

## Não ao vale-tudo na política

Gustavo Fruet

### 1. O não como forma de resistência e transformação.

Na política, vale-tudo? O feio na política é perder eleição? Para os cínicos, sim. Mas o não tem que ser uma das marcas da ação política, positiva, neste século. Não há dúvida que a política é o espaço dos extremos e talvez a atividade mais brutalizada depois da guerra, principalmente para quem defende que os fins justificam os meios. Norberto Bobbio distingue a ética da convicção da ética da responsabilidade pelo diverso critério que elas assumem para avaliar uma ação como boa ou má. A primeira se serve de algo que está antes da ação, um princípio, cuja função é influir de maneira mais ou menos determinante sobre a realização de uma dada ação, permitindo julgá-la positiva ou negativamente com base na sua conformidade ao princípio. A segunda serve-se de algo que vem depois, do resultado, dando um juízo positivo ou negativo da ação com base no alcance ou não do resultado proposto.

Estas duas éticas podem ser chamadas de ética dos princípios e ética dos resultados. Esta distinção ocorre ao longo de toda a história da filosofia moral, independentemente da conexão que ela possa ter com a distinção entre moral e política, tornando-se relevante quando se sustenta que a ética do político é exclusivamente a ética da responsabilidade (ou dos resultados); que a ação do político deve ser julgada com base no sucesso ou no insucesso; que avaliá-la com o critério da fidelidade aos princípios é dar prova de moralismo abstrato e, portanto, de pouca consideração para com os negócios deste mundo. Quem age segundo princípios não se preocupa com o resultado das próprias ações: faz

aquilo que deve e que aconteça o que for possível. Quem se preocupa exclusivamente com o resultado, não procede com muita sutileza no que diz respeito à conformidade com os princípios: faz aquilo que é necessário para que aconteça aquilo que deseja. Quem pergunta ao terrorista arrependido se os terroristas haviam se posto o problema de não matar, representa a ética dos princípios. O terrorista que responde que o grupo se havia posto apenas o problema de ter ou não ter êxito, representa a ética do resultado, não se proclamando um arrependido, mas quem reconheceu mais o erro que a culpa.

Na ação do grande político, segundo Max Weber, ética da convicção e ética da responsabilidade não podem caminhar separadas uma da outra. A primeira, nas últimas conseqüências, é própria do fanático. A segunda, totalmente afastada da consideração dos princípios de que nascem as grandes ações e voltada apenas para o sucesso - vitória eleitoral e vitória em convenção a qualquer custo (recorde-se o maquiavélico "cuide o príncipe de vencer?"), caracteriza a figura não menos reprovável do cínico.

Sem ingenuidade, a verdade é a regra. Se prevalecerem a mentira e a dissimulação, adeus democracia.

## 2. Regras da democracia.

As regras de uma democracia vão da livre eleição ao reconhecimento do pluralismo partidário, oposição e alternância, passando pelos direitos de participação política - o voto, o direito de associação - sem quaisquer discriminações, dependendo da participação do eleitorado em eleições periódicas[1].

Regime democrático é a identidade de governantes e governados. Assim, não é suficiente o cidadão estar apto a exercer tais direitos. É o povo que participa da vida pública. O verdadeiro juiz da democracia. Para tanto, surgem os Partidos[2] como núcleo fundamental da democracia, como entidades aglutinadoras a fim de garantir influência efetiva na gestão dos negócios públicos. No voto, ainda prevalece a escolha pessoal, em detrimento da opção partidária. Mas a democracia moderna funda-se inteiramente sobre os partidos, não se admitindo, como no Brasil, a existência de candidaturas isoladas. Assim, dispõem os Partidos de status constitucional, reconhecendo-os como "pessoas" voltadas à

formação da vontade do Estado. Somente a ilusão, a opressão ou a hipocrisia podem fazer crer que a democracia seja possível sem partidos, notadamente a democracia representativa. E uma de suas funções é colocar idéias em movimento, formular, apresentar lideranças, construir identidade. Disputar eleições. Se o partido não disputa eleições, o povo não terá condições de julgá-lo nas urnas, fugindo às suas responsabilidades com a Nação. Quando não incentiva seus quadros a participarem da vida política, o partido fica reduzido a um mero cartório, com função burocrática, distanciando-se dos interesses da sociedade e transformando-se em instrumento para buscar aliados e identificar inimigos. Claro sinal de retrocesso, nascendo a "ditadura partidária" ou de "caciques".

