
DIREITOS POLÍTICOS – O LONGO E (AINDA) INACABADO PROCESSO DE APERFEIÇOAMENTO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

*Pedro Simon**

Ao refletirmos sobre a evolução dos direitos políticos no Brasil ao longo de nossa história – e, particularmente, nestes vinte anos de vigência da Constituição Cidadã –, ressurge inquestionável a dimensão dos avanços conquistados, não obstante o reconhecimento de que há, ainda, um caminho a percorrer, para alcançarmos os verdadeiros horizontes da democracia.

No curso de quase toda nossa trajetória como Nação independente, a amplitude dos direitos políticos assegurados aos cidadãos brasileiros esteve limitada a patamares muitíssimo aquém daqueles característicos das sociedades verdadeiramente democráticas.

Já vivemos tempos em que a quase totalidade da nossa população era excluída de qualquer participação política, por meio do sistema do voto censitário. Passamos por longo período de domínio incontestável das oligarquias. Pela época da famigerada “comissão de degola”. Pelo império dos resultados eleitorais “ajustados” a bico de pena. Pela era da clandestinidade forçada de determinadas correntes ideológicas. Por quadras de nossa história em que o Executivo podia – a seu livre arbítrio – decretar recessos legislativos, cassar mandatos parlamentares, lançar ao exílio as mais representativas lideranças, aposentar magistrados e professores universitários, censurar as manifestações culturais e a expressão de ideias.

Um mero olhar no nosso retrovisor histórico é suficiente para que possamos reconhecer o muito que já avançamos. No momento em que a Carta Política de 1988 completa 20 anos de vigência, vale, portanto, tecer algumas considerações acerca da noção do que sejam direitos políticos, da história da sua institucionalização e do seu exercício, e dos rumos a serem

* **Pedro Simon** é Bacharel em Ciências Jurídicas pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS), Pós-Graduado em Economia Política pelo Instituto de Economia da PUC e Especialista em Economia Política e Direito Penal pela Universidade de Paris – Sorbonne (França). É Senador da República pelo estado do Rio Grande do Sul.

perseguidos no sentido de sua plena afirmação e do aperfeiçoamento das condições para a sua prática.

O que são direitos políticos e a trajetória histórica do direito ao voto no Brasil

Os direitos políticos dizem respeito, sobretudo, à participação do indivíduo na vida social e, especialmente, na gestão do Estado. São direitos, portanto, relacionados ao espaço que cada Ordem Política e Jurídica determinada concede a uma pessoa, para que ela participe da composição dos organismos de poder estatal e da formação da opinião pública.

O primeiro e fundamental direito político diz respeito, evidentemente, ao voto: consubstancia-se na capacidade que os cidadãos e as cidadãs têm, em cada contexto histórico, de votarem e de serem votados nos diversos processos eleitorais.

O direito de votar constitui a capacidade eleitoral ativa, ao passo que o de ser votado expressa a capacidade eleitoral passiva. É em torno do sufrágio, haja vista sua característica de direito político basilar, que se articulam os direitos políticos mais importantes, inclusive as variadas formas de participação no processo político.

Durante quase todo o período em que esteve em vigor a Constituição do Império, outorgada em 1824, era muito restrito o exercício do direito ao voto no Brasil.

Estavam, nessa época, privados do direito de votar as mulheres e os escravos – estes últimos, aliás, destituídos de quaisquer direitos. Além disso, o processo de composição das Casas Legislativas – Câmara e Senado – era indireto, existindo, portanto, o eleitor de primeiro e de segundo níveis. Como se não fosse bastante, o voto era censitário, significando que o corpo eleitoral era definido em recenseamento para efeito tributário. Por esse critério, só podia votar aquele que dispusesse de determinados rendimentos, e somente podia ser eleito quem auferisse renda ainda maior. O resultado era que, em todo esse período, o eleitorado brasileiro não alcançava mísero 1% da população.

