seja, o apoio político e financeiro entre os candidatos e também entre os partidos. Ademais³⁶, se for necessário aumentar o tempo de veiculação da propaganda eleitoral no rádio e na televisão, em razão do elevado número de candidatos, crescerá, também, na mesma proporção, o montante da compensação fiscal devida às emissoras pela cedência do referido “horário gratuito”, e, portanto, o custo das eleições para os pró-

prios contribuintes. Em poucas palavras, ao invés do seu cogitado barateamento, as campanhas eleitorais poderão é sair mais caras com a unificação das eleições.

CONCLUSÃO: ELEIÇÕES UNIFICADAS, QUEM MAIS PERDE É O ELEITOR

Assim sendo, a ABRADEP – Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político acredita que a eventual aprovação da proposta de unificação das eleições / coincidência de mandatos municipais, estaduais e nacional comprometerá a participação política do eleitor e enfraquecerá as forças políticas de oposição, criando, ainda, dificuldades instrumentais desnecessárias para a sua implementação, que vão de encontro à participação democrática e, por consequência, ao Estado Democrático de Direito, enquanto princípio garantido pela própria Constituição da República.