A Estética Constitucional e a Sobrevivência Partidária no Fragmentado Sistema Reformista Eleitoral Brasileiro

Marcio Vieira Santos

Marcio Vieira é advogado eleitoral; doutor e mestre em direito público; doutorando em ciência política e relações internacionais; professor de direito constitucional e eleitoral da EMERJ (Escola da Magistratura do Rio de Janeiro), da FGV (Fundação Getúlio Vargas), da Universidade Estácio de Sá e da AMPERJ (Associação do Ministério Público do Rio de Janeiro) e palestrante da EJE (Escola Judiciária Eleitoral – TRE/RJ).



1. Abordagem temática

Porque a problemática da multiplicidade de propostas de reformas político-eleitorais no Brasil não avançam com resultados de aprovações efetivas e, por vezes, não atendem a estética constitucional?

Logo após a aprovação da recente Lei nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013, que alterou algumas normas das Leis nº 4737/65 (Código Eleitoral); nº 9096/95 (Lei dos Partidos Políticos) e nº 9504/97 (Lei das Eleições), especificamente na sessão de abertura dos trabalhos do Congresso em 2014, em 03 de fevereiro de 2014, o presidente do Senado – Senador Renan Calheiros (PMDB/AL) pontuou em sua fala a importância da realização de uma reforma político-eleitoral no país, mas destacou que:

"A reforma política é uma unanimidade estática. Todos são favoráveis, mas ela não deslancha no Congresso."

Então pautado nos argumentos vindos da brisa do Planalto, o Presidente do Senado defendeu durante seu referido discurso a realização de um plebiscito ou de um referendo para discutir a proposta de reforma política. Segundo ele, o Congresso Nacional "continua devendo" ao país uma "reforma política digna desse nome", mas tais consultas públicas são eficazes instrumentos de construção de uma pretendida legítima reforma?

Fundamentalmente, os conflitos de interesses entre as pontuais propostas reformistas, apresentadas pelos partidos políticos dominantes e as agremiações minoritárias, que vislumbram resultados maculadores às suas sobrevivências funcionais geram tal impedimento.

Merval Pereira, na edição do Jornal O Globo de 10 de abril de 2013, a partir da citação de Geraldo Tadeu Moreira Monteiro a este subscritor, destaca que: "Como o sistema é fragmentado, os pequenos partidos, contrários ao financiamento público e à lista fechada, exercem seu veto às propostas dos grandes partidos."

Interessante é que a convergência de interesses reformistas garantidores da hegemonia do poder dominante partidário quebra qualquer barreira ideológica entre as agremiações, como por exemplo, ocorre entre PT, PMDB, PSDB e DEM.

Nem sempre foi assim. Hoje vemos a "mudança de lado no balcão", por exemplo, "os petistas protestam contra a liminar do STF que suspendeu a votação do projeto que restringe a criação de novos partidos. Mas, em 1996, no governo Fernando Henrique, aplaudiram liminar do Supremo Tribunal Federal que suspendeu a votação da PEC da Previdência."

Ilimar Franco destacou, na edição do Jornal O Globo de 03 de outubro de 2013, em nota intitulada "História da carochinha", que: "O PT e o PMDB continuam batendo cabeça na reforma política. (...) E que nenhuma reforma será aprovada, nem mesmo na próxima legislatura, enquanto os petistas insistirem no financiamento público."

> ***"a convergência de interesses reformistas garantidores da hegemonia do poder dominante partidário quebra qualquer barreira ideológica entre as agremiações"***

Mais que isso, o PSD, uma das mais novas agremiações partidárias no país, que obteve recente vitória advinda da judicialização da política exercida pelo Supremo Tribunal Federal na garantia constitucional de sua cota do fundo partidário e da sua participação propagandista eleitoral no rádio e na TV, hoje comunga dos mesmos interesses das supracitadas hegemônicas agremiações, como, por exemplo, restou constatado na votação da Câmara dos Deputados que aprovou, em 17 de abril de 2013, o PL nº 14/2013.

2. A estética constitucional em meio aos conflitos de interesses partidários hegemônicos e minoritários

Há no país dezenas de propostas que tramitam nas duas casas do Congresso Nacional, com destaque ao financiamento público de campanha, à votação em lista fechada, ao fim das coligações proporcionais e, mais re-

Conforme originariamente apresentei em minha Tese de Doutorado em Direito ("Estética Constitucional e Multiculturalismo como Parâmetros Democráticos para Reformas Político-eleitorais: da Teoria à Dinâmica Reformista no Brasil"), através de uma legítima conjugação de esforços público-privados chega-se à configuração lógica da estética constitucional, que representa a expressão da verdadeira força normativa constitucional garantidora da máxima efetividade dos direitos fundamentais, como ponto de partida e de chegada da soberania popular na gestão do poder em suas três esferas funcionais, isso a partir da junção instrumental dos destacados modelos de regimes democráticos participativos, ou seja, direto-deliberativo ladeado ao indireto-representativo, em meio aos multiculturais interesses da sociedade. Alcançada a estética constitucional há verdadeiro reforço democrático na efetividade das normas constitucionais por meio de uma dinâmica congruência entre os interesses da sociedade e a ordem jurídica disposta; isto é, há evidente beleza estereotipada pelos anseios da sociedade ajustada aos ditames explícita ou implicitamente consagrados da Constituição. Basilarmente, isso representa que no cerne de qualquer reforma institucional-normativa, deve prevalecer a soberania popular, cujo pilar repousa na indispensável participação da sociedade civil nos debates e decisões de interesse público, em ampla sintonia com as multiculturais vozes da sociedade. Destarte, indispensavelmente a estética constitucional deve ser retratada nos processos reformistas político-eleitorais como garantia do poder de supremacia da Constituição e como reflexo da multifacetada soberana vontade popular.

centemente, sobre as novas regras de recebimento de verba do Fundo Partidário e do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na TV destinado às novas agremiações criadas no país, cuja proposta, conforme disposto, recentemente foi judicializada pelo Supremo Tribunal Federal.

Um emaranhado propositivo legislativo extenso de caráter político-eleitoral que, muitas vezes ineficaz socialmente, não pode ser a cada dia inflado quantitativamente, mas, ao contrário, deveria ser qualificado como meio de exteriorização dos reais interesses da sociedade na esfera pública, principalmente diante de uma hialina crise representativa no Brasil.

Assim, oportuna a afirmação de que: "Vivemos atualmente um regime anárquico em termos de produção legislativa. Votam o que bem entendem." Todavia, o atendimento das múltiplas vozes políticas, destacadamente das minorias partidárias, deve merecer destaque na construção de novos ditames constitucionais (reforma política) e ainda no aprimoramento normativo infraconstitucional eleitoral (reforma eleitoral). Será essa a realidade intencional reformista?