Isso é grave após tanta luta para garantir o pluripartidarismo (década de 80); garantir eleições em dois turnos nos planos nacional, estadual e municipal nas cidades com mais de 200 mil eleitores e após garantir-se aos Partidos o Fundo Partidário (recurso público) e o tempo gratuito de rádio e TV (duas horas/ano fora das eleições).

Nas eleições municipais de 2004[3] assistiu-se uma verdadeira salada partidária. Em nome do interesse eleitoral imediato, vê-se todo tipo de coligação. Por isso, apresentei o projeto de lei 3874/04 que altera a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (9.096/95). O partido que deixar de apresentar candidato ao Poder Executivo (prefeito, governador ou presidente da República) perderá o direito ao Fundo Partidário relativo ao ano seguinte ao da eleição, no âmbito em que ocorrer o pleito. O partido perde também o direito às transmissões gratuitas em rádio e televisão, no ano seguinte à eleição. A idéia não é restringir a formação ou funcionamento partidário, mas colocar um limite à incompetência dos "dirigentes" partidários na busca de idéias e pessoas capazes de liderá-las, e restringir interesses pessoais ou de grupos, por vezes inconfessos e mesquinhos, "implodindo" com os cartórios. Imagine-se a opção de um "cacique" na elaboração da lista partidária em eventual voto distrital, indicando só parentes ou auxiliares.

Este é um momento de reflexão, pois que escasseia a possibilidade de divergência ou convergência por razões programáticas, ideológicas; constata-se um pacto do silêncio diante da gritante e crescente exclusão e na transformação de muitas legendas em partidos de aluguel. É a vitória do pragmatismo, cristalizando-se a idéia da dependência da atividade político-partidária a uma estrutura de poder econômico, como mercado político. Não há tradição partidária no País, porém, perdem-se as referências de coerência; banaliza-se o

oportunismo. Partidos estruturados cumprem uma função canalizadora. Não-estruturados, simples função manipulativa.

E não se trata de problema meramente legal. É necessário inverter este processo. Só a capacidade de indignação ? ao que parece, insuficiente até o presente - poderá modificar as distorções.

### 3. Sentido de uma reforma.

Como preliminar na análise do tema, deve-se ressaltar que o Direito e o Poder avançam lado a lado ao longo da história, embora com muitos desencontros. Assim foi na Grécia, em Roma e em estudos e experiências que sustentam teoricamente a fundação do Estado moderno, particularmente nos séculos XVII e XVIII, com tratados dedicados à teoria do Estado, à ciência do Estado, à razão do Estado. À definição do Estado ideal. Neste sentido, pensadores como Platão, Cícero, Maquiavel, Montesquieu, Kant, Hobbes, Locke, Rousseau e, mais recentemente, Weber e Hegel.

Este destaque é feito para sustentar a afirmação de que poder e legitimidade complementam-se, não se podendo imaginar uma reforma do Estado desvinculada de valores com uma neutralidade ideológica.

Embora partindo de dois pontos de vista diferentes - Hans Kelsen das normas e do direito como sistema de normas, Max Weber do poder e das várias formas de poder -, os dois autores acabaram por encontrar-se, ainda que percorrendo caminhos opostos: Kelsen a partir da validade formal das normas para a efetividade, através das várias formas de poder descendentes, de alto a baixo; Weber, ao contrário, a partir do poder de fato para as várias formas de poder legítimo. A norma necessita do poder para tornar-se efetiva, e o poder de fato necessita da continuada obediência ao comando e às regras que dele derivam para tornar-se legítimo. Para Kelsen, apenas o poder legítimo é efetivo, para Weber o poder é legítimo quando também é efetivo. Poder e legitimidade completam-se. O poder torna-se legítimo através do direito, enquanto o direito se torna efetivo através do poder. Quando um e outro se separam, encontramos-nos diante dos dois extremos ? o direito imponente e o poder arbitrário - , dos quais qualquer convivência organizada deve se afastar.[4]

Na sociedade pluricasse a mesma pessoa pode ser titular de interesses tão diversificados que, por vezes, parecem difíceis de conciliar: o interesse cívico de tornar o Estado mais eficiente, com o interesse financeiro de pagar menos tributos; o interesse de consumidor em pagar bens e serviços mais baratos, com o interesse de cidadão em preservar a indústria nacional; o interesse ecológico de manter o meio ambiente, com o interesse econômico de desenvolver atividades industriais potencialmente poluidoras; e assim por diante.[5]

Portanto, tratar de reforma do ordenamento referente ao Estado significa também analisar que tipo de Estado preconiza-se sob o aspecto político.

