Do outro lado do espelho: República, igualdade e propaganda eleitoral

Eneida Desiree Salgado

RESUMO Embora possa ser analisada como produto da liberdade de expressão, a propaganda eleitoral deve ser controlada pelo Direito em face de sua capacidade de desequilibrar a disputa eleitoral, quebrando assim uma exigência absoluta do princípio republicano. Seu uso indiscriminado leva à influência do poder econômico nas eleições e seu controle deve ser realizado, também, pela cidadania. Apenas alterar a legislação eleitoral não soluciona o problema: deve-se cumpri-la, efetivando assim as escolhas do poder constituinte e permitindo o funcionamento democrático do sistema político e eleitoral.

ABSTRACT Although it can be analysed as a product of the freedom of speech, the electoral advertising must be controlled by the law due to its capacity of unbalancing the electoral dispute, breaking this way, an absolute request of the republican principles. Its indiscriminated use leads to the influence of the economical power in the elections and its control must be proceeded, also, by the citizenship. Alterating the electoral law alone, does not solve the problem: it must be followed, effecting this way, the choices of the constitutional power and allowing the democratic work of the political and electoral system.

Do outro lado do espelho: República, igualdade e propaganda eleitoral

Eneida Desiree Salgado

Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Professora de Direito Constitucional e de Direito Eleitoral no UnicenP

1 INTRODUÇÃO

A democracia brasileira, embora participativa em sua previsão constitucional, na realidade é essencialmente representativa. A regularidade e a legitimidade do processo de escolha dos cidadãos que irão compor a representação política, portanto, deve ser garantida em nível constitucional e legal, com observância estrita dos princípios fundamentais.

Se a manifestação do eleitor, na votação e na apuração, está isenta de desvios com o sistema eletrônico, a formação do voto do cidadão ainda padece de diversos vícios. O abuso do poder econômico, o abuso do poder político, o uso indevido dos meios de comunicação social, a captação ilícita de sufrágio, a corrupção ainda maculam a formação do voto do eleitor. Todos esses desvios precisam ser afastados para que a democracia representativa seja efetivamente representativa e efetivamente democracia.

O tema de análise aqui não é, ao menos diretamente, nenhum destes problemas. A discussão gira em torno da conquista da preferência do eleitor por meio da propaganda eleitoral. E ela, da

maneira como é feita hoje, também se mostra um obstáculo à realização plena no princípio democrático e do princípio republicano.

A propaganda é, indiscutivelmente, o principal motivo da desigualdade na disputa eleitoral. Nela se reflete grande parte dos gastos das campanhas eleitorais: arrecadam-se e aplicam-se recursos para a divulgação do nome (e, em pouquíssimos casos, das propostas de governo) dos candidatos. O problema do financiamento das campanhas, da sua prestação de contas e do abuso do poder econômico passa, portanto, por uma leitura atenta da regulamentação da propaganda eleitoral e por propostas para a sua reformulação.

2 A IDÉIA DE REPÚBLICA E O PRINCÍPIO REPUBLICANO

O Brasil é uma República. Esse é o seu nome oficial: República Federativa do Brasil. E embora seja mais comum a referência à Constituição como Constituição Federal, ela é na realidade uma Constituição republicana federal. O Titulo I da Constituição traz os fundamentos da República, os seus objetivos e os seus princípios.

Mas o que significa adotar a República como forma de governo[1]? Da maneira como foi proclamada a República brasileira, no grito e no golpe, é difícil mostrá-la como uma opção política do povo, a partir de então titular da soberania. No entanto, não obstante esse "vício de origem", a partir de sua constitucionalização como princípio fundamental, a República assume força normativa suprema e significação jurídica.

O princípio republicano é o mais importante da Constituição, e conforma o entendimento das demais disposições constitucionais e de todo o ordenamento jurídico, aduz Geraldo Ataliba[2]. Ao lado da Federação, a República tem tratamento sacro no texto constitucional.

A idéia de República, consagrada normativamente como princípio constitucional, traz implicações ao exercício do poder político

---

1) Renato Janine RIBEIRO (2001), em um texto leve e didático, apresenta a república como o regime da ética na política e a corrupção, o patrimonialismo, a apropriação da coisa pública como seus inimigos.