Portanto, questiono o seguinte; a uma: em meio a esses conflitos de interesses que norteiam a sobrevivência partidária de muitas agremiações, seja na garantia da hegemonia do poder seja pela tutela de, ao menos, uma cadeira no Parlamento, as pretensões reformistas político-eleitorais são comandadas, casuisticamente, pelo bloco dos partidos hegemônicos. A duas: quando e como esse emaranhado de propostas será desfeito em prol da construção de reformas político-eleitorais que não venham atender, tão somente, interesses casuísticos das bases político-partidárias dominantes?

Há inúmeras divergências entre as agremiações

Discurso do Senador Renan Calheiros (PMDB/AL) – Presidente do Senado, durante a sessão de abertura dos trabalhos legislativos do Congresso, em 03 de fevereiro de 2014, publicado na coluna de Augusto Nunes, revista Veja, em 04/02/14, no que, no dizer do colunista, o citado senador sugeriria com tal fala que a reforma política só deslanchará quando todos os parlamentares passarem a ser contrários a ela.

A ideia de uma consulta popular foi lançada em junho de 2013 pela presidente Dilma Rousseff como parte da resposta do governo às manifestações populares que tomaram conta do país naquela época. O assunto, porém, perdeu força no Congresso sob o argumento de que não haveria tempo para aplicar as novas regras nas eleições de 2014. O senador alagoano defendeu a consulta pública durante as eleições de outubro, no que afirmou: "Poderíamos aproveitar as eleições de 2014 para ouvir a população brasileira. A reforma política no Brasil só será realidade acompanhada da chancela social, seja através do plebiscito, seja de um referendo", ressaltou Calheiros.

PEREIRA, Merval, O erro do financiamento público. Jornal O Globo, País, edição de 10/04/2103, p. 04.

Liminar deferida pelo ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal (STF), suspende a tramitação, no Congresso Nacional, do projeto de lei que cria restrições para a criação de novos partidos políticos. A determinação é válida até a deliberação final do Plenário da Corte sobre o mérito do Mandado de Segurança (MS) 32033, impetrado pelo senador Rodrigo Rollemberg (PSB-DF).

FRANCO, Ilimar. Panorama Político, Jornal O Globo, edição de 27 de abril de 2013, p. 2. "Jurisprudência ou realidade nova. A oposição está convencida de que o partido Rede, de Marina Silva, vai herdar o tempo de TV e o fundo partidário dos deputados que aderirem à sigla. Isso se chama "portabilidade", que segundo o ministro Dias Toffoli, relator do caso PSD (29/9/12). Também votaram a favor do partido de Gilberto Kassab: Rosa Weber, Celso de Mello, Luiz Fux, Ricardo Lewandowski, Ayres Britto e Gilmar Mendes. Logo, a liminar coincedida por Mendes não é surpresa. Os governistas alegam que foi justamente o caso do PSD que os alertou para fechar essa brecha legal." FRANCO, Ilimar. Panorama Político, Jornal O Globo, edição de 01/05/2013, p. 2.

FRANCO, Ilimar. Panorama Político, Jornal O Globo, edição de 03 de outubro de 2013, p. 2: "O PT e o PMDB continuam batendo cabeça na reforma política. Os petistas rejeitaram ontem a proposta de redução dos custos de campanha. Os peemedebistas vão segurar amanhã a votação da proposta de plebiscito. Os aliados dizem que o PT está se isolando. E que nenhuma reforma será aprovada, nem mesmo na próxima legislatura, enquanto os petistas insistirem no financiamento público."

ADI nº 4430 e ADI nº 4795. De acordo com o ministro Gilmar Mendes, o STF, ao julgar a ADI 4430, assegurou aos partidos novos, criados após a realização das últimas eleições gerais para a Câmara dos Deputados, o direito de acesso proporcional aos dois terços do tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, considerada a representação dos deputados federais que migrarem diretamente dos partidos pelos quais foram eleitos para a nova legenda no momento de sua criação. "Essa interpretação foi observada pelo sistema político nas últimas eleições municipais e, portanto, abarcou os atores políticos aos quais foi aplicada até o momento. O PLC 14/2013 parece afrontar diretamente a interpretação constitucional veiculada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4430", concluiu o ministro, ao deferir a liminar requerida no MS 32033.

A proposta, de autoria do deputado Edinho Araújo (PMDB/SP), impede que parlamentares que mudem de partido no meio do mandato transfiram para a nova agremiação parte do fundo partidário e do tempo no rádio e na TV da sigla de origem. Pelas regras atuais, a maior parte do fundo e da propaganda eleitoral é distribuída de forma proporcional ao tamanho das bancadas. Os defensores da proposta - parlamentares governistas - argumentam que o objetivo é frear a infidelidade partidária. Os críticos - principalmente parlamentares de oposição e de agremiações minoritárias - dizem que a finalidade é desestimular candidaturas presidenciais para a eleição de 2014. Se sancionada, a lei tornaria menos competitivos novos partidos, como o Rede Sustentabilidade, que a ex-senadora Marina Silva pretende criar, além do PLB (Partido Liberal Brasileiro) sob a liderança do Deputado Estadual do Rio de Janeiro – Domingos Brazão (PMDB/RJ). O ministro Gilmar Mendes proferiu decisão liminar após pedido do senador Rodrigo Rollemberg (PSB-DF) protocolado no último dia 23 de abril de 2013, depois de o projeto ter sido aprovado na Câmara de Deputados. A liminar prevalecerá até que o plenário do Supremo decida sobre o caso. Pouco antes do anúncio da decisão de Gilmar Mendes, o Senado rejeitou requerimento de urgência para a tramitação do projeto. Se a urgência tivesse sido aprovada, a tramitação seria mais rápida no Senado porque o projeto seria votado diretamente pelo plenário, sem passar por comissões. Na decisão, Gilmar Mendes afirma que o Supremo pode analisar questões internas do Congresso em casos

partidárias, principalmente as hegemônicas que objetivam o sistema de votação por lista fechada, o financiamento público de campanhas que, por sinal, já existe, além do fim das coligações no sistema proporcional. Por outro giro, as agremiações minoritárias se mostram amedrontadas com tais mutações, seja diante da divisão pecuniária proporcional de tal financiamento, seja com a potencial aprovação das listas fechadas, seja também com o fim das mencionadas coligações, pois, vislumbram o recebimento de verbas parcas, a dominação de dirigentes "caciques" na formação das listas e, pior, o fim da soma de forças dos blocos políticos ideologicamente afins para o alcance de ínfimas cadeiras no parlamento.

Notadamente, as reformas não saem do papel porque os conflitos de interesses entre partidos políticos hegemônicos e minoritários, que retratam a frágil fragmentação do sistema partidário e de governo, dificultam a formação de mutações que figurem como produtos de consenso político.