Superada a idéia presente por muito tempo da dicotomia de dois modelos, busca-se um novo ordenamento neste século, em especial, com o surgimento de blocos econômicos. Neste quadro, o Brasil também procura novas referências, com todos os conflitos e contradições que o tema desperta, notadamente, a partir de reforma constitucional, com especial destaque à reforma do Estado, com a utilização e busca de conceitos como ?eficiência?, ?agilidade?, que acabam por dominar o debate.

Deve-se definir em que sentido caminha uma reforma: mais democracia ou mais oligarquia. Incluir ou excluir. Reformas e adaptações sempre serão necessárias, evitando tratá-las como a solução de todos vícios e distorções. São os excessos pendulares, normalmente messiânicos, verificando-se no modelo brasileiro, uma crônica instabilidade, acarretando seguidas mutações constitucionais e infraconstitucionais, estabelecendo-se uma sutil dialética entre quem elabora a lei, quem aplica a lei e a quem a lei é dirigida.

Há sempre a ilusão de que através de uma engenharia constitucional que sai da cabeça de algumas pessoas seja possível enfrentar os interesses da maioria da classe política, os hábitos dos eleitores e os padrões culturais dominantes. Não há sistema perfeito, não se podendo atribuir a este ou àquele modelo a faculdade de resolver os principais problemas do sistema brasileiro, o qual vai sendo depurado com a rotina do voto, sem deixar de ter vítimas no caminho.

O que é discutível é apresentar o genérico conceito de reformas como a solução de todas as distorções. Se não se pode mudar diretamente a forma de comportamento, ao menos resista-se com a força da opinião. Quem tolera, conforma-se, acomoda-se com a idéia de domínio e vinculação ao poder, por julgar inevitável, abdica da cidadania. Da vida.

Pior que esta constatação é imaginar que este processo não gere indignação. Triste país, suas instituições, seu povo, que se subordine à apatia, à indiferença[6].

#### 4. Hipertrofia legal - Usina de leis - papel da Justiça Eleitoral

Importante refletir sobre a tendência de constitucionalizar e tratar no ordenamento vários dispositivos referentes às regras de uma democracia. Há que se tratar das regras escritas e não escritas a serem depuradas. O filósofo Jürgen Habermas sempre destaca em suas análises (A história negativa), a utilização da expressão alemã *Verrechtlichung* (juridização), no sentido de referir-se ao processo de crescente penetração de normas jurídicas na sociedade (burocratização) e de regulamentação da vida por vias jurídicas[7]. Gera uma fórmula perversa: excesso de leis; má elaboração; desconhecimento; inaplicabilidade.

Pela primeira vez, uma eleição municipal, a de 2004, foi realizada sob a legislação da eleição anterior, rompendo com o crônico casuísmo na legislação eleitoral. O sentido das normas (princípio da legalidade) no processo eleitoral é o de assegurar a legitimidade, eliminar ou minimizar conflitos futuros, buscando-se maior estabilidade, acabando com um perverso ciclo que transforma a disputa política em permanente conflito e susto.

Bobbio, ao analisar o confronto entre governo dos homens ou governo das leis, afirmou que a *democracia é o governo das leis por excelência*. No momento mesmo em que um regime democrático perde de vista este seu princípio inspirador, degenera rapidamente em seu contrário, numa das tantas formas de governo autocrático de que estão repletas as narrações dos historiadores e as reflexões dos escritores políticos?.

E aqui, mais um ponto para reflexão. Qual o papel essencial da Justiça Eleitoral? Função institucional assegurada de garantir a legitimidade e a validade expressos no ato de soberania popular - o voto. Porém, a cada eleição constata-se mudança de interpretação do ordenamento, apesar de princípios que vão se estabilizando[8].