Embora o analfabeto tivesse, durante a maior parte do período imperial, direito ao voto, os outros meios de exclusão então vigentes eram folgadoamente suficientes para eliminar a vasta maioria das pessoas do processo decisório. Somente no final do Império foram revogados o voto indireto e o voto censitário. Entretanto, foi instituída, na mesma oportunidade, a proibição de voto ao analfabeto.

A queda do regime monárquico e o advento da primeira Constituição republicana, ao final do século XIX, não tiveram o condão de garantir o direito de voto às mulheres e aos

analfabetos. Desse modo, persistiu, sob um regime que se pretendia democrático e republicano, a exclusão da ampla maioria das pessoas do processo eleitoral. Ademais, o sistema político, viciado, reproduzia sistematicamente o pacto de poder entre oligarquias regionais. Nas raras oportunidades em que algum candidato estranho aos esquemas oligárquicos conseguia passar pelo estreito funil desse sistema político, tinha ele de enfrentar a Comissão de Verificação de Mandatos, existente nos parlamentos e que, por sua natureza, era denominada “comissão de degola”.

Progresso digno de nota foi trazido pela Revolução de 1930 e pelo cumprimento de uma de suas promessas: a edição do primeiro Código Eleitoral brasileiro, em vigor a partir de 1932. Entre outras conquistas, foi admitido o voto feminino, o que, evidentemente, ampliou, de modo considerável, a massa das pessoas aptas a votar. As vicissitudes da política brasileira, contudo, em especial o Regime do Estado Novo, no poder entre 1937 e 1945, impediram a continuidade do avanço das franquias democráticas.

A já tardia consagração do regime democrático-liberal no Brasil, a partir de 1946, com a nova Constituição, conduz à oportunidade de um novo e vigoroso processo de democratização da vida política nacional, com crescente participação popular. Contudo, mesmo no que se refere ao período 1946/1964, deve-se assinalar que, ainda que houvesse liberdades políticas e um contexto de tolerância democrática, sobretudo durante o Governo e a liderança de Juscelino Kubitschek, não havia completa liberdade de organização partidária, além de ser mantida a proibição do voto ao analfabeto.

O processo de democratização da vida política nacional viria a ser interrompido mais uma vez, em 31 de março de 1964, agora pelo Golpe Militar, instaurador de um regime francamente autoritário, inimigo, portanto, do exercício dos direitos políticos.

Com o regime autoritário, vieram as cassações de direitos políticos, a extinção dos partidos, o exílio das lideranças, a repressão aos sindicatos, partidos e outras organizações sociais, o cerceamento, enfim, do exercício dos direitos políticos em todos os seus aspectos. Nesse período, tivemos instituído um bipartidarismo artificial, o qual, quando se voltou contra os interesses do regime, foi eliminado e substituído por um pluralismo partidário ainda sem democracia.

O turbulento processo de transição democrática foi iniciado ainda em fins dos anos 1970 e se estendeu por cerca de dez anos, completando-se com a promulgação da Constituição de 1988. Essa é, sem dúvida alguma, a mais democrática e liberal Carta Magna

de toda a história brasileira e, certamente por isso, base jurídico-legal do mais rico processo de transformações políticas por que tem passado o povo brasileiro.

Os direitos políticos sob a égide da Constituição de 1988

A ordem constitucional inaugurada em 5 de outubro de 1988 estabeleceu um patamar de direitos políticos até então absolutamente inédito. Hoje, os brasileiros dispõem não apenas do direito a votar nos seus dirigentes, como lhes é também assegurada a participação política em mecanismos decisórios típicos da democracia direta, como o plebiscito e o referendo. Além disso, a Carta democrática contempla a possibilidade de iniciativa popular de proposição legislativa, pela qual os cidadãos podem propor ao Congresso Nacional projeto de lei sobre diversos temas, inclusive quanto ao processo político.

No Brasil atual, somente não dispõem de capacidade eleitoral ativa, em princípio, os estrangeiros e os conscritos, aqueles que se encontram em período de serviço militar obrigatório. Por outra parte, enquanto a cassação de mandatos eletivos e de direitos políticos marcou o regime de 1964, na nova Constituição democrática tal cassação é vedada, admitida a suspensão dos direitos políticos apenas em poucos casos, como em face de condenação criminal e de improbidade administrativa.