> ***"no modelo democrático representativo, a ideia é a de que os eleitos trabalhem em atendimento aos ideais daqueles que os elegeram"***

Ora, considerando que no modelo democrático representativo a idéia é a de que os eleitos trabalhem em atendimento aos ideais daqueles que os elegeram, portanto, atividades políticas ligadas às ideologias dos variados partidos políticos, de suas ações e organizações, fundamentalmente pautadas no aspecto prospectivo, ou seja, nas promessas de campanha, destaca-se que, no processo de formulação e implementação de propostas de reformas político-eleitorais é preciso levar em consideração as forças políticas atuantes e, porque não dizer, principalmente, aquelas que naturalmente emergem da sociedade civil organizada e das manifestações das agremiações políticas minoritárias.

Marco Maciel, na obra "Reformas e Governabilidade", aponta a representação política como um "(...) mecanismo que torna possível e viável tomar decisões coletivas de forma permanente e de maneira racional (...)" onde "(...) os parlamentos democráticos não decidem em função dos seus próprios interesses e valores, mas também em conseqüência dos interesses e valores expressos do que se convencionou chamar opinião pública."

Mas, lembrando Castells, questiona-se também o seguinte: até que ponto a representação popular, fundamentalmente sem controle popular e sem questionamento de seus atos, se preocupa com a isonomia material garantidora dos ideais e direitos das minorias e dos novos grupos identitários?

Diante das diferentes realidades que compreendem as hodiernas sociedades democráticas e seus diversos "atores" é importante o debate que identifique um contemporâneo "status" de cidadania e, consequentemente, o atingimento do "aplicatio" sentimento constitucional (estética constitucional) na atuação dos poderes esta-

---

de "flagrante desrespeito ao devido processo legislativo ou aos direitos e garantias fundamentais". Mendes destacou que a proposta foi aprovada com "extrema velocidade de tramitação". Ele afirmou ver possibilidade de "violação aos princípios democráticos, do pluripartidarismo e da liberdade de criação de legendas. A aprovação do projeto de lei em exame significará, assim, o tratamento desigual de parlamentares e partidos políticos em uma mesma legislatura. Essa interferência seria ofensiva à lealdade da concorrência democrática, afigurando-se casuística e direcionada a atores políticos específicos", afirmou na decisão. Ainda segundo Gilmar Mendes, a decisão de suspender o andamento foi necessária porque a mudança poderia afetar mobilizações políticas voltadas à criação de novas legendas: "O perigo na demora revela-se na singular celeridade da tramitação do PL em questão, principalmente considerando o impacto da proposição legislativa nas mobilizações políticas voltadas à criação e fusão de novos partidos. É necessário que as regras de regência do próximo pleito sejam claras e aplicadas de modo isonômico e uniforme a todos os envolvidos. Por essa razão, leis casuísticas são altamente questionáveis", disse Gilmar Mendes. No mandado de segurança enviado ao STF, o Senador Rollemberg disse que a aprovação do regime de urgência na Câmara foi "ilegal" por ter garantido tramitação mais rápida ao tema com apenas dois votos de vantagem. A ação afirma que a proposta afeta "direitos fundamentais" ao prejudicar a criação de novas legendas. "[É um] projeto de lei casuisticamente forjado, pela maioria, para especificamente restringir direitos fundamentais titularizados por determinados grupos políticos minoritários e perfeitamente individualizáveis, em nítida situação de abuso de poder legislativo", diz o pedido. O senador do PSB argumenta que a proposta pretende "esvaziar, de modo absolutamente arbitrário, inconstitucional e casuístico, importantes iniciativas de lideranças políticas e grupos sociais, em torno da criação de novos partidos". Diz ainda que a proposta surgiu após o PSD ter garantido tais direitos.

Destacadamente, foram aprovados dois projetos de leis, um no Senado e outro na Câmara dos Deputados que tentam difundir idéias relacionadas a pretensas reformas político-eleitorais de interesse sócio-políticos, mas que evidenciam, ao contrário, garantias de certos interesses partidários hegemônicos.

Tais propostas de reformas foram debatidas na Câmara dos Deputados, basicamente no segundo semestre de 2013, em duas comissões, a saber: Comissão Especial de Reforma Eleitoral, sob a presidência do Deputado Federal pelo PMDB/SE – Almeida Lima e com a relatoria do Deputado Federal pelo PT/RS – Henrique Fontana, além do Grupo de Trabalho instituído para tal fim, também chamado de comissão especial por alguns, com destaque aos trabalhos de alguns parlamentares, como: Deputado Federal pelo PT/SP – Cândido Vacarezza e o Deputado Federal pelo PSB/RJ, à época integrante do PV/RJ – Alfredo Sirkis. No Senado, que estabeleceu uma agenda positiva de 34 (trinta e quatro) proposições pós manifestações populares iniciadas em junho de 2013, sobre o temário em exame (reformas político-eleitorais), registra-se aqui os trabalhos da Comissão de

tais, de maneira que seja enaltecida a raiz teleológica da soberania popular em meio aos multiculturais interesses sociais, com a finalidade ímpar de gerar a máxima efetividade constitucional no balizamento do bem comum.

Será que as propostas de reformas político-eleitorais estão vinculadas a tal princípio? Será que esse mote retrata uma dicotomia entre partidos grandes e pequenos, ou uma disputa de poder entre a criação normativa originária pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados? Ou ainda, será que disputas entre os próprios grandes partidos políticos pelo protagonismo reformista eleitoral não geram entraves às pretendidas, e possivelmente necessárias, aprovações mutacionais normativas?

O próprio entrave institucional político-partidário representativo de um fragmentado sistema ideológico e de poder, figura como empecilho à construção reformista politico-eleitoral no país e, assim, configura formas equivocadas representativas de como se governa o país. Então, como fica a velha concepção rousseauniana, renovada por Norberto Boobio, acerca da vontade geral reflexiva da verdadeira vontade popular "in casu"?

Na sua justificação acerca do "paradoxo do universo rousseauniano", como instrumento de alcance da vontade geral na representatividade, Wanderley Guilherme dos Santos destaca que, "(...) Em razão do paradoxo, duas soluções perversas falseiam a verdadeira manifestação da vontade geral: uma, quando algum interesse privado não é considerado na soma algébrica, dando oportunidade a que uma solução seja adotada só porque seu contraditório não foi incorporado ao cálculo; outra, quando, em assembléia de participação inferior à universal, encontra-se uma unanimidade que se revela enviesada contra aquele ou aqueles que não foram consultados ou deixaram espontaneamente de participar. (...) Nenhum dos dois métodos – o da soma algébrica de interesses ou o da unanimidade – elimina radicalmente o erro, isto é, a supremacia do privado sobre o público, do particular sobre o geral, e não há nenhuma segurança de que, a longo prazo, mesmo que um dos dois métodos tenha sido religiosamente observado, o estado da comunidade não venha a se deteriorar.

