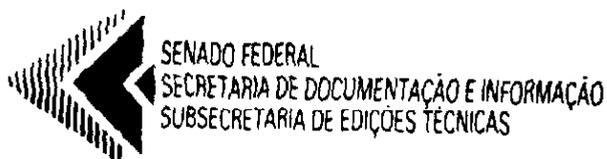


# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 32 • n.º 125  
janeiro/março — 1995

Editor:  
*João Batista Soares de Sousa, Diretor*



# Reforma eleitoral-partidária

SÉRGIO SÉRVULO DA CUNHA

## SUMÁRIO

*1. Introdução 2. Abrangência do tema. Algumas figuras. 3. Reforma partidária. 4. Reforma eleitoral. 5. Reforma eleitoral-partidária. 6. Conclusão.*

### *1. Introdução*

Das duas tendências atuantes na legislação brasileira com respeito à organização eleitoral-partidária – de um lado a tendência liberal e democrática, de outro a intervencionista e autocrática – seria difícil dizer qual a vencedora.

A Constituição de 1988 consagra a vitória dos princípios liberais e democráticos, expressos basicamente no voto proporcional e na liberdade de organização partidária. Leva adiante, assim, o processo de democratização que somente a partir de 1932 encontrou condições de se institucionalizar.

Entretanto, a tendência intervencionista e antidemocrática, prevalecente nos períodos de exceção, busca insistentemente, mesmo nas fases de abertura institucional, as alterações legais e constitucionais que atendam aos seus interesses. Foi o que aconteceu no ciclo 1946-1964 e agora se reproduz. São três, basicamente, as propostas da corrente antiliberal, manifestadas em inúmeros projetos de lei, em projetos de emenda constitucional e em propostas apresentadas durante o processo de revisão constitucional: a) implantação do voto distrital (puro ou misto); b) implantação de redutores ao pluralismo partidário; c) implantação do voto facultativo.

Essas propostas – ou ao menos as duas primeiras –, de intensa circulação na mídia, não passam pelo crivo de qualquer análise criterio-

Sérgio Sérvulo da Cunha é Advogado.

Apresentado à XV Conferência Nacional da OAB, Foz do Iguaçu, em setembro de 1994.

sa. Em artigo publicado na *Folha de S. Paulo* ("Cartilha antioligarquia"), o eminente cientista político Wanderley Guilherme dos Santos, repelindo uma a uma as pretensas vantagens do sistema distrital, denuncia :

"No Brasil, tenta-se às escondidas da opinião pública, e sem previsão de *referendum*, introduzir tal sistema oligarquizante ... acobertando-se o estupro institucional por persistente difusão de catálogo contendo as virtudes dos sistemas majoritários e as perversões dos sistemas de representação proporcional. Mistura de desinformação e malícia, a propaganda constitui crime contra o consumidor, isto é, o eleitor brasileiro".

São outros, que não aqueles, os caminhos de uma reforma eleitoral democrática. Assim, antes de adentrar verdadeiramente o tema desta exposição, encerro esta introdução com o fecho de um estudo que publiquei sobre a matéria :

"O objetivo primário do sistema distrital - seja puro ou misto - é diminuir para dois, ou no máximo três, o número dos partidos existentes. Seu objetivo imediato, oculto e principal é a contenção da representação popular. Resguarda-se, com isso, a aparência dos sistemas representativo e partidário; mantém-se a coerência do discurso liberal, fundado na liberdade e na igualdade. Mas o que se tem, como resultado, é o monopólio partidário, a domesticação da política, a manutenção do *status quo*. Seria errôneo, por isso, considerá-lo um mero mecanismo ou expediente, possível, entre outros, para a escolha de representantes; bem ao contrário, ele materializa um conceito antidemocrático de representação" (Sérgio Sérulo da Cunha, *O que é voto distrital*; Sérgio Antonio Fabris Ed., 1991).

## 2. Abrangência do tema. Algumas figuras

São três os níveis em que podemos situar o debate sobre reforma eleitoral-partidária.