2) "*A fortiori*, todas as leis devem ter sua exegese conformada às suas [do princípio republicano] exigências, inclusive as leis constitucionais, a começar do próprio Texto Magno" (ATALIBA, 1985, p.5). O autor, assim como Cármen Lúcia

no Brasil. Em primeiro lugar, como ressalta Geraldo Ataliba, a eletividade e a periodicidade caracterizam o mandato político (1985, IX, p. 63). Altera-se, portanto, o princípio de legitimidade: a tradição cede lugar à escolha popular, por meio do estabelecimento de uma relação, temporária, em que o titular do poder cede o seu exercício a um representante.

Como exercentes de um poder de titularidade alheio, os representantes políticos têm responsabilidade para com seus representados. Para Geraldo Ataliba, "regime republicano é regime de responsabilidade", que deriva da situação de administradores, de gestores da coisa alheia dos representantes (1985, p.38-39). A responsabilidade como princípio inerente à República, para Cármen Lúcia Antunes Rocha, diz respeito à conduta dos administradores, mas também à participação do cidadão; como titulares da coisa pública, todos os cidadãos devem fiscalizar o exercício do poder (1996, p. 107-108)[3].

A posição do princípio republicano como fundamento do sistema jurídico e político no Brasil, no entanto, traz outra imposição: a igualdade.

Geraldo Ataliba afirma que a igualdade é o postulado condicional do regime republicano, sua pedra de toque e que "a *res publica*

Antunes ROCHA (*Princípios constitucionais da Administração Pública e República e Federação*, onde afirma a "condição especial e hierarquicamente sobranceira do princípio fundamental republicano (ao lado de outros, que com ele se compõem e se conjugam, como os da Federação e o democrático)"), Carlos Ayres BRITTO (*Teoria da Constituição*, em que apresenta a democracia como megaprincípio) e Eros Roberto GRAU (*A ordem econômica na Constituição de 1988*, onde também se refere ao pensamento de Souto Maior Borges, para quem o princípio da isonomia "surge com proeminência substancial), reconhece uma distinta valoração hierárquica entre regras e princípios constitucionais e entre os princípios da Constituição.

3) A autora trata do "dever irrenunciável à participação fundamental", e afirma: "O direito fundamental à participação política tem o seu reverso necessário no dever político à participação fundamental nos negócios da sociedade, na administração e controle da coisa pública. (...) O direito fundamental do cidadão à participação política emana, como se afirmou acima, da soberania do povo. Ora, a soberania é irrenunciável e intransferível; não se pode dela prescindir; não é ela alienável ou negociável. Por que, então, o poderia ser o direito que dela emana? Como concebê-lo como uma simples faculdade, exercitável, ou não, segundo a vontade ou mesmo o capricho de uma pessoa, quanto todas as outras pessoas dependem desse ato?" (ROCHA, 1996, p. 125-130).

é de todos e para todos. Os poderes que de todos recebe devem traduzir-se em benefícios e encargos iguais para todos os cidadãos" (ATALIBA, 1985, p. 134)[4].

Para Cármen Lúcia Antunes Rocha:

> A República é o símbolo jurídico, tornado norma impositiva de um sistema de convivência política segundo o Direito, no qual a coisa do povo é exercida, efetiva, imediata e permanentemente, segundo o seu interesse, não se podendo consagrar, nesse exercício, peculiaridades decorrentes da condição pessoal específica e de privilégios, preferências e preconceitos.
> A República é o brasão jurídico da igualdade no trato e no retrato da coisa pública; o símbolo tornado princípio jurídico-normativo, de cumprimento impositivo e impostergável, da publicização dos negócios de todos os cidadãos, titulares não apenas do poder, mas senhores do seu exercício e do seu destino.
> A vocação da República é a comunidade. A cidade é pública. A sua Constituição, República. O seu governo, *res publica*. (ROCHA, 1996, p. 93)

Essa igualdade, inseparável no conceito de República, reflete-se não apenas na negação da existência de classes de cidadãos, de nobres e plebeus. Ecoa na busca de uma igualdade real e na imposição de iguais condições de ascensão ao exercício do poder político.