Mesmo assim, sempre exteriorizando a sua fé mundana na democracia como o melhor dos regimes políti-

---

Reforma Eleitoral criada pelo Senador José Sarney, então presidente daquela casa legiferante, bem como o trabalho feito por uma comissão de juristas também criada pelo citado Senador, da qual participamos como jurista-consultor no Rio de Janeiro, inclusive, com a apresentação de 23(vinte e três) propostas em reunião realizada em dezembro de 2010 na Ordem dos Advogados do Brasil – Rio de Janeiro; bem como, destaca-se, o trabalho do Senador Romero Jucá (PMDB/RR) com a apresentação do PLS nº 441/12, que gerou o Substitutivo PLS nº 6397/13 do Senador Valdir Rauup (PMDB/RO), tudo sob os ajustes políticos capitaneados pelo Senador Renan Calheiros (PMDB/AL), atual presidente do Senado, sob os auspícios protetivos das manifestações populares e, com isso, das vozes das ruas. Neste sentido, inclusive, o Senado iniciou as suas originárias sessões temáticas com o tema "reforma política", na data de 29 de agosto de 2013, com a presença da Ministra do Supremo Tribunal Federal e à época Presidente do Tribunal Superior Eleitoral – Dra. Carmem Lúcia -, na qual também participamos, cujas apresentações e debates giraram em torno das possibilidades e entraves político-jurídicos quanto a implementação de reformas ajustadas aos verdadeiros interesses e necessidades do povo brasileiro, ou como atestou Renan Calheiros: "(...) a reforma que estamos devendo à sociedade brasileira." Renan Calheiros ressaltou em tal inaugural sessão temática especial que foi feita pesquisa pelo órgão Data Senado, no que apurou-se que, entre outros aspectos relacionados à reforma político-eleitoral almejada e a um possível plebiscito ou referendo popular de aprovação de tais reformas, que: "(..) 79% dos entrevistados votariam mesmo que em voto facultativo; 78% seriam contrários ao sistema de lista fechada; 58,6% votariam pelo sistema de aprovação do voto distrital e 48% são favoráveis exclusivo ao financiamento privado de campanha (...)". A Ministra Carmem Lúcia em sua participação na apontada inaugural sessão temática no Senado, entre outras falas, destacou que: "(...) Conviver com outros é política ou a guerra em conciliação das diferenças. (...) Devem existir sugestões até se chegar ao que seja melhor para todos. (...) Da década de 1950 até hoje se falou em reforma política, na verdade desde a implantação da República. (...) A fala da reforma é o reclamo do que foi para as ruas (...) uma transformação que já está maturada. (...) coerente como a sociedade espera (..) e que a parte da representatividade seja rigorosamente cumprida (...) pois o juiz cumprirá rigorosamente o que a lei estabelecer. Arrematou a Ministra Carmem Lúcia em sua participação na sessão temática original de 29 de agosto de 2013: "(...) Qualquer reforma, mesmo que seja por participação direta, precisa ser feita de acordo com o que a sociedade reclama (...) Deve haver não apenas mudanças nos institutos mas nas suas instituições. Sem confiança não existe democracia. (...) A resposta (...) será para garantir o respeito, a confiança das instituições."

FRANCO, Ilimar. Panorama Político, Jornal O Globo, edição de 02 de maio de 2013, p. 2, citando frase do Senador Pedro Simon (PMDB/RS).

Exemplificando: "No debate sobre os novos partidos, o único coerente é o DEM. Foi contra o PSD e é contra o Rede ganhar tempo de TV e Fundo Partidário relativos aos deputados que aderirem. Os demais partidos dançam conforme a conveniência." FRANCO, Ilimar. Panorama Político, Jornal O Globo, edição de 01/05/2013, p. 2.

Destaca Marco Maciel que: "A democracia representativa é um mecanismo que torna possível e viável tomar decisões coletivas de forma permanente e de maneira racional. De acordo com o chamado aforismo de Sartori, as técnicas de decisão política envolvem duas variáveis: custos decisórios e riscos externos. Tal como ocorre com as funções inerentes à representação (diversidade x governabilidade), aqui também as variáveis custos e riscos se contrapõem, o que torna impossível a maximização simultânea de ambas. Daí os corolários inevitáveis: primeiro quanto maior é o número de pessoas que tomam as decisões para terceiros, menores são os riscos externos e maiores os custos decisórios; segundo, quanto menor o número de pessoas que decidem para os demais, menores os custos e maiores os riscos. A questão é que os parlamentos democráticos não decidem em função dos seus próprios interesses e valores, mas também em conseqüência dos interesses e valores expressos do que se convencionou chamar opinião pública. Neles atuam, portanto, dois circuitos excêntricos – o circuito parlamentar e o circuito popular -, cujos pontos tangenciais variam segundo a pauta de assuntos a serem debatidos, podendo haver coincidência entre eles ou não. Temos de lembrar, contudo, que as questões políticas envolvem, sucessiva, quando não simultaneamente, os três

cos inventados pelo homem, daí ser o mais complexo e mais frágil, Bobbio argumentava que a representatividade popular merecia ser enaltecida, todavia destacando suas meias verdades, pelas quais o saudoso publicista ressaltava ainda que, mesmo com a implementação de possíveis reformas institucionais de cunho legiferante eleitoral, estas não são, exclusivamente, suficientes para extrair potenciais vícios e entraves institucionais de tal regime, assim, dando azo à indispensável força da soberania popular e à preservação da estética constitucional na configuração do que entendo como democracia reforçada (ou reinventada), pois, "(...) Dizer que o corpo eleitoral escolhe os seus representantes é dizer apenas metade da verdade. Na realidade a escolha é feita com um procedimento misto de cooptação e de eleição. A escolha do corpo eleitoral é regidamente limitada pela indicação das direções dos partidos. (...) Limitamo-nos a constatar que, se uma das características do regime democrático é o método eletivo, esse método não é aplicável integralmente. (...) a eleição, mais que uma livre designação por parte do eleitor, é uma confirmação de uma indicação ocorrida anteriormente. (...) Os vícios do regime democrático (...) não são defeitos institucionais; e, portanto, não podem ser corrigidos com reformas institucionais, isto é, com aquelas reformas que se executam com procedimentos de caráter legislativo.

> ***"empoderamento, ladeado à representatividade reforça a democracia e, por via de consequencia, fortalece a soberania popular"***

Como cediço, o alicerce da ordem jurídica vigente, a Constituição deve alcançar um mínimo de estabilidade e segurança (estética). Decorre dessa premissa que reformas constitucionais ou infraconstitucionais precipitadas, principalmente de caráter político e às vésperas de eleições ou eivadas por interesses de grupos políticos dominantes, podem resultar em verdadeiro atentado

---

poderes do Estado. Assim, um sistema dessa natureza, atuando sob tão complexo poder decisório do Estado, leva ao aumento de custos e riscos. MACIEL, Marco. Reformas e governabilidade. Brasília: Senado Federal, 2004, p. 113 e 114.