O primeiro deles, o terreno estritamente jurídico-formal, dentro do qual qualquer reforma fica limitada aos marcos previamente assentados pela Constituição. O segundo, envolvendo eventual alteração da própria Constituição. E o terceiro, que colocaria em xeque a própria idéia democrática, ou, no mínimo, a democracia representativa tal como praticada via eleições.

Esta breve exposição aloja-se principalmente no primeiro nível e, em parte, no segundo.

Há entretanto algumas figuras - digamos assim, metodológicas - que merecem neste momento ligeira menção :

a) para a definição de uma democracia, o sistema eleitoral-partidário (SEP) é tão importante quanto o sistema de propriedade;

b) a existência de um SEP não significa, *de per se*, a existência de democracia; um SEP é tanto mais democrático quanto mais aberto à competição;

c) na história das democracias representativas, não houve mudança institucional profunda que não tenha sido precedida ou acompanhada de reforma eleitoral-partidária;

d) políticos experimentados sabem avaliar as mudanças que as alterações no SEP provocam na estrutura de poder;

e) o regime político e o respectivo SEP tendem a ser um projeção do outro; ou são compatíveis ou são mutuamente excludentes;

f) alterações no sistema eleitoral afetam o sistema partidário e vice-versa;

g) só é possível falar em reforma com base num diagnóstico fundado na realidade, ou seja, quando se analisam os fatos à luz de orientações ou princípios.

## 3. Reforma partidária

Os partidos políticos brasileiros não são representativos da sociedade: são meros cartórios, são meros aglomerados de interesses eleitorais, não possuem consistência ideológica, não possuem quadros competentes para o exercício da administração pública.

Estas são as críticas, em sua maioria procedentes, que se ouvem diariamente, e que são feitas indiscriminadamente por todos os setores sociais aos nossos partidos políticos. Surpreendentes, porém, são as conclusões, absolutamente desgarradas das premissas, que se costumam tirar desses fatos: a de que devem ser extintos alguns ou quase todos os partidos políticos.

Essas propostas paradoxais esquecem - ou fazem por esquecer - um fato: que ao longo de nossa história, o Estado - a serviço dos interesses dominantes - sempre cercou violentamente a existência de partidos livres, fortes, autênticos e representativos. Ou seja, que a organização partidária é fruto da história e que a principal causa da debilidade de nossos partidos é a intervenção estatal, que sempre os privou de liberdade.

Diz a Constituição Brasileira, em seu art. 17, que é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, sendo-lhes assegurada "autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento".

Não há mais que falar em lei "orgânica" dos partidos, visto que não mais cabe, ao Estado, organizá-los ou dispor sobre sua organização.

O princípio de liberdade partidária, indiscutivelmente posto pela Constituição, vincula-se ao princípio pluralista. Por quatro vezes a Lei Fundamental utiliza o termo "pluralismo": em seu preâmbulo (pluralismo social), no art. 1.º (pluralismo político), no art. 17 (pluralismo partidário) e no art. 206-III (pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas). Esse não é, certamente, um termo vazio. Ao contrário, possui uma significação prescritiva, qualitativa. Dizer que uma sociedade deve ser pluralista não significa fixar-se uma determinação numérica, acima de alguns e abaixo de muitos, dentro da qual se permite a convivência dos diferentes. Significa, ao contrário, o dever de criar e manter esse espaço de convivência; restringi-lo, direta ou indiretamente, corresponde a ferir o princípio pluralista. Pluralismo, instrumentação da liberdade, tem sentido mais concreto, mais preciso do que esta.