3 IGUALDADE, IGUALDADE COMPLEXA E O PROCESSO ELEITORAL

A Constituição de 1988 estabelece condições de elegibilidade no parágrafo 3º do seu artigo 14[5], desenhando a capacidade eleitoral passiva. Restrições ao direito de postular um cargo político são

---

4) Um pouco antes, o autor afirma: "Não teria sentido que os cidadãos se reunissem *em republica*, erigissem um estado, outorgassem a si mesmos uma constituição, em termos republicanos, para consagrar instituições que tolerassem ou permitissem, seja de modo direto, seja indireto, a violação da igualdade fundamental que foi o próprio postulado básico, condicional da ereção do regime". E adiante: "Toda violação da isonomia é uma violação aos princípios básicos do próprio sistema, agressão a seus mais caros fundamentos e razão de nulidade das manifestações estatais" (ATALIBA, 1985, p. 134).

incompatíveis com a República: não estão presentes critérios censitários como no Império, não se exige um mínimo de renda ou patrimônio para participar da disputa eleitoral[6]. O texto constitucional faz apenas um recorte capacitário, adotando a inelegibilidade do analfabeto.

A adoção do princípio republicano e as disposições do texto constitucional impõem, portanto, a igualdade na disputa pelo exercício do poder político. Essa exigência, no entanto, não pode ser reduzida à igualdade formal, à fórmula normativa "todos são iguais perante a lei". A igualdade como princípio fundamental de um Estado de Direito Democrático deve ser entendida como uma igualdade complexa.

Aqui cabe o ensinamento de Michael Walzer. Para o autor, a idéia de igualdade complexa implica o reconhecimento do pluralismo de bens que devem ser distribuídos segundo critérios diversos e normas distintas, a partir de interpretações variadas dos bens sociais[7]. Para não haver quebra no princípio igualitário, não se pode aplicar

---

5) *§3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: I – a nacionalidade brasileira; II – o pleno exercício dos direitos políticos; III – o alistamento eleitoral; IV – o domicílio eleitoral na circunscrição; V – a filiação partidária; VI – a idade mínima de: a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz; d) dezoito anos para Vereador.* Para completar o desenho da capacidade eleitoral passiva, o parágrafo 4º do mesmo artigo afirma a inelegibilidade dos analfabetos e o artigo 15 dispõe sobre a perda e suspensão dos direitos políticos, elencando suas causas: cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; incapacidade civil absoluta; condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa; e improbidade administrativa.

6) Na Constituição do Império, de 1824, os votantes (direito de voto nas eleições primárias) são os cidadãos com mais de 25 anos e de renda líquida anual de pelo menos 100 mil réis. Para ser eleito Eleitor da província a renda exigida é de 200 mil réis (um decreto de 1824 coloca mais uma condição de elegibilidade para Eleitor – "ser homem probo, e honrado, de bom entendimento, sem nenhuma sobra de suspeita ou inimizade à causa do Brasil" – o que gerou a possibilidade de fraudes no reconhecimento desta "inelegibilidade" – esta condição foi afastada em 1830). Não pode ser eleito deputado pelos eleitores da província o que não tiver 400 mil réis de renda líquida, o estrangeiro naturalizado e os que não professarem a religião do Estado (Católica Apostólica Romana). Para Senador é exigida a renda de 800 mil réis, idade superior a 40 anos e ser pessoa de saber, capacidade e virtudes.

um critério em esfera alheia àquela em que ele é o determinante.

A justiça distributiva, princípio de realização da igualdade complexa, aplica-se sobre bens sociais, de significados compartilhados socialmente. Sobre a valoração social do bem, e não sobre o bem em si, aplicam-se os critérios e os acordos distributivos, que devem ser específicos para aquele bem, sem a aplicação de um critério para a distribuição de outro bem[8].

Para Walzer, o poder político é o bem mais perigoso da história da humanidade, pois tende a ser utilizado para controlar os outros bens sociais, por meio da regulação de sua distribuição. "Uma maneira de limitar o poder político é distribuí-lo de forma abrangente" (WALZER, 2003, p. 18), afirma o autor, em defesa do governo democrático.

Baseado em Pascal e Marx, denomina tirania o uso de um bem na esfera de outros bens. O contrário da tirania é a igualdade complexa, que "significa que a situação de nenhum cidadão em uma esfera ou em relação a um bem social pode definir sua situação em qualquer outra esfera, com relação a qualquer outro bem" (WALZER, 2003, p. 23)[9].