Castells argumenta sobre a formação de uma "identidade legitimadora", a qual dá origem à sociedade civil, "ou seja, um conjunto de organismos e instituições, bem como uma série de cidadãos estruturados e organizados, que, embora de modo conflitante, reproduzem a identidade que racionaliza as fontes de dominação estrutural. Isso representa, logicamente, uma série de "atores", como: "igrejas, sindicatos, partidos políticos, cooperativas, entidades cívicas, que, "de um lado prolongam a dinâmica do Estado, por outro estão profundamente arraigados entre as pessoas." Assim, "é precisamente esse duplo caráter da sociedade civil que a torna um terreno privilegiado de transformações políticas, possibilitando o arrebatamento do Estado sem lançar mão de um ataque direto e violento." Neste sentido, segue Castells, "(...) a conquista do Estado pelas mudanças (...) presentes na sociedade civil é possibilitada justamente pela continuidade da relação entre as instituições da sociedade civil e os aparatos de poder ao Estado organizados em torno de uma identidade semelhante (cidadania, democracia, politização da transformação social, confinamento do poder ao Estado e às suas ramificações, e outras similares)." CASTELLS, Manuel. O Poder da Identidade, São Paulo: Paz e Terra, 2008, p. 25.

Bobbio acreditava, como a maioria acredita, que: "(...) a democracia fosse, simplesmente, o autogoverno do povo, como ensinara Rousseau, e que num país como a Itália, provado por tantas desventuras, fosse suficiente pôr em ação o autogoverno do povo para que toda dificuldade, como por encanto, se dissolvesse. (...) A democracia como autogoverno do povo é um mito que a história desmente continuamente. Em todos os Estados, quem governa – e aqui falamos de "governar" no sentido de tomar as decisões últimas que se impõem a todos os membros de um grupo – é sempre uma minoria, um pequeno grupo, ou alguns grupos minoritários em concorrência entre sí. (...) De modo muito incisivo, Filippo Burzio escreveu no livro Essenza e attualità del liberalismo [Essência e atualidade do liberalismo], publicado em 1945, que todas as classes políticas se auto constituem, mas algumas, depois de se terem autoconstituído, se impõem, outras, depois de se auto constituírem, se propõem."BOBBIO, Norberto, Qual democracia? Idem, p. 22 e 23.

Complementa Wanderley Guilherme dos Santos: "(...) Mas a probabilidade de que isso aconteça, nos limites da falibilidade humana, seria mínima. No caso da soma algébrica, pela ausência de interesse particular insatisfeito, induzindo a aquiescência de todos em relação a um "resto" incontroverso. No caso da unanimidade, pela presumida garantia de que terá ocorrido uma coincidência entre o interesse de todos e a decisão tomada. É indispensável registrar que nenhum participante abre mão de seus motivos privados: ou eles são anulados por um motivo contrário ou coincidem com os dos demais." SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Op. cit. p. 74 e 75. No entanto, encontrando certo contraponto a tais argumentos, podemos citar um discurso de Norberto Bobbio proferido em 27 de maio de 1959, nos encontros de cultura realizados na cidade italiana de Brescia e organizado por iniciativa de Stefano Bazoli (ex-constituinte italiano e à época também deputado do Partido Democrata Cristã). Este discurso foi publicado com título original de "Qual e democrazia?, Mocelliana, Brescia, 2009 e recentemente editado no Brasil com o título: BOBBIO, Norberto, Qual democracia? São Paulo: Edições Loyola, 2010. Nele, Bobbio destacou o claro e efusivo enaltecimento da necessária estruturação democrática italiana (basicamente de cunho liberal, marxista e católico) e porque não dizer também direcionado ao mundo daquele período, pós fascismo e pós II Grande Guerra, com pontuais criticas às formatações institucionais ditas democráticas, principalmente destacando que, a sonhada democracia representativa rousseauniana, por si só, não seria porto seguro para o atingimento da igualdade e da justiça como ideais democrático. Bobbio acreditava, como a maioria acredita, que: "(...) a democracia fosse, simplesmente, o autogoverno do povo, como ensinara Rousseau, e que num país como a Itália, provado por tantas desventuras, fosse suficiente pôr em ação o autogoverno do povo para que toda dificuldade, como por encanto, se dissolvesse. (...) A democracia como autogoverno do povo é um mito que a história desmente continuamente. Em todos os Estados, quem governa – e aqui falamos de "governar" no sentido de tomar as decisões últimas que se impõem a todos os membros de um grupo – é sempre uma minoria, um pequeno grupo,

à supremacia constitucional, vez que distanciados de interesses da sociedade.

O que não pode ocorrer, conforme crítica do historiador José Honório Rodrigues , é a implementação de propostas reformistas político-eleitorais que funcionem como "reforminhas de conveniência", ou direcionadas a interesses privados, servindo como ferramentas de mais valia aos interesses político-partidários dominantes (interesse real dominante-partidário), em detrimento aos reais interesses da sociedade (interesse ideológico social-partidário), pois tal realidade põe em risco a estabilidade dos sistemas político-econômicos do país, a ordem jurídica e o equilíbrio social, bases da ajustada relação entre poder e direito.

Tal desvirtuamento do poder serve, por vezes, para atender interesses diametralmente opostos aos anseios sociais, então justificados por reformas inoportunas e eivadas de apegos políticos e juridicamente inapropriados, como ressaltou Hesse: "Igualmente perigosa para a força normativa da Constituição afigura-se a tendência para a frequente revisão constitucional sob a alegação de suposta e inarredável necessidade política."

3. Democracia reforçada (ou reinventada) pelo empoderamento como base das inovações político-eleitorais

Como é cediço, foi publicada no dia 12 de dezembro de 2013, no Diário Oficial da União, a Lei Federal nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013, estando, pois, em vigor, a qual, identificada como a última "minirreforma eleitoral", alterou o Código Eleitoral, a Lei dos Partidos Políticos e a Lei das Eleições.

Não foram feitas alterações ou reformas eleitorais significativas com a nova lei federal, quiçá mudanças de cunho político que atendessem aos principais pleitos sócio-políticos ou mesmo aos mais usualmente debatidos pelo Congresso Nacional nos últimos 04 (quatro) anos.

Tanto é que tal inovação legiferante eleitoral tem sido chamada de "reforma de perfumaria", considerando que, temas estritos a procedimentos propagandistas eleitorais; data de convenções partidárias; requisitos de ajuizamento de recurso contra expedição de diploma eleitoral e parcelamento de multas eleitorais, portanto, temas sem tanta relevância, repita-se, diante de outros exaustivamente debatidos no Congresso Nacional que poderiam ter sido tratados pela novel norma jurídica eleitoral, mas, infelizmente, foram desconsiderados.