Giovanni Sartori (*Partidos e sistemas partidários*, Ed. UnB, 1982, p. 36) distingue entre "sociedade plural" e "sociedade pluralista":

"... do fato de que toda sociedade complexa se revela diferenciada não se segue de modo algum que todas as sociedades sejam diferenciadas pluralisticamente" /.../ "... deve-se entender claramente que o pluralismo não consiste simplesmente de associações múltiplas. Estas devem ser, em primeiro lugar, voluntárias e, em segundo, não-exclusivas, isto é, baseadas em aplicações múltiplas, sendo estas o traço marcante e crucial de uma estruturação pluralista. A presença de um grande número de grupos identificáveis não comprova, de modo algum, a existência do pluralismo, mas apenas um estado desenvolvido de articulação e/ou fragmentação. As sociedades multigrupais são pluralistas se, e apenas se, os grupos forem associativos (e não consuetudinários ou institucionais) e, o que é mais, só quando se puder constatar que as associações se desenvolveram naturalmente, que não são impostas"

A Constituição é, portanto, conseqüente com estes princípios ao dispor, no inciso I do mesmo art. 17, que os partidos políticos brasileiros devem ter "caráter nacional". A expressão não é gratuita. Há enorme diferença entre o "caráter nacional" do art. 17-I da Constituição em vigor e o "âmbito nacional" no art. 152-IV da Ordenação de 1967/69.

Caráter não é o mesmo que âmbito. Este é designação espacial, geográfica. Assim, não discrepava da Ordenação a Lei n.º 5.682/71 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), em sua redação primitiva, ao permitir a organização apenas de partido político que contasse inicialmente com 5% do eleitorado que houvesse votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos por sete ou mais Estados, com o mínimo de 7% em cada um deles<sup>1</sup>.

Caráter não é afecção física, mas psicológica ou espiritual; no caso, ideológica ou política. Corresponde ao que a Constituição de Portugal, em denominação talvez mais feliz, chama de "indole". Índole nacional, caráter nacional, representa identificação estatutária, programática, com os atributos da nacionalidade.

Portanto, andou ainda conseqüentemente o constituinte quando, no mesmo art. 17-§ 2.º, inscreveu:

"Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral".

Desde a Constituição de 1988, para que exista partido político no Brasil, e independentemente de qualquer controle, salvo a prestação de contas à justiça eleitoral (art. 17-III), basta a inscrição no registro civil das pessoas jurídicas, como qualquer associação civil. É possível, portanto, existir partido político com registro apenas em Jequitinhonha, sem Diretório Nacional (entendido este como soma ou resultado de delegações federativas). Se o partido já adquire personalidade jurídica mediante o simples registro civil, qual a função do segundo registro (registro dos estatutos), no Tribunal Superior Eleitoral (art. 17-§ 2.º, *in fine*)? A Constituição silencia sobre a competência da justiça eleitoral, remetendo-nos a uma lei complementar que ainda não foi editada (art. 121). Inde-

<sup>1</sup> V. art. 7.º da Lei n.º 5.682/71 e sua alteração pela Lei n.º 6.767/79; v. também art. 49-VII da Ordenação de 1967 e art. 152-VII da Ordenação de 1969, este com sua redação alterada pelas Emendas Constitucionais n.ºs 11/78 e 25/85.

pendentemente da promulgação dessa lei, pode-se avançar que o segundo registro (a que se refere o art. 17-§ 2.º, *in fine*) serve a duplo objetivo: a) o confronto dos atos constitutivos do partido com os requisitos constitucionais (v. art. 17); b) o acompanhamento, pela justiça eleitoral, do funcionamento partidário, no que diz respeito a prestação de contas (art. 17-III), acesso a recursos do fundo partidário, acesso ao rádio e televisão (art. 17-§ 3.º), participação em eleições. Se à justiça eleitoral cabe cotejar os atos constitutivos do partido em face dos requisitos de natureza jurídica, tudo leva a crer que aquele primeiro registro, que confere personalidade jurídica ao partido, não lhe confere, simultaneamente, a capacidade jurídica específica, que é a capacidade eleitoral; esta só ad vêm com o registro *dos estatutos* no Tribunal Superior Eleitoral. Sem esse segundo registro o partido existe, pode difundir seu programa, exercer pregação, arregimentação e movimentação política, mas não tem como participar de eleições. A Constituição, destarte, fiel ao princípio liberal, que inspira e define o sistema normativo partidário, estabeleceu um gradualismo copiado da vida. Os corpos vivos e os grupos sociais nascem pequenos e se adensam, crescem, vingam ou morrem. No vestibular da vida não se incluem exigências próprias de doutoramento. Com isso, a Lei Fundamental retoma, em parte, o projeto do deputado Eduardo Duvivier, que em 1947 admitia a existência de partidos municipais, estaduais ou regionais. Esse projeto não prosperou, porque o art. 134 da Constituição de 1946 falava em “partidos nacionais”. Escrevendo na vigência dessa Constituição, assim se pronunciava João Mangabeira:

“O partido político assenta sua existência nas liberdades de pensamento e de associação asseguradas pelos parágrafos 5.º e 12 do artigo 141 da Constituição. Tudo isso é essencial à existência e ao aperfeiçoamento do regime democrático. Partidos políticos e partidos políticos nacionais não são a mesma coisa. Assim, o partido político que não é nacional, por não ter logrado tal situação, ou dela ter decaído, nem por isso deverá desaparecer. Poderá continuar pregando suas idéias, fazendo seu proselitismo, até ver se consegue lograr a situação que não conquistou, ou reconquistar a que perdeu. O que não pode, porém, é apresentar candidatos à representação nacional, o que exclusivamente cabe aos par-

tidos nacionais. Aqueles “partidos políticos” o legislador fixaria as condições mínimas de existência, para que pudessem ser devidamente registrados, até que lograssem transformar-se em “partidos nacionais”. A história aponta-nos exemplos de pequenos partidos que, depois de longos anos, se transformaram em partidos majoritários” (A organização do Poder Legislativo nas Constituições Republicanas, in *Estudos sobre a Constituição Brasileira*, Ed. FGV, Rio, 1954, p. 121).

São claras, portanto, as diretivas constitucionais, vigentes desde 1988, para a elaboração, no Brasil, não mais de uma “lei orgânica dos partidos políticos”, mas de uma “lei de liberdade partidária”.

Dentro, porém, de uma história legal de coerção, intimidação e cerceamento, parece insólita uma lei que se destine simplesmente a promover e proteger a liberdade e não a policiar a atividade partidária. Assim, os projetos de lei em curso no Congresso mantêm-se atrelados à mentalidade autoritária e, enquanto o Congresso não elabora a nova lei, a própria justiça eleitoral continua aplicando normas da falecida lei orgânica.

Infelizmente, os projetos de lei apresentados no Congresso, recheados de inconstitucionalidades, não fogem à tendência antiliberal e intervencionista. Seria exorbitante qualquer regra que acrescentasse, ao constante do Texto Constitucional, exigência nova quanto à criação, organização e funcionamento de partido político. Seriam inconstitucionais regras fixando número mínimo de aderentes, necessário à personalização de partido político; no tocante ao número de instituidores, lugar do registro e demais requisitos deste, as regras são as gerais, correspondentes à personalização das associações civis; confira-se o art. 17-§ 2.º: “os partidos políticos” adquirem “personalidade jurídica na forma da lei civil”; a Constituição veda se outorgue personalidade jurídica a partido político de outra forma que não a prescrita, genericamente, na lei civil.

Também seria exorbitante a regra que impusesse a existência de órgão nacional partidário, seja porque não estão, os partidos, obrigados a possuir dimensão, extensão ou representação nacional; seja porque a assinatura de representante, ou órgão de representação, diz respeito à liberdade de organização e funcionamento do partido. Seria abusiva regra que estabelecesse

sanção a partido político pelo fato de não apresentar candidato ou não concorrer a eleição; a regra seria despótica caso fixasse, como sanção, o cancelamento do registro partidário.

#### 4. Reforma eleitoral

Foi sábia a Constituição de 1988 ao criar a regra do seu art. 16, visando coibir – embora de modo ainda insatisfatório – o casuismo da lei eleitoral. É importante que maiorias eventuais não tenham, em suas mãos, o arbítrio de elaborar as leis que induzam sua continuação no poder.