Até que ponto deve-se interferir no processo eleitoral? Qual o limite entre assegurar a legitimidade do voto ou imaginar que o eleitor deve ser tutelado para evitar que seja

?influenciado? de forma negativa no processo? Como definir o abuso e qual medida preventiva/coercitiva?

Os extremos devem ser evitados, garantindo a segurança jurídica. Evitar aceitar de forma indubidosa a propalada neutralidade, pois que o intérprete é partícipe do momento político. Não há que se admitir a neutralidade, em especial, em matéria eleitoral, na qual evidencia-se a disputa de poder, mais do que em qualquer outra área. Assim, também não se pode exigir do intérprete o isolamento. O que não se pode aceitar são as simpatias ou animosidades, quer sejam ideológicas, partidárias ou até pessoais, como prevalentes na interpretação e aplicação da lei, comprometendo a necessária imparcialidade, a qual objetiva assegurar a ?normalidade e legitimidade das eleições? (Constituição, art. 14,9º) e o ?interesse público de lisura eleitoral? (Lei Complementar64/90, art. 23, in fine).

Muitos conceitos sobre o tema são genéricos. Não se trata de fundamentar e motivar a investigação judicial e eventual decisão[9] em fatos não comprovados e em desrespeito a princípios constitucionais. Será ingenuidade imaginar que o autor ou autores do abuso de poder ?deixarão recibo?. De distante e pretensiosamente indiferente observador da cena política à sua volta, torna-se o julgador, por imposição legal, um spectateur engagé - na feliz expressão com que se descreveu a vida intelectual de Raymond Aron.[10]

Seria um grande passo para as instituições superar certa tendência a tratar o processo político com desprezo, marginalização ou indiferença, imaginando situar-se acima da brutalização[11] da política.

Conforme ressalta Bobbio, ?um dos fenômenos mais difundidos na vida social é exatamente o do Poder. Pode dizer-se que não existe praticamente relação social na qual não esteja presente, de qualquer forma, a influência voluntária de um indivíduo ou de um grupo sobre o comportamento de outro indivíduo ou de um grupo sobre o outro?. [12]

A partir desta idéia, passa-se a verificar a forma de controle do poder, notadamente pela busca de legitimação através da participação popular nos regimes democráticos, excluindo, por obviedade, a consideração dos regimes autoritários, onde não há que se falar em processo eleitoral através de escolha democrática.

O pensador Maurice Duverger é enfático ao apontar a face autocrática das democracias liberais estampada na influência do poder econômico e nos desvios do poder político, em especial quando afirma que ?a separação entre o poder político, fundado na

eleição, e um poder econômico de caráter autocrático faz das democracias ocidentais semidemocracias. Mais exatamente, ?plutodemocracias, em que o poder emana em parte do dinheiro, em parte dos cidadãos...?

Esta opinião não diverge da idéia de Bobbio referente às promessas não cumpridas da democracia, em particular a não eliminação do poder invisível[13] e a íntima relação entre democracia e mercado político[14]. Trata-se, em verdade, mais do que uma promessa não cumprida, de uma ?tendência não ao máximo controle do poder pelo cidadão, mas ao máximo controle dos súditos pelo poder?.[15]

A eliminação ou contenção de práticas abusivas no processo eleitoral tornou-se o grande desafio do Direito Eleitoral, tendente a assegurar a legitimidade da vontade popular. E apesar de todo processo de elaboração legislativa tendente a coibir a fraude convencional, a mesma sofisticou-se através de suas manhas e artimanhas.

E o que dizer da absoluta falta de controle, fiscalização e ausência de jurisdição das disputas partidárias em suas convenções fora do período eleitoral?

Bom lembrar que os partidos ganharam autonomia, porém a legislação ou os estatutos não tipificam delitos tratados no período eleitoral, conforme o Código Eleitoral e a legislação específica.