Certamente, o atual emaranhado de propostas reformistas em curso no Congresso Nacional, as quais tramitam em meio às inúmeras divergências de interesses político-partidários hegemônicos e minoritários, pode ter

---

ou alguns grupos minoritários em concorrência entre sí. (...) De modo muito incisivo, Filippo Burzio escreveu no livro Essenza e attualità del liberalismo [Essência e atualidade do liberalismo], publicado em 1945, que todas as classes políticas se autoconstituem, mas algumas, depois de se terem autoconstituído, se impõem, outras, depois de se autoconstituírem, se propõem." BOBBIO, Norberto, Qual democracia? Idem, p. 22 e 23 (Conforme apontado na citada obra de Bobbio: "Qual democracia?", Idem, p. 23; "Filippo Burzio (1891 – 1948) sustenta que a democracia liberal é o único sistema capaz de responder aos anseios igualitários das massas. Entretanto, ao contrário do que pensavam Pareto e Mosca, as elites não são eliminadas no regime liberal democrático porque são escolhidas por procedimentos eleitorais e não impostas pelo partido único). Norberto Bobbio ainda acreditava no poder da legitimidade do voto, portanto uma classe política que se propõe, em detrimento de uma suposta democracia hereditária, que representa uma classe política que se impõe, a qual não representaria os anseios sociais. Assim, argumentando sobre a existência de indispensáveis elementos de uma democracia liberal, de cunho social, ou seja, os princípios do consenso e da responsabilidade política e a mobilidade da classe dirigente, Bobbio destaca a funcionalidade democrática conclamando que: "O primeiro aspecto refere-se ao modo de formação da classe dirigente, ou seja, o assim chamado princípio de legitimidade do poder. (...) A característica do regime democrático, nesse aspecto, é o princípio eletivo: a classe política, em regime democrático, tira a justificação do seu poder da eleição popular. (...) Uma classe política que se impõe, se quisermos usar esta expressão de Burzio, é geralmente uma classe política que transmite o poder por meio da hereditariedade; uma classe política que se propõe renova-se pelo método eletivo. (...) Nas Reflexões sobre a Revolução Francesa (1790), Burke, atacando o princípio da soberania popular, defendeu a hereditariedade como método para a transmissão do poder. Quando se diz que a democracia é o regime no qual o poder é fundado sobre o consenso, paenas se formula com outras palavras o princípio da formação eletiva e não hereditária da classe política. O segundo aspecto da democracia liga-se ao primeiro e o integra. (...) É necessário que esse consenso seja periodicamente repetido. (...) Uma classe política que tivesse derivado seu poder de uma eleição inicial, e depois não fosse submetida a nenhum controle ulterior, levaria a um regime que não se poderia chamar democrático. (...) Esse segundo aspecto explica outro princípio fundamental da democracia, o da responsabilidade do eleito diante dos eleitores. Sem a verificação do consenso não haveria responsabilidade política diante do corpo eleitoral. E sem essa relação de responsabilidade não existe democracia. (...) O terceiro aspecto da democracia refere-se à mobilidade da classe política. (...) Quando as classes políticas se cristalizam e não se renovam, quando não existem mais classes políticas em concorrência, encontramo-nos diante de um regime que é ou atende a se tornar aristocrático. Característica do regime democrático é a alternância das classes políticas no poder, sem que a mudança, mesmo radical, ocorra com derramamento de sangue." BOBBIO, Norberto, Qual democracia? Op. cit. p. 24 e 25.

BOBBIO, Norberto, Qual democracia? Op. cit. p. 27 e 29. T

al temor foi exposto por Hesse em A Força Normativa da Constituição ("Die Normative Kraft Der Verfassung"), da seguinte maneira: "Igualmente perigosa para força normativa da Constituição afigura-se a tendência para a frequente revisão constitucional sob a alegação de suposta e inarredável necessidade política. Cada reforma constitucional expressa a idéia de que, efetiva ou aparentemente, atribui-se maior valor às exigências de índole fática do que à ordem normativa vigente. (...) A frequência das reformas constitucionais abala a confiança na sua inquebrantabilidade, debilitando a sua força normativa. HESSE, Konrad, A Força Normativa da Constituição ("Die Normative Kraft Der Verfassung"). Op. cit. p. 22.

como solução reformista a efetivação da idéia de uma democracia reforçada (ou reinventada), ou seja, a busca por uma equilibrada associação de propostas advindas da representatividade e da participação direto-deliberativa na construção normativa político-eleitoral, e mesmo na gestão do poder, a partir de novos espaços que também garantam a efetividade de interesses ideológicos social-partidários minoritários e não apenas a praticada exclusiva hegemonia dos interesses elitistas dominante-partidários.

Logo, o empoderamento ladeado à representatividade reforça a democracia e, por via de consequencia, fortalece a soberania popular, principalmente no âmbito do poder local onde ocorrem as experiências diárias de cidadania, e propicia a construção de novos mecanismos de responsabilidade e de exercício do poder na esfera pública, bem como de normatizações ajustadas às hodiernas exigências democráticas dos ideais de justiça e igualdade.

In fine, diante do fragmentado processo reformista destacado, novos instrumentos de aperfeiçoamento normativo-funcional de caráter político-eleitoral somente terão eficácia se desvinculados de utópicas e fantasiosas promessas eleitoreiras e dos exclusivos interesses hegemônicos partidários, como também se houver sólida doutrina cultural política no país, essa reforçada pela tutela dos direitos de comunicação e de informação e, principalmente, pelo fomento à conscientização educacional da população de seus direitos à cidadania plena. Caso contrário, sempre viveremos na "roda viva" pela busca da sobrevivência dos pequenos diante da dominação das elites.

RODRIGUES, Leda Boechat - Bibliografia de José Honório Rodrigues. Rio de Janeiro, s.c.p., 1956.

HESSE, Konrad, A Força Normativa da Constituição ("Die Normative Kraft Der Verfassung"). Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editores, 1991 p. 22.