No tocante à reforma eleitoral, se o que se pretende é que as eleições retratem a vontade da sociedade; que a atribuição dos cargos públicos eletivos corresponda ao resultado do sufrágio; e que os partidos políticos sejam efetivos canais de participação da sociedade no governo, devemos persistir no caminho que – não obstante intervalos de violência institucional – vimos trilhando desde 1932. Essa linha evolutiva teve início com a criação da justiça eleitoral, adoção do sufrágio feminino, do voto secreto e do sistema proporcional.

O processo de revisão constitucional encerrado em junho de 1994 buscava atentar sobretudo contra o sistema proporcional. Sabiam as elites que a manipulação do processo eleitoral é o meio mais seguro para manter o *status quo*. No parecer n.º 21, de 1994 (propostas revisionais sobre o art. 45 da Constituição), o relator Nelson Jobim optou pelo sistema eleitoral misto alemão (eleições metade proporcionais, metade majoritárias), não obstante conceitue o sistema majoritário (distrital) como aquele que “busca constituir uma maioria, mesmo que isto implique deliberada distorção dos votos”; e não obstante, contraditoriamente, reconheça que “no caso brasileiro devemos manter a definição pelo princípio proporcional para a Câmara dos Deputados. Num país como o nosso, marcado por profundas desigualdades sociais e políticas, as inconveniências do majoritário se acentuariam, podendo excluir da representação política imensas massas já excluídas dos direitos básicos da cidadania. A constituição de uma maioria poderia facilmente degenerar em imposição avassaladora daqueles que controlassem o poder.

Os vícios do processo eleitoral brasileiro nada têm a ver com a proporcionalidade. Decorrem, basicamente, da exagerada influência do poder econômico – em que se inclui o poder da mídia – assim como da fraude, no momento das apurações.

É impossível evitar – e nem seria desejável, visto tratar-se de um dos poderes da sociedade – a influência do poder econômico. Indesejável é o seu abuso, que desiguala o valor do voto.

A propaganda eleitoral gratuita vem produzindo bons resultados – embora insuficientes – na correção desse abuso. O fundo partidário, o controle das pesquisas e os bônus eleitorais são figuras que merecem aperfeiçoamento. Os bônus eleitorais, criados em caráter experimental para as eleições de 1994 (Lei n.º 8.713, de 30.9.93), só podem produzir resultados se acoplados ao desconto ou abatimento, do respectivo valor, no imposto de renda. Permitir que as despesas eleitorais fossem realizadas sem limites, e custeadas exclusivamente por particulares, significaria entregar às grandes fortunas (não somente às empreiteiras de obras públicas) o controle do Estado.

No tocante à propaganda eleitoral gratuita, na televisão, são inovadores alguns tópicos da Lei n.º 8.713/93, que, por exemplo, proíbe a utilização “de gravações externas, montagens ou trucagens” (art. 76-§ 1.º). Esse enunciado, considerado abstratamente, colide com o art. 5.º-IX da Constituição da República, que garante a liberdade de expressão. A liberdade de expressão não torna um candidato irresponsável por danos que cause ilicitamente a outrem, assim como a liberdade de dirigir um automóvel não faz irresponsável o motorista pelos danos que ilicitamente cause aos demais. Estou disposto a admitir, porém: a) que a trucagem ou montagem, na televisão, nem sempre é perceptível como tal – como acontece, por exemplo, com uma caricatura na imprensa – podendo assim, ao invés de manifestar a realidade com mais clareza, induzir o telespectador a erro; b) que é difícil ou quase impossível, para o juiz, distinguir entre a trucagem ou montagem lícitas (que aproximam da realidade) da trucagem ou montagem ilícitas; c) em suma, que ainda não possuímos uma cultura democrática da linguagem televisiva, que permita distinguir com clareza os casos danosos; e, por último, d) que sendo irreparável, em muitos casos, o dano imposto ilicitamente a um candidato, justifica-se um maior cuidado preventivo no processo eleitoral.