Na esfera da disputa pelo exercício do poder político, não se pode admitir como critério a capacidade econômica. Com Michael Walzer, a influência do poder econômico por meio da propaganda eleitoral na disputa pelo poder político é tirânica. E contraria o conteúdo fundamental do princípio republicano.

---

7) O que implica a valoração diferenciada em distintos contextos, em face do pluralismo histórico e cultural. Michael Walzer faz essa análise no primeiro texto – igualdade complexa – do seu livro **Esferas da justiça:** uma defesa do pluralismo e da igualdade (p. 1-38).

8) "Quando os significados são diferentes, as distribuições devem ser autônomas. Todo bem social ou conjunto de bens sociais constitui, por assim dizer, uma esfera distributiva dentro da qual só são apropriados certos critérios e acordos. O dinheiro é inadequado na esfera dos ofícios eclesiásticos; é intrusão de outra esfera. E a devoção não deve implicar nenhuma vantagem no mercado, tal como o mercado é comumente entendido. Tudo o que se pode vender com justiça deve ser vendido aos devotos e também aos profanos, hereges e pecadores (senão ninguém faria negócios). O mercado está aberto a todos; a igreja não está" (WALZER, 2003, p. 10).

9) O autor enuncia o princípio distributivo ilimitado: "*Nenhum bem social x será distribuído a quem possua algum outro bem y meramente porque possui y e sem consideração ao significado de x*" (WALZER, 2003, p. 25).

4 PROPAGANDA ELEITORAL, LIBERDADE DE EXPRESSÃO E IGUALDADE ENTRE OS CANDIDATOS

O sistema político e jurídico brasileiro se fundamenta no princípio republicano e a idéia de República é indissociável do princípio da igualdade, inclusive da igualdade de candidatos na disputa pelo exercício do poder político.

Para a caracterização democrática de uma República – indispensável para a sua configuração efetiva – não se pode prescindir de uma outra garantia, de um outro direito fundamental: a liberdade de expressão.

A Constituição brasileira garante a liberdade de expressão como um dos direitos fundamentais, e está prevista no inciso IV do artigo 5º. No capítulo sobre a comunicação social, o artigo 220 dispõe: "A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição".

Com o argumento da sacralidade da liberdade de expressão, prevista inclusive na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, busca-se escapar das restrições legais à propaganda eleitoral e à proibição à "promoção pessoal"[10] realizada por candidatos a candidatos nos primeiros meses dos anos eleitorais.

Luís Roberto Barroso se dedica ao tema da liberdade e da liberdade de expressão, ressaltando a ênfase que o constituinte lhe dá. E assim se refere à questão da propaganda:

> Publicidade – ou propaganda, termos aqui empregados como sinônimos – é indisputadamente uma forma de comunicação social, estando expressamente protegida pelo dispositivo constitucional. Envolve ela, aliás, os quatro elementos contemplados no *caput* do art. 220: pensamento, criação, expressão e informação. Os três primeiros exprimem direitos subjetivos individuais, mas a informação tem

---

10) Nos anos em que há eleição, as cidades ficam forradas de *outdoors* e inscrições em muros desejando um bom ano, feliz aniversário para a cidade, boa páscoa ou simplesmente lembrando o eleitor da existência (por vezes obscurecida durante o período do mandato eletivo) de determinado político. Como, na maioria das vezes, não há pedido direto de voto, argumenta-se que tais manifestações não passam de promoção pessoal do indivíduo, sem finalidade eleitoral.

> caráter transindividual, sendo um interesse titularizado por toda a sociedade (BARROSO, 2001, p. 251-252)[11].

Mas apenas à primeira vista parecem confrontar-se o princípio da liberdade de expressão, imposição democrática, e o princípio da igualdade, decorrência republicana, no tratamento da propaganda eleitoral.