Alguns pontos avançam, como a profissionalização da Justiça Eleitoral, mas há pontos a serem melhorados, como a prestação de contas, as pesquisas eleitorais, identificar o que efetivamente é abuso; evitar transformar a Justiça Eleitoral no palco dos debates eleitorais - veja-se o crescente número de representações, os pedidos de direito de resposta. Neste ponto, bom refletir sob o elevado número de processos e recursos, alguns sem julgamento em função da perda de objeto, pois que não julgados no período eleitoral pelo excesso. Se de um lado, há um elevado volume de processos e recursos, apesar de toda agilidade e prazos próprios, de outro, o não julgamento caracteriza ausência de jurisdição.

Os excessos pendulares se confirmam.

## 5. Partidos.

O fortalecimento dos partidos, com a consolidação das instituições e uma maior participação da sociedade nas decisões, traduz uma melhor governabilidade, e esta viabiliza



a adoção de políticas públicas adequadas e consistentes. Nesse sentido, o sistema eleitoral desempenha múltiplas funções, as principais delas o controle popular sobre o governo por meio da representação política, além de reforçar (ou atenuar) a separação constitucional dos poderes. As distorções do sistema atual são muitas e evidentes, a começar pelo elevado custo das campanhas, que tende a excluir candidaturas importantes e torna a disputa desigual.

Outro aspecto a ser discutido é o próprio sistema eleitoral. Há quem defenda a eleição dos candidatos pela ordem de classificação, independentemente da coligação de que faça parte. O curioso é que essa mudança caminha no sentido oposto de uma das propostas mais discutidas: a adoção das listas partidárias. O sistema eleitoral brasileiro de eleições proporcionais com listas abertas (a ordem dos candidatos é estabelecida pelo número de votos alcançados) não encontra paralelo em quase nenhum país do mundo. Além de acirrar a disputa dentro dos partidos e não entre partidos, ele estimula o personalismo e a fisiologia. Os partidos ficam mais frágeis e o debate político, inconsistente.

Muitos defendem a adoção de um sistema distrital misto de listas fechadas, mas experiências como a da Argentina indicam que o modelo parece ter distanciado demais os representantes dos eleitores, criando um impasse de liderança. Uma sugestão é a adoção de critérios diferenciados na elaboração das listas para evitar a ditadura dos dirigentes partidários. Uma parte dos nomes seria definida em prévias na convenção, onde seriam escolhidos os candidatos bons de voto; a outra parte, indicada pelos dirigentes partidários, que indicariam os candidatos entre os seus melhores quadros. Contradizendo Durverger, que estabelece relações diretas entre engenharias políticas específicas (o voto distrital consolida ou reforça o bipartidarismo, enquanto o voto proporcional favorece a multiplicação dos partidos), Nohlenacha afirma que as condições da estrutura sócio-econômica e política da sociedade é que determinam o caráter e o alcance dos sistemas eleitorais. Em outras palavras, um mesmo sistema eleitoral produz resultados diferentes sob condições econômicas, culturais e sociais diferentes. É preciso observar a engenharia legal e institucional necessária para a adoção das mudanças, numa interação estratégica dos mecanismos institucionais (sistema partidário e de governo, constituição do Estado e organização do Legislativo) com o ambiente econômico e sócio-político e com a cultura política.

Na conjuntura política brasileira, é no financiamento público de campanhas e na regulamentação da fidelidade partidária e das cláusulas de barreira que seria mais útil centrar esforços neste momento. Uma vantagem é que esses mecanismos podem ser introduzidos por legislação ordinária, que pode ser aprovada por maioria simples. Uma reforma mais ampla poderia se dar num contexto de mudança de sistema.

Três questões são vitais: o sistema de governo, o sistema eleitoral e o sistema partidário. Os sistemas eleitorais são os que viabilizam os sistemas representativos. Dão consistência ao sistema partidário. Portanto, o sistema partidário é uma variável dependente do sistema eleitoral, vale dizer do sistema representativo. O sistema eleitoral condiciona, delimita o partidário.

Deve-se analisar qual o sistema partidário desejado para definir a variável que o condiciona, o sistema eleitoral. Para Duverger, "o Brasil só será uma grande potência no dia em que for uma grande democracia. E só será uma grande democracia no dia em que tiver partidos e um sistema partidário forte e estruturado".

O grau de estruturação do sistema deve responder sobre o papel desempenhado pelos partidos na disputa e o sistema eleitoral adotado, verificando-se a relação eleitores/partidos e partidos/seus representantes.