Creio, portanto, que nas atuais circunstâncias, o art. 76-§ 1.º da Lei n.º 8.713/93 (quanto a trucagens e montagens) permite, na prática, senão a conciliação ideal, ao menos a conciliação possível entre o princípio da liberdade de expressão (art. 5.º-IX da Constituição) e o prin-

cípio da responsabilização por violação da intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas (art. 5.º-X).

Isso não se confunde com a censura – sem dúvida inconstitucional – que a justiça eleitoral vinha exercendo nas eleições mais recentes, com o corte ou suspensão integral de programas do horário gratuito, e que levou o legislador a incluir na Lei n.º 8.713/93: “Em nenhuma hipótese e sob nenhum pretexto serão admitidos os cortes instantâneos ou qualquer tipo de censura prévia aos programas eleitorais gratuitos”.

O mesmo já não se pode dizer quanto à proibição legal de gravações externas (e também quanto a outras restrições, adotadas via instruções da justiça eleitoral). A justificativa para a proibição não seria dificuldade quanto ao controle de sua legalidade, mas que as gravações externas encarecem os programas. Ora, não se pode esquecer que os programas eleitorais – gratuitos no que diz respeito à utilização do horário pelos candidatos, mas bastante onerosos no que diz respeito à sua produção – foram instituídos para moderar a influência abusiva do poder econômico. Sua principal finalidade não é evitar custos – caso contrário seriam extintos – mas permitir equidade no acesso aos meios de comunicação. Os custos, indissociáveis das campanhas eleitorais, devem ser controlados, mas a questão fundamental é que os eleitores, segundo a linguagem própria do veículo, possam ser informados sobre todos os aspectos das campanhas.

A liberdade de expressão – consagrada no art. 5.º-IX da Constituição – não diz respeito apenas ao conteúdo ou à forma do expressar, mas à oportunidade de se expressar. É no mínimo estranho que – no momento por assim dizer máximo da liberdade de expressão – uma lei elaborada presumivelmente para assegurar essa liberdade impeça os partidos políticos – que de nenhum outro modo podem fazê-lo pelos veículos de comunicação – de mostrar ao eleitor uma parte relevante da realidade. O art. 76-§ 1.º, na parte em que proíbe a utilização de gravações, é inconstitucional, cabendo sua aproximação à Lei Falcão, de nefanda memória, ainda mais se consideradas as outras restrições, acrescentadas via instruções do Tribunal Superior Eleitoral.

Também não se pode desdenhar a abusiva influência da mídia e os mil expedientes que utiliza para favorecer os candidatos da sua preferência. Condenável não é a opção por um can-

didato ou partido, feita por órgão de comunicação. É democraticamente saudável que os veículos de comunicação externem suas convicções e preferências políticas; imperdoável é que as ocultem atrás de uma pretensa neutralidade, da seleção do noticiário e da informação tendenciosa. Infelizmente, até hoje o Senado não adotou as medidas, de sua competência, para instalação do Conselho Nacional de Comunicação Social; tampouco se inclinaram, o Ministério Público e o Judiciário, a implementar o cumprimento à legislação, que já possuímos, em matéria de comunicação social.

Também o Ministério Público e a justiça eleitoral, por omissão, têm grande responsabilidade pela fraude nas apurações, vergonhosa em muitos lugares. Criou-se a praxe, por parte das autoridades, de privilegiar-se antes a rapidez do que a lisura das apurações, abandonando-se, assim, cuidados cuja observância é posta imperiosamente pela legislação eleitoral.