Seguindo os ensinamentos de Robert Alexy, no caso de princípios, não há conflito, mas colisão. Como os princípios admitem aplicação parcial, nenhum deles necessita ser declarado inválido. As circunstâncias do caso concreto determinam a prevalência de um princípio sobre outro, dependendo do peso que a ele corresponda. A lei de colisão indica que a tensão entre dois princípios não pode ser solucionada pela prioridade absoluta de um princípio sobre outro. Os princípios em conflito devem manter o maior grau possível de aplicação, um limitando a aplicação do outro, mas não po-

---

11) Trata-se de fragmento de parecer sobre a "liberdade de expressão, direito à informação e banimento da publicidade de cigarro" em que o autor conclui pela inconstitucionalidade da proibição da propaganda comercial de cigarros no rádio, na televisão e na imprensa. Em nota de rodapé à página 255, o autor reproduz parte de uma nota da Agência Nacional de Vigilância Sanitária de novembro de 1999: "É indiscutível que a propaganda é o principal meio pelo qual o consumidor toma conhecimento das características de um produto, exercendo sua opção de compra em função destas informações". Será assim também no "mercado político"? Se assim o for, devem-se aplicar também os artigos 36 a 38 do Código do Consumidor: *Art. 36. A publicidade deve ser veiculada de tal forma que o consumidor, fácil e imediatamente, a identifique como tal. Parágrafo único. O fornecedor, na publicidade de seus produtos ou serviços, manterá, em seu poder, para informação dos legítimos interessados, os dados fáticos, técnicos e científicos que dão sustentação à mensagem. Art. 37. É proibida toda publicidade enganosa ou abusiva. § 1° É enganosa qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços. § 2° É abusiva, dentre outras a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeita valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança. § 3° Para os efeitos deste código, a publicidade é enganosa por omissão quando deixar de informar sobre dado essencial do produto ou serviço. Art. 38. O ônus da prova da veracidade e correção da informação ou comunicação publicitária cabe a quem as patrocina.*

dendo, em absoluto, negar-lhe aplicação. Há uma relação de precedência condicionada (em face de determinadas condições).

Para o estabelecimento da precedência no caso concreto, o aplicador do direito deverá fazer uma ponderação dos princípios em face da conformação típica do caso e das suas circunstâncias. Esta ponderação se dá em três fases: a constatação de uma tensão entre dois princípios, o estabelecimento de uma precedência geral ou básica de um princípio sobre outro, que inclui uma cláusula *cetaris paribus* que permite estabelecer exceções e, finalmente, o estabelecimento de uma regra que responda à situação fática (ALEXY, 1997, p. 86).

Alexy, acompanhado por Luís Roberto Barroso, nega uma hierarquia entre os princípios[12] e, portanto, impõe a ponderação em todos os casos.

Para Romeu Felipe Bacellar Filho, os princípios têm primariedade, mas não superioridade hierárquico-normativa em relação às regras, em face do princípio da unidade normativa da Constituição. Isso não impede, no entanto, "a afirmação da hierarquia axiológica (material e não formal) dos princípios sobre as regras" (BACELLAR FILHO, 2003, p. 148-149).

Geraldo Ataliba reconhece uma distinta valoração hierárquica entre regras e princípios constitucionais e entre os princípios da Constituição, com a preeminência dos princípios da Federação e da República:

> O sistema jurídico – ao contrário de ser caótico e desordenado – tem profunda harmonia interna. Esta se estabelece mediante uma hierarquia segundo a qual algumas normas descansam em outras, as quais, por sua vez, repousam em princípios que, de seu lado, se assentam em outros princípios mais importantes. Dessa hierarquia decorre que os princípios maiores fixam as diretrizes gerais do sistema e subordinam os princípios menores (ATALIBA, 1985, p. 5-6)[13].

---

12) O autor ao tratar do princípio da dignidade humana afirma que este não é um princípio absoluto, mas que se apresenta em parte como princípio e em parte como regra e que para este princípio existe um amplo grupo de condições de precedência, onde o princípio da dignidade da pessoa precede aos princípios opostos (ALEXY, 1997, p. 106). Ainda que expressamente negada pelo autor, não há como se ignorar que essa compreensão quanto ao princípio da dignidade estabelece uma posição privilegiada em relação aos demais princípios.

Carlos Ayres Britto afirma que "as normas-princípio são dotadas de mais elevada estatura sistêmica", em consonância com a superefícácia das normas-princípio característica da nova práxis constitucional positiva. O autor reconhece ainda a existência de um "valor-teto", um "valor continente por excelência", um "megaprincípio": a Democracia (2003, p. 177-186).

Cármen Lúcia Antunes Rocha partilha do mesmo entendimento, ao afirmar a "condição especial e hierarquicamente sobranceira do princípio fundamental republicano (ao lado de outros, que com ele se compõem e se conjugam, como os da Federação e o democrático)" (ROCHA, 1996, p. 72).