Inquestionável é que não há sistema perfeito. Mas, se não é simples fazer uma reforma política e nem se pode impor formas de comportamento, ao menos resista-se com a força da opinião.

Muitos desdenham da nossa democracia. Recente democracia. Sempre frágil, sempre vulnerável, sempre corruptível e freqüentemente corrupta, a qual muitos gostariam de destruir para torná-la perfeita, o que, para retomar a famosa imagem hobbesiana, comportam-se como as filhas de Pelia que cortaram em pedaços o velho pai para fazê-lo renascer.[16]

Defende-se a reflexão e a implementação de um processo bem-sucedido de desenvolvimento, considerando-se a estabilidade política, a governabilidade, a eficácia institucional. Um sistema que sirva ao cidadão, que melhore a participação, diminua a desigualdade no processo eleitoral, sem perder as ilusões, mas acreditando na força das boas razões.

1] Note-se que para a grande maioria da população, é o único momento de manifestar-se sobre questões de políticas públicas.

[2] TOCQUEVILLE: "Partidos são um mal necessário" (Democracia na América)

[3] Fato verificado também em eleições municipais anteriores, onde parece prevalecer, cada vez mais, uma visão pragmática e não ideológica.

[4] BOBBIO, Norberto. O Tempo da Memória, RJ: Campus, 1997, pág. 170.

[5] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Sociedade, estado e adm. pública. RJ: Topbooks, 1995, pág. 49.

[6] Já disse o poeta OLAVO BILAC que a "a mais perniciosa casta de que se compõem as sociedades é a dos indiferentes." E, segundo Bobbio, o fenômeno da apatia é uma séria ameaça aos regimes democráticos." BOBBIO, Norberto. Obra citada, pág. 76/82.

[7] Bismarck: Se as pessoas soubessem com são feitas as língüiças e as leis, delas não provariam.

[8] Neste sentido, verificar o elevado número de processos propostos junto à Justiça Eleitoral e o elevado número de decisões modificadas em grau de recurso.

[9] O art. 7º, parágrafo único da LC 64/90 é claro ao dispor que "O Juiz, ou Tribunal, formará sua convicção pela livre apreciação da prova, atendendo aos fatos e às circunstâncias constantes dos autos, ainda que não alegados pelas partes, mencionando, na decisão, os que motivaram seu convencimento." (grifo nosso)

[10] JARDIM, Torquato. Direito Eleitoral Positivo, pág. 147 e No texto "Os vínculos da democracia?", Bobbio denomina a tendência de recusa à política como "fenômeno do refluxo?". BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia, pág. 41/82.

[11] Quem bem utiliza esta idéia de "brutalização da política" é o historiador Eric Hobsbawm em seu livro A ERA DOS EXTREMOS: o breve século XX: 1914-1991, pág. 537/562, quando analisa o período compreendido entre 1970 e 1991, no qual "dá-se o "desmoronamento" final, em que caem por terra os sistemas institucionais que previnem e limitam o barbarismo contemporâneo, dando lugar à brutalização da política e à irresponsabilidade teórica da ortodoxia econômica e abrindo as portas para um futuro incerto."

[12] BOBBIO, Norberto. STOPPINO, Mário. Dicionário de Política, pág. 940.

[13] "Poder oculto na comunidade, a saber, relações de poder que não são abertamente visíveis para que se verifiquem nos bastidores da cena da vida pública." (grifo nosso). BOBBIO, Norberto. STOPPINO, Mario. Dicionário de Política, pág. 942. Ver ainda: BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia, pág. 100.

[14] Idem, O Futuro da Democracia, pág. 141, no qual destaca a transformação do voto de opinião em voto de permuta..

[15] Bobbio assim afirma: "Seria de todo modo uma tendência oposta à que deu vida ao ideal da democracia como ideal do poder visível: a tendência não mais rumo ao máximo controle do poder por parte dos cidadãos, mas ao contrário, rumo ao máximo controle dos súditos por parte de quem detém o poder." BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia, pág. 106.

[16] BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, pág. 14.

Disponível em:< [http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo\\_impresso.php?cod\\_texto=193](http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impresso.php?cod_texto=193)>

Acesso em.: 22 out 2007.