Mesmo para quem não acompanha apurações, as entrelinhas da Lei n.º 8.713/93 deixam entrever as irregularidades mais comuns, e – no entender do legislador – a responsabilidade pela sua prática. Vejam-se, por exemplo, os arts. 26, 27, 28 e 29 dessa lei: é crime a falta de entrega da cópia do boletim de urna, pelo juiz, aos fiscais dos partidos (art. 26); o juiz é obrigado a recontar a urna cujo boletim apresentar discrepância (art. 27); é crime passar a apurar a urna subsequente antes de ser expedido o boletim de apuração (art. 28); a impugnação não recebida pela Junta Apuradora pode ser apresentada em 48 horas ao Tribunal Regional Eleitoral (art. 29). Em muitos casos transparece a irritação do legislador, seja ao tipificar como crime a infração de rotinas no processo de apuração, seja ao tipificar como crime fatos que assim já estavam configurados no Código Eleitoral.

Nesse capítulo, merece análise à parte a proposta de transformação das Mesas receptoras em juntas apuradoras.

Por último, a questão da obrigatoriedade ou facultatividade do voto. Ela se prende não só ao princípio da universalização do sufrágio, mas também ao conceito de cidadania ativa.

Sob o primeiro desses aspectos, a proposta do voto facultativo, aparentemente libertária, pretende ressuscitar o voto de elite, que existiu no passado como voto censitário.

Sob o segundo aspecto, observa-se que o voto não é apenas um direito, mas um dever, ou seja, uma prerrogativa. Como toda

prerrogativa, não existe no interesse do seu titular, mas para que possa desempenhar um papel. No caso, o papel de cidadão, membro da sociedade, co-responsável pelo que ela é (de bom e de ruim) e usuário dos seus benefícios. Seus deveres para com o Estado não se reduzem à observância genérica das leis e, em particular, ao pagamento de tributos e prestação de serviço militar.

Nos Estados Unidos o voto é facultativo. Entretanto, os índices de abstenção costumam superar os 60%, principalmente quando não se vota para cargo executivo. Isso significa que a maioria dos eleitores inscritos – presumivelmente a faixa mais consciente da cidadania – desiste de votar no dia da eleição: postos diante de fatos consumados, de escolhas dirigidas, descobrem a inutilidade do seu voto.

No Brasil, é diverso o contexto social: mas em nada aproveita à democracia se, a quem se nega o direito a escola, ao salário, à informação, se disser que tem o direito de não votar.

#### 5. Reforma eleitoral-partidária

A reforma eleitoral e a reforma partidária são variáveis da mesma equação democrática. Se num país processam-se regularmente eleições livres, competitivas, e conseqüentes, os benefícios dessa prática refletem-se, com o tempo, na maior nitidez do quadro partidário e autenticidade do debate político.<sup>2</sup>

Observe-se o quadro partidário brasileiro desde 1978: na luta pela sobrevivência, o fisiologismo e o autoritarismo disfarçam-se sob legendas novas ou sob legendas de aluguel (mimetismo). Basta que o eleitor identifique os atores reais para que seu anseio de mudança – sublinhado em todas as eleições desde 1982 – deixe de incidir sobre indivíduos, para incidir sobre programas e práticas partidárias.

É neste contexto que cabe examinar a hoje escandalosa questão da fidelidade partidária. Ao partido, e a mais ninguém, compete aplicar sanção por quebra de fidelidade partidária. Se essa sanção, ou a troca de legenda, acarreta a perda de mandato (*de lege ferenda*, possível apenas com alteração constitucional), é matéria a ser sopesada criteriosamente; impossível admiti-la sem respeito ao legítimo direito de divergência. De qualquer modo quanto mais nítido o

sistema partidário, mais fácil de se fazer politicamente o controle da fidelidade pelo próprio eleitor, prescindindo-se da problemática sanção legal.

No itinerário da democratização eleitoral-partidária erguem-se três obstáculos: a) a cultura da histeria; b) o institucionalismo; c) o golpismo cíclico.

*A cultura da histeria.* Como a dor aguda reclama alívio imediato, a crise econômico-social deságua na histeria. Para tudo haverá um remédio instantâneo – um tiro, uma paulada –, mesmo que a dor denuncie um processo mórbido longa e profundamente enraizado. Sem cultura da histeria inexistente aprovação popular a planos ilusionistas: sem ela, falta apoio ao institucionalismo e ao golpismo cíclico.