Já a capacidade eleitoral passiva, ou o direito de ser votado, é sujeita a outros critérios, com o objetivo de proteger a lisura do processo eleitoral e a incolumidade do erário. A esse respeito, tramita hoje no Senado projeto de lei complementar com o objetivo de excluir das eleições pessoas cuja vida pregressa não recomenda à direção dos negócios públicos. A matéria tem sido, como não poderia deixar de ser, objeto de ampla polêmica.

No atual regime constitucional, estabeleceu-se, pela primeira oportunidade em toda a história brasileira, ampla liberdade de organização partidária. Existem, hoje, no Brasil, cerca de trinta organizações partidárias, abrangendo todo o espectro político e ideológico da nossa sociedade.

Novos horizontes dos direitos políticos no Brasil

Conquistada e significativamente ampliada a democracia política, retornam à tona velhos problemas da sociedade brasileira. Especialmente o alto custo das campanhas eleitorais, e todas as implicações daí decorrentes, impõem a necessidade de uma reforma

política. Afinal, são evidentes as profundas e perversas distorções acarretadas ao processo democrático pela influência do poder econômico nas eleições.

Encarada a questão a partir de uma perspectiva democrática, a reforma política a ser realizada deve atingir três objetivos fundamentais: 1º) a redução dos custos das campanhas eleitorais – a fim de tornar os mandatos, tanto quanto possível, independentes do poder econômico; 2º) a simplificação do processo eleitoral – para torná-lo mais compreensível ao cidadão; e 3º) o fortalecimento da representatividade do mandato.

De forma mais específica, venho defendendo, há tempos, uma série de medidas imprescindíveis ao aperfeiçoamento da democracia brasileira.

Após mais de cinco décadas de ininterrupta atividade política, permaneço fiel ao meu credo parlamentarista. Tudo que vivi e testemunhei ao longo de todos esses anos só fez reforçar minha convicção nas virtudes e excelências desse sistema político. E essa crença mais ainda se tem cristalizado em face da dinâmica recente, pós-Carta de 88.

Continuamos, ainda hoje, a viver sob um sistema em que o Poder Executivo usurpa as prerrogativas constitucionais do Parlamento, mediante o uso abusivo e lesivo do instituto da Medida Provisória. Sem qualquer consideração aos pressupostos constitucionais de urgência e relevância, todos aqueles que ocuparam a Chefia do Executivo, desde a promulgação da nova Carta, têm feito uso indiscriminado dessa espécie legislativa. Desse modo, obstruem, com preocupante frequência, o regular andamento dos trabalhos congressuais, minando, quase que por completo, a possibilidade de Deputados e Senadores exercerem a iniciativa no processo de elaboração das leis.

A fidelidade partidária e o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais são medidas necessárias no sentido da moralização do processo político. A desfaçatez, o despudor com que dezenas de ocupantes de cargos eletivos entram e saem, sucessivamente, dos partidos contribuem para o descrédito da atividade política e das instituições. A opinião pública, não sem motivos, tem a nítida percepção de que esse movimento frenético é impulsionado pelos mais espúrios interesses.

A lógica democrática conduz à inequívoca conclusão de que o mandato pertence ao partido. Afinal, é imprescindível estar filiado a uma legenda para poder concorrer, e é a soma dos votos partidários que determina o número de cadeiras parlamentares conquistadas. Assim, não é concebível deixar impune o titular de cargo eletivo que trai o partido que lhe deu abrigo. É incoerente que a agremiação tenha sua bancada reduzida quando seus integrantes aderem a

outra legenda, não raramente em busca de vantagens pessoais. É inadmissível que o eleitor veja o seu voto depositado em um programa partidário ser transferido, à sua revelia, para outra agremiação, muitas vezes de ideologia totalmente diversa.