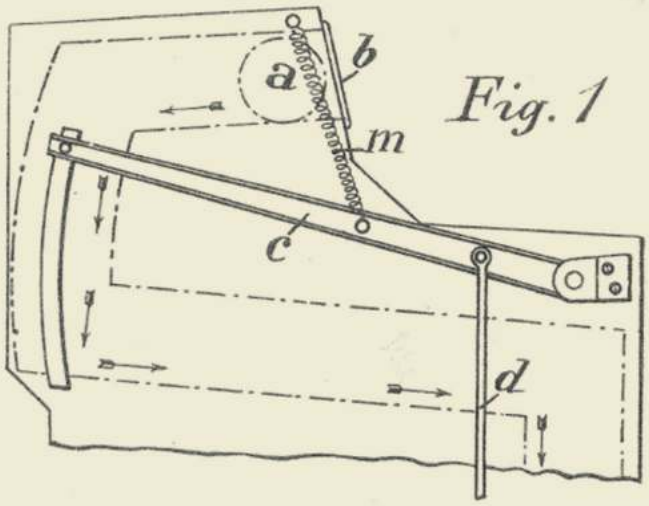
Vejamos alguns pontos da legislação eleitoral alterados pela nova Lei 12.891/13. No tocante ao Código Eleitoral, a Lei 12.891/2013 deu nova redação ao caput do artigo 262 e revogou os quatro incisos, que tratavam do recurso contra expedição de diploma. Pela nova Lei, portanto, somente caberá recurso contra expedição de diploma, nos casos de inelegibilidade superveniente ou de natureza constitucional e de falta de condição de elegibilidade. Quanto à Lei dos Partidos Políticos, merece destaque a alteração no artigo 22, quando foi incluído pela nova lei, o inciso V, que dispõe sobre o cancelamento imediato de filiação partidária. Agora, quem se filia a outro partido, basta comunicar ao juiz da respectiva Zona Eleitoral, não mais necessitando, pois, da comunicação ao partido político para cancelar sua filiação. E, havendo coexistência de filiações partidárias (dupla filiação), prevalecerá a mais recente, devendo a Justiça Eleitoral cancelar as demais, ao contrário do que existia antes, quando ambas as filiações eram consideradas nulas. Por último, na chamada Lei Eleitoral, podemos ressaltar as mudanças ocorridas para o período das convenções eleitorais, que foi alterada para o período de 12 a 30 de junho do ano das eleições (antes, era de 10 a 30 do mesmo mês), acrescido com a obrigatoriedade de publicação da ata, por qualquer meio de comunicação, em até 24 horas do evento. Ressalte-se, ainda, que as multas eleitorais poderão ser parceladas em até 60 meses, desde que não ultrapasse 10% (dez por cento) da renda pessoal, passando tal parcelamento, ser direito do cidadão, eleitor ou candidato. A nova Lei também dispõe que somente se efetivará a substituição de candidatos, seja para eleições majoritárias quanto para as eleições proporcionais, se o novo pedido for apresentado até 20 (vinte) dias antes do pleito, salvo em caso de falecimento do candidato. Agora, os bancos são obrigados a acatar, em até 03 dias, o pedido de abertura de conta de qualquer comitê financeiro ou candidato escolhido em convenção e a identificar nos extratos bancários das contas correntes o CPF ou o CNPJ do doador. No tocante à propaganda eleitoral, a nova Lei nº 12.891/2013 proibiu a propaganda realizada por meio de cavaletes, bonecos e cartazes em vias públicas, bem assim colar propaganda em veículos, salvo algumas situações, permitindo, porém, a propaganda através de adesivos em outros lugares. Para os comícios e para a utilização de sonorização fixa, a novidade está para o comício de encerramento da campanha, quando o mesmo poderá ser prorrogado por 02 (duas) horas em relação ao horário anteriormente previsto, ou seja, poderá acontecer até as 2 (duas) horas da madrugada. Foi definido, enfim, o que vem a ser carro de som, mini trio e trio elétrico, o que diminuirá em muito, entendo, as pendengas judiciais acerca do tema.

Bobbio argumentava sobre o tema e destacava especificamente que: "Em outras palavras, podemos dizer que o que acontece hoje quanto ao desenvolvimento da democracia não pode ser interpretado como a afirmação de um novo tipo de democracia, mas deve ser entendido como a ocupação, pelas formas ainda tradicionais de democracia, como é a democracia representativa, de novos espaços, isto é, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático. Deste ponto de vista, creio que se deve falar justamente de uma verdadeira reviravolta no desenvolvimento das instituições democráticas, reviravolta esta que pode ser sinteticamente resumida numa fórmula do seguinte tipo: da democratização do Estado à democratização da sociedade. (...) a democratização da sociedade, donde ser perfeitamente possível existir um Estado democrático numa sociedade em que a maior parte das instituições – da família à escola, da empresa à gestão dos serviços públicos – não são governadas democraticamente." BOBBIO, Norberto. Idem, pp.67/68.

Notadamente nessa linha de reflexão, também devem ser destacados problemas como a deficiente capacitação do cidadão para o exercício da cidadania, sua irregular participação e a falta de formação política, cujas mazelas sócio-políticas apresentam reflexos no comportamento dos representantes, permitindo, por exemplo, a emergência de grupos deficitários de eleitores, sob a ótica qualitativa, abrindo inaceitável espaço a despreparados mandatários dos anseios populares e, assim, uma enfraquecida tutela dos direitos das chamadas minorias. Tais mazelas devem ser suplantadas, sem dúvida. A ampliação de institutos democráticos direto-deliberativos, como: plebiscitos, referendos, ação popular e a possibilidade de emenda constitucional por meio da iniciativa popular, por exemplo, além da ampliação na organização de comissões e de audiências públicas e dos orçamentos participativos na gestão financeira estatal devem figurar como instrumentos de aprimoramento da gestão do poder público, os quais, sem dúvida, merecem guarida no fragmentado processo reformista político-eleitoral pátrio, mas, infelizmente, nem de longe, recebem a necessária relevância.