*O institucionalismo.* Esse vício põe ênfase desproporcionada na mudança da legislação, deixando em segundo plano a aplicação das leis existentes e a mobilização de vontades para enfrentar nossos problemas reais: a marginalização, a pobreza e o subdesenvolvimento.

As eleições de 1982 fizeram-se sob a égide da mudança institucional e abriram o processo que culminou na Constituição de 1988. Esta não resultou do interesse de alguns grupos ou setores, mas de um amplo movimento nacional: o País precisava superar o fosso existente entre sociedade e governo e edificar um patamar institucional mínimo. Dizíamos, com razão, que nosso problema era político-institucional. Com a Constituição de 1988, construímos esse patamar. Vencemos uma etapa na solução de nosso problema, que agora se mostra em sua crueza econômico-social.

Patinar no institucionalismo, hoje (v.g. revisão constitucional) significa confundir o instrumental com o final: supor que nossos problemas residem no ordenamento jurídico é adiar o combate à marginalização, à pobreza e ao subdesenvolvimento.

*O golpismo cíclico.* Examine-se a composição da Câmara dos Deputados desde 1946 até 1962. Mostra-se aí, claramente, a tendência a uma alteração na correlação de forças, que se efetivaria possivelmente com a eleição de 1966.

O sistema de propriedade e concentração de renda, vigente no Brasil, é incompatível com o exercício durável da democracia formal. Assim, ou a prática democrática expressa através da liberdade eleitoral-partidária – desestrutura o sistema de dominação, ou o sistema de dominação interrompe violentamente a prática

<sup>2</sup> Alguns exemplos manifestos da influência que a legislação eleitoral exerce sobre o quadro partidário – a par do sistema distrital, já referido – são a permissão de sublegendas, a possibilidade de coligações e o segundo turno em eleições para cargo executivo.

democrática, como aconteceu em 1964. Essa alternativa deixará de existir caso o sistema de dominação consiga o que vem tentando: implantar seu análogo eleitoral-partidário, um modelo que, sob a aparência de democracia, esconda eleições não-competitivas.

#### 6. Conclusão

Costuma-se exagerar as desvantagens do pluripartidarismo, como já ficou demonstrado por Wanderley Guilherme dos Santos (*Crise e castigo – partidos e generais na política brasileira*, 1987; *Coalizões parlamentares e instabilidade governamental: a experiência brasileira*, in *Os partidos políticos no Brasil*, David Fleisher, org.). A pretexto de que existem legendas de aluguel (*falsas legendas, ficções de partidos*, organizados apenas para viabilizar interesses estratégicos no momento da eleição), pretende-se proibir a existência de partidos pequenos, ou em crescimento. A questão não é saber se há legendas que se alugam (e, obviamente, outras que pagam esse aluguel), mas até que ponto a legislação favorece a nitidez ou induz o mimetismo do sistema partidário.

Diz-se que, sem a possibilidade de forma-

ção de maiorias sólidas, no Congresso, o País é ingovernável. Se fosse esse verdadeiramente o problema, o que teríamos seria uma opção entre dois valores: o valor da decisão rápida (que se realiza melhor nas monarquias absolutas, nas ditaduras, nas democracias autoritárias) e o valor das decisões fundadas na autenticidade da representação. Aqui, são estes os extremos: de um lado, a falta absoluta de democracia; e, de outro lado, a democracia direta.

Mas, sob esse prisma, mereceria redefinição menos o sistema representativo, do que a distribuição de competências e as relações entre os poderes.

As discussões sobre reforma eleitoral-partidária, postas sob o ângulo exclusivamente institucional ou jurídico-formal, costumam deixar de lado o mais importante: que a participação política não pode ser privilégio de apenas uma parcela da população; e que ela não se reduz ao direito de votar e ser votado. Enquanto não houver, por parte de cada pessoa, a possibilidade real de participar, de influir e de exercer cidadania ativa, a democracia continuará sendo uma ficção.