Reconhecer a superioridade do princípio republicano e do princípio democrático não implica o afastamento dos demais princípios ou sua negação. Traduz, apenas, a necessidade da leitura destes princípios em face daqueles: o conteúdo dos princípios constitucionais é extraído dos princípios republicano e democrático.

Com esse argumento afasta-se a existência de um conflito entre o princípio republicano – manifestado aqui pela ótica da igualdade – e o princípio da liberdade de expressão na propaganda eleitoral. Ainda que este último seja reflexo do megaprincípio democrático, sua aplicação condiciona-se ao respeito ao princípio republicano. Ou seja: não há negação da liberdade de expressão, mas o seu conteúdo deve estar em harmonia com o princípio republicano e o princípio democrático; a liberdade de expressão não pode ser utilizada para criar desigualdades e nem pode caracterizar-se como privilégio. De igual forma, e de maneira bastante concreta, a liberdade de expressão encontra limites no princípio da dignidade da pessoa humana.

Portanto, a liberdade de expressão, embora conquista democrática inafastável e indispensável para a configuração democrática de um Estado, não pode ser argumento para autorizar um desequilíbrio entre os candidatos na disputa eleitoral, em flagrante ofensa ao princípio republicano. São legítimas as restrições à propaganda eleitoral e à "promoção pessoal" em períodos pré-eleitorais: sua

---

13) Para corroborar seu entendimento, o autor traz as lições de Lourival Vilanova (As estruturas lógicas e o sistema de direito positivo) e de Agustín Gordillo (Introdución al Derecho Administrativo).

justificação está na necessária garantia de igualdade (potencial, ao menos) entre os candidatos.

Outro não é o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral:

> "(...) a liberdade de informação e de expressão prevista no art. 220 da Constituição Federal deve ser interpretada em consonância com o princípio da igualdade entre os candidatos, necessário para resguardar o equilíbrio entre eles no pleito, sob pena de ser maculada a livre vontade popular expressa por meio das urnas (...)." (Ementa não transcrita por não reproduzir a decisão quanto ao tema.) (Ac. nº 5.409, de 1º.3.2005, rel. Min. Peçanha Martins.)

A igualdade na disputa eleitoral, imposição do princípio republicano e da democracia, impõe um controle da propaganda eleitoral. Esse controle deve ir além da Justiça Eleitoral e deve iniciar pelo cidadão, maior interessado na veracidade na representação política.

5 CIDADANIA E LEGITIMIDADE DO PROCESSO ELEITORAL

A Constituição de 1988 estabelece em seu artigo 1.º o princípio republicano, o princípio democrático, os fundamentos da República brasileira e a titularidade do poder político do Estado brasileiro. O parágrafo único inova ao incluir a possibilidade de exercício direto da soberania popular: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição"[14].

Não obstante a previsão constitucional, a prática brasileira demonstra um predomínio da face representativa de nossa democracia. Por esse motivo, nenhuma preocupação com a legitimidade do processo de escolha dos representantes políticos é excessiva.

No cumprimento do seu dever republicano, também ao cidadão cabe o controle da legitimidade da representação política, desde a sua origem até o seu conteúdo. Isso decorre do entendimento de cidadania, compartilhado por Dalmo Dallari (1998, p. 14-16) e

---

14) O enunciado da soberania popular teve várias propostas de redação durante o processo constituinte. O relatório da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais assim o traduzia: "A soberania pertence ao povo e dele emanam os poderes do Estado". Na Subcomissão dos Direitos Políti

Cármen Lúcia Antunes Rocha (1996, p. 113-150): como direito fundamental à participação política e como dever irrenunciável à participação fundamental.

A fiscalização do representante no exercício do mandato, indispensável à veracidade do regime democrático e da efetividade da soberania popular, não é o bastante. O cidadão deve controlar o processo de escolha dos representantes, a fim de garantir o respeito aos princípios republicano e democrático e a formação imaculada da vontade popular.

Apenas pela mudança legislativa não será possível garantir efetividade social ao conteúdo do princípio republicano. É preciso que a cidadania cumpra o seu papel, mudando o jeito de fazer política. É preciso que o cidadão defina seu voto a partir de propostas concretas e de uma análise da vida, da ideologia e da coerência do candidato, e não pela ostensiva propaganda com sua foto, seu nome, um dístico e seu número na urna eletrônica.