O financiamento público exclusivo das campanhas, por seu turno, é a chave para impedir a perniciosa influência do poder econômico no processo eleitoral. Ao equiparar as condições da disputa, o financiamento público contribui, em muito, para aproximar as eleições do ideal democrático de igualdade entre todos os cidadãos. Assim, o mandato eletivo conquistado após uma disputa realizada em igualdade de condições estará, evidentemente, revestido de muito maior legitimidade.

Além disso, o financiamento público representa o freio mais eficaz à vergonhosa corrupção que vem dominando as eleições no Brasil. A população já está desencantada de tanto ler e ouvir a respeito de “Caixa 2”, de “sobras de campanha” ou de “recursos não contabilizados”. Nem o mais ingênuo dos brasileiros acreditaria na inexistência de uma expectativa de retribuição com relação às colossais somas despejadas nas campanhas eleitorais.

A contrapartida a essas contribuições financeiras aos candidatos acaba sendo feita, após a vitória eleitoral, na forma de direcionamento de licitações, de superfaturamento de obras públicas, de concessão de subsídios, de aprovação de normas legais que favoreçam os “amigos do Poder”. Dessa forma, o custo do financiamento privado acaba recaindo sobre o erário, e numa medida muito mais onerosa do que aquela do financiamento público. Com efeito, o custo da corrupção eleitoral para os cofres públicos é incalculável. Já o financiamento público exclusivo das campanhas, uma vez adotado, terá parâmetros claramente definidos em lei.

O financiamento público está intimamente ligado ao efetivo poder de decisão do eleitor, ao seu direito legítimo de escolher livremente em quem votar. No sistema atual, os resultados eleitorais estão condicionados, em enorme medida, pelo desempenho dos chamados “marqueteiros”. Aquilo que deveria ser um confronto de ideias, de propostas, de capacidades de liderança, de perfis de administradores, vem sendo artificialmente reduzido a uma competição tipicamente mercadológica. A disputa dá-se em torno da maior ou menor capacidade de construir uma imagem “vendável” do candidato, não importando quão falsa ou verdadeira essa imagem seja.

No Brasil de hoje, as chances de um candidato dependem, fundamentalmente, do volume de recursos de que ele dispõe para contratar o melhor “marqueteiro”. Com o financiamento público, poderemos superar essa distorção. E isso é essencial para o processo democrático, pois o eleitor tem o direito de saber em quem, realmente, ele está votando. O candidato não pode ser escolhido da mesma forma que se elege um produto qualquer, como, por exemplo, um sabonete ou um desodorante. Não é justo para com o eleitor e não é conveniente para o País que sejamos induzidos a definir nosso voto em função da “embalagem”, da “aparência”, do “*design*” do candidato, tal como uma mercadoria.

Tenho defendido, também, a instituição da cláusula de barreira, como forma de depurar o quadro partidário brasileiro, acabando, de uma vez por todas, com as nefastas legendas de aluguel, que se transformam em verdadeiros balcões de negócios. A cláusula de barreira haverá de conduzir, por certo, à redução do número de partidos com representação no Parlamento, sem que isso signifique qualquer cerceamento à representação partidária, o que contribuirá para o fortalecimento da governabilidade. Ninguém haverá de discordar que a formação de governos com base parlamentar mais sólida e confiável – governos, portanto, com melhores condições para exercer uma ação administrativa mais eficaz – constitui outro dos propósitos a serem perseguidos no escopo de uma reforma política que atenda às conveniências do País.

Além dessas, outras propostas que advogo também objetivam a moralização do processo político e a consolidação da democracia. Tenho insistido na necessidade de que o Poder Judiciário conceda prioridade ao julgamento das ações envolvendo autoridades públicas. Parece-me racional e conveniente que os ocupantes de cargos públicos sejam julgados com a maior brevidade possível. Longe de constituir um privilégio, essa prioridade a ser concedida ao seu julgamento deve derivar da consciência de que o dinheiro público é sagrado.