Rio de Janeiro 3 de Março de 1906
pp Moreira Vilaça

Fig. 1



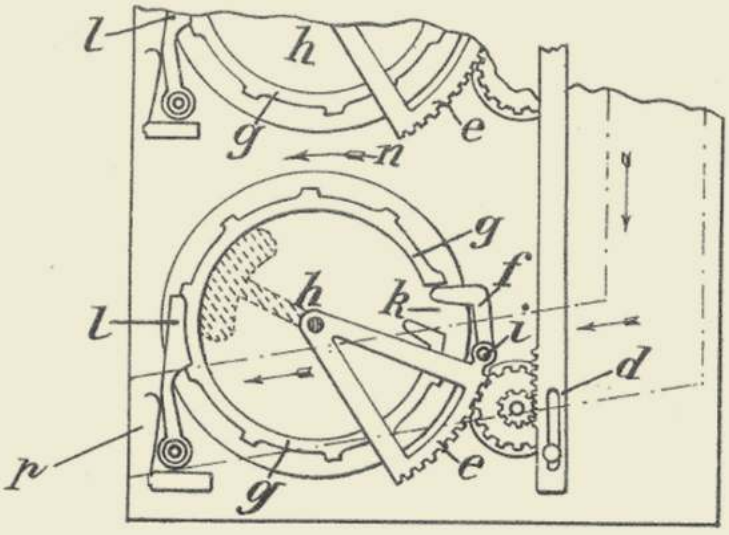


Fig. 2

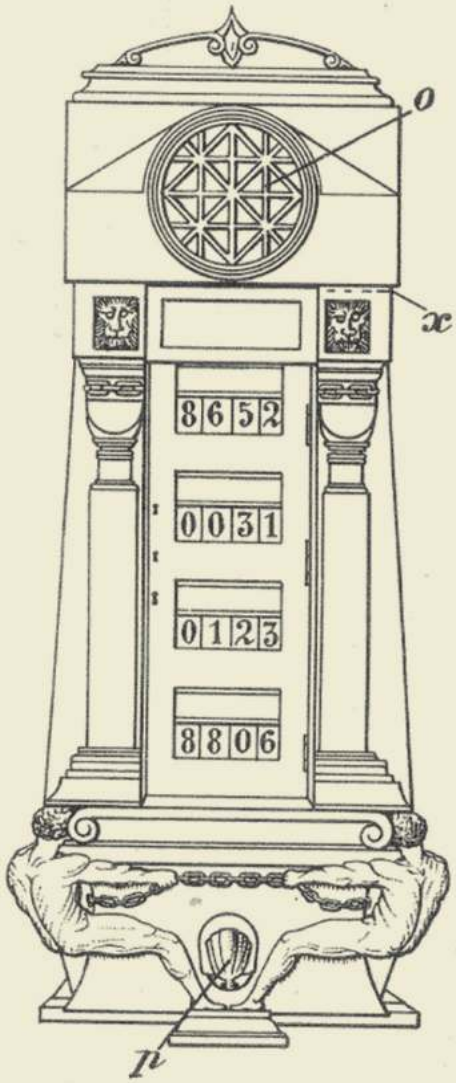
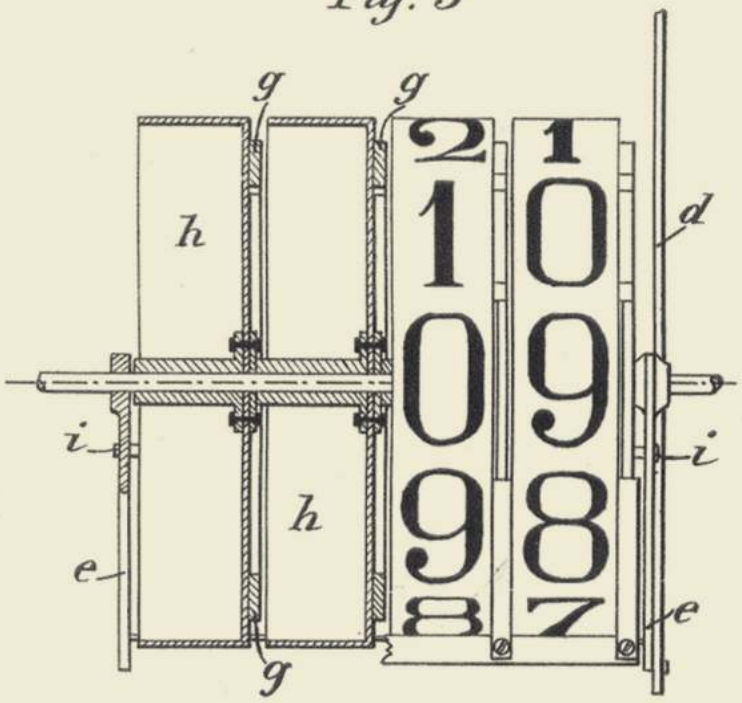


Fig. 3

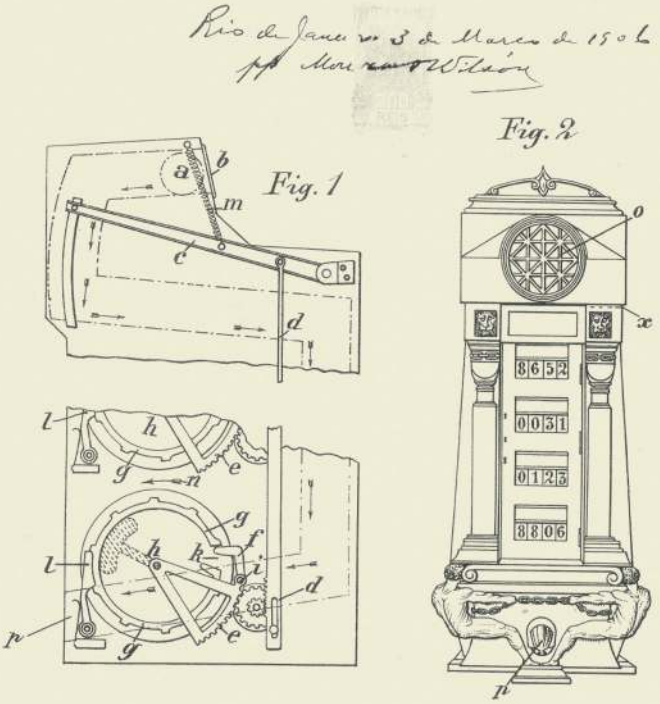


MÁQUINA DE VOTAR
18 DE ABRIL
1906

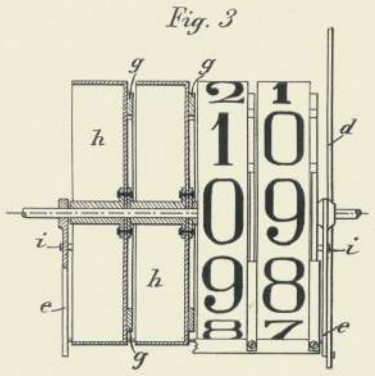
Sobre a imagem de fundo da capa:

Ao lado e abaixo, o desenho técnico e o registro de patente no Brasil de uma ***"machina de votar"***, em nome do inventor italiano ***"Eugenio Boggiano"***, que ilustram a capa desta 8ª edição da Revista Justiça Eleitoral em Debate.

Como se lê no documento, a patente, encontrada no acervo histórico do INPI, foi concedida ao inventor em 18 de abril de 1906, 18 anos após a proclamação da República, com validade de 15 anos, a partir da data de concessão.



Nº 4600.



O Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brazil, attendendo ao que requereu Eugenio Boggiano, italiano, industrial, domiciliado em Roma, Italia, por seus procuradores Moura & Wilson, brazileiros, agentes de privilegios e domiciliados nesta cidade,

resolve conceder-lhe, pelo prazo de quinze annos, o uso, gozo, beneficios e vantagens da sua invenção de "uma machina de votar",

conforme o relatorio e desenho depositados sob o n.º 6648.

O Ministro de Estado dos Negocios da Industria, Viação e Obras Publicas assim o faça executar.

Rio de Janeiro, em dezoito de Abril de mil novecentos e seis, decimo oitavo da Republica.



Tribunal Regional Eleitoral
do Rio de Janeiro

www.tre-rj.jus.br