O critério para a representação política não pode ser a beleza do candidato, a competência de sua equipe de publicidade ou sua capacidade econômica de produzir material publicitário. A representação política exige compromisso com os anseios populares e interiorização do ideal republicano.

6 CONCLUSÕES E PROPOSTAS

A disparidade na campanha eleitoral, a partir de distintos potenciais de divulgação dos candidatos, ofende o princípio da igualdade, traz um critério externo à esfera política para a eleição dos representantes e agride o ideal republicano.

Não é possível falar em igualdade de condições na disputa eleitoral quando o sistema possibilita largamente o uso da propaganda eleitoral – extremamente custosa em uma democracia de massa e

---

cos, dos Direitos Coletivos e Garantias, o relatório de Lysâneas Maciel pretendia substituir a expressão "todo poder emana do povo e em seu nome será exercido" por "todo poder emana do povo e com ele será exercido", a fim de incluir, efetivamente, o povo no poder. A proposta da Comissão de Sistematização, em sentido contrário, não incluía a possibilidade de exercício direto do poder pelo povo. O primeiro anteprojeto de Constituição, apresentado pelo relator Bernardo Cabral, continha um capítulo próprio sobre a soberania popular, que é suprimido no primeiro substitutivo.

com o sistema proporcional de eleição para os parlamentos.

A resposta não pode ser esperada apenas a partir de uma nova lei, por dois motivos principais. As leis são elaboradas pelo Poder Legislativo e sancionadas pelo Poder Executivo, ambos diretamente interessados em sua aplicação. A saga da Lei 11.300/06 (chamada de mini-reforma eleitoral) demonstra essa realidade. Além disso, a simples edição de uma norma jurídica não transforma a realidade das campanhas eleitorais: a prática política, do candidato e do cidadão, é que necessita ser modificada.

No entanto, uma rigidez da Justiça Eleitoral quanto à aplicação da Lei 9.504/97, afastando de plano a possibilidade de confusão entre propaganda eleitoral e promoção pessoal, e reconhecendo na propaganda extemporânea e na propaganda excessiva o abuso de poder econômico, certamente colaboraria para o respeito ao princípio republicano.

Deve-se reconhecer em lei, por derivação direta da soberania popular, a legitimidade do cidadão/eleitor para a fiscalização da propaganda eleitoral, possibilitando-lhe fazer denúncias diretas à Justiça Eleitoral, além de incluí-lo entre os legitimados ativos para a propositura de todas as ações eleitorais.

A proibição de propaganda eleitoral por shows artísticos em comícios, camisetas, chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas, outdoors (conforme consta da Lei 11.300/06), inscrições em muros, faixas e cartazes, traria vários benefícios para o processo eleitoral e para a sociedade: campanhas mais baratas, cidades mais limpas e ênfase nas propostas, com uma sofisticação do debate político na escolha dos candidatos. A pretensa restrição à liberdade de expressão seria, na realidade, uma restrição ao uso do poder econômico para garantir um desequilíbrio na disputa eleitoral.

Certamente cabem diversas críticas a essas propostas: o excesso de denúncias e de ações eleitorais a partir do reconhecimento da legitimidade do cidadão, a perda do caráter de "festa cívica" do processo eleitoral, a dificuldade de novos candidatos serem conhecidos pelo eleitorado, a impossibilidade de controle efetivo das restrições, entre inúmeras outras.

Trata-se, no entanto, de uma escolha. Da forma como hoje é feita a disputa eleitoral, o princípio republicano e o democrático são negados a todo o tempo.

Propõe-se aqui aplicar as regras, na busca da efetividade dos princípios fundamentais e a da soberania popular. Nada mais conservador e nem mais revolucionário.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales.** Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1985.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo administrativo disciplinar.** São Paulo: Max Limonad, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BRITTO, Carlos Ayres. **Teoria da Constituição.** Rio de Janeiro: Forense, 2003.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania.** São Paulo: Moderna, 1998.

RIBEIRO, Renato Janine. **A República.** São Paulo: Publifolha, 2001.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil:** traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

WALZER, Michael. **Esferas da justiça:** uma defesa do pluralismo e da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2003.