Nessa medida, não é tolerável que os encarregados da sua gestão permaneçam sob suspeita. Ou a Justiça conclui, celeremente, por sua inocência, devolvendo a tranquilidade aos eleitores/contribuintes, que arcam com o pesado ônus da manutenção da máquina estatal; ou declara sua culpabilidade, aplicando as justas e exemplares sanções civis, penais e administrativas, determinando o devido ressarcimento ao erário e o seu afastamento dos cargos ocupados.

No sentido da total transparência na condução da coisa pública, entendo ser imperativo o fim dos sigilos fiscal e bancário de todos os agentes políticos, em todos os níveis. Minha convicção é que não pode pairar qualquer dúvida quanto à honestidade de todos aqueles que são responsáveis por todas as etapas do gasto público e aqueles que comandam os destinos da Nação.

Por esse mesmo motivo, entendo que a presunção de inocência, regra de ouro do Direito Penal de todos os povos civilizados, deve ter uma interpretação diferenciada no que tange ao processo político.

O inciso LVII do art. 5º da Constituição Federal reza que “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”. Esse preceito constitui, inquestionavelmente, direito e garantia fundamental da pessoa humana. No entanto, mesmo mantida a presunção de inocência para aqueles que não foram ainda condenados por sentença irrecorrível, deve ser considerada inadmissível sua participação na condução dos negócios públicos.

Não se trata de condenação prévia ou de prévia imposição de pena. Trata-se, simplesmente, de resguardar o interesse da coletividade e a moralidade pública. Trata-se de compreender que o exercício de responsabilidades para com o bem comum exige o mais alto nível de confiabilidade. Trata-se, enfim, de dar cumprimento ao § 9º do art. 14 da Carta Magna, que dispõe:

Lei complementar estabelecerá **outros casos de inelegibilidade** e os prazos de sua cessação, **a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato**, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

O político precisa ter, necessariamente, uma história de vida ilibada. Ao ser eleito, ele não é um; ele é todos. Ele representa a comunidade, que nele depositou sua confiança.

Tenho buscado contribuir, por isso, na discussão em curso no Senado Federal, voltada para incluir, na “Lei de Inelegibilidades” (Lei Complementar nº 64, de 1990), as chamadas “condições éticas e morais” a serem exigidas previamente para a habilitação do candidato a mandato eletivo de qualquer natureza. Vale lembrar que essas condições são hoje exigidas para o acesso a qualquer atividade ou serviço público, menos para os agentes políticos, o que constitui um completo disparate.

Também a Justiça Eleitoral vem avançando no enfrentamento desse tema. Os Presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) de todo o País, reunidos recentemente em Natal, Capital do Estado do Rio Grande do Norte, discutiram e deliberaram sobre várias questões relativas ao papel dos TREs nas eleições, em todos os níveis. Entre as questões debatidas com maior profundidade, mereceram destaque as “orientações a serem repassadas a todos os juízes eleitorais no tocante à apreciação dos pedidos de registro de candidatura, considerada a vida pregressa dos candidatos”.

A discussão desse tema foi precedida da informação, aos Senhores Presidentes dos TREs, da existência de projeto de minha autoria que determina a inelegibilidade de candidato que responda a processo judicial.

Enquanto não conseguimos assegurar a inelegibilidade de indivíduos processados, o mínimo que precisa ser garantido é o direito de informação do eleitor com relação à vida pregressa daqueles que pleiteiam o seu voto. Com essa finalidade, apresentei outro projeto, que *altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para dispor sobre a divulgação, no horário reservado à propaganda eleitoral no rádio e na televisão, dos candidatos que respondem a processos criminais e de quebra de decoro parlamentar.*

Esse extenso rol de medidas ainda a serem implementadas evidencia que resta ainda muito a fazer no sentido do aperfeiçoamento do regime democrático em nosso País. Ao mesmo tempo, são notórias a qualidade e a extensão dos avanços que já conquistamos, no campo do exercício dos direitos políticos. Estamos, nessa medida, numa situação qualitativamente muito distinta daquela vivida durante os anos em que a democracia foi maculada. Mas, conscientes de que estamos, ainda, numa travessia política, felizmente, agora, com caminhos mais bem sedimentados.