

## O PROCESSO POLÍTICO-ELEITORAL E A ÉTICA

Raul Cid Loureiro

Procurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro

Antigüíssima é a questão das relações da política com a moral, um dos problemas fundamentais da filosofia política, dado que a política e a moral estendem-se pelo mesmo domínio comum, o da ação da **praxis** humana. Pensa-se que se distinguem entre si em virtude de um princípio ou critério diverso de justificação e avaliação das respectivas ações, e que, em consequência disso, o que é obrigatório em Moral não se pode dizer que o seja em Política, e o que é lícito em Política, não se pode afirmar o seja em Moral. O descobridor ou, pelo menos, o teorizador dessa distinção foi Maquiavel, levantando, até nossos dias, a controvérsia em torno da justificação dos meios pelos fins à vista das ações políticas.

A "razão de Estado", que justificaria ações que não seriam justificadas se praticadas pelo indivíduo, viria reafirmar a perspectiva dualista do pensador florentino, reelaborada três séculos depois por MAX WEBER. Verdadeira exegese do dualismo **política e moral**, a distinção weberiana confronta a "ética da convicção" com a "ética da responsabilidade" (sic): "há uma diferença insuperável entre o agir segundo a máxima da ética da convicção, que em termos religiosos soa assim - 'O cristão age como justo e deixa o resultado nas mãos de Deus' - e o agir segundo a máxima da ética da responsabilidade, conforme a qual é preciso responder pelas consequências previsíveis das próprias ações".

Em suma, dois universos éticos que se movem segundo princípios diversos, de acordo com as diversas situações em que os homens se encontram e agem; "de um lado", diz NORBERTO BOBBIO, "está o homem de fé, o profeta, o pedagogo, o sábio que tem os olhos postos na cidade celeste, do outro o homem do Estado, o condutor de homens, o criador da cidade terrena. O que conta para o primeiro é a pureza de intenções e a coerência da ação com a intenção; para o segundo o que importa é a certeza e fecundidade dos resultados". É ainda o insigne publicista italiano quem sintetiza a conclusão de que a Política seria, assim, a razão do Estado, enquanto a Moral é a razão do indivíduo, "duas razões que quase nunca se encontram", contraste que tem marcado a história do conflito secular entre Moral e Política.

Essa preambular digressão de filosofia política há de balizar o tema "Ética e Eleições", para o qual, com muita honra, fomos convocados pela Ordem dos Advogados.

Deixemos transcorrer os séculos pós-maquievélicos e o weberiano final do século passado, para nos situarmos nesta proximidade do terceiro milênio, no processo político brasileiro e sob a égide de um Estado cuja exaustão está pressuposta na temática central desta Conferência.

O desmedido crescimento do aparelho estatal, no modelo intervencionista que hoje se questiona no mundo inteiro, ampliou a burocracia a nível de poder paralelo, dilatando a Administração Pública a extremos inimagináveis. O Direito Administrativo recebeu o impulso correspondente às dimensões do Leviatã como não o suspeitara THOMAS HOBBS. O velho dilema do *Quis custodiet custodes* acentuou-se: como controlar essa imensa máquina administrativa estatal? O Estado de Direito iria encontrar no desenvolvimento do Direito Administrativo, destacadamente pelo gênio de HAURIOU, a incorporação do princípio da moralidade como fundamento de suas ações.

À mera legalidade, ao jurisdicção formal aliou-se a exigência do administrar eticamente que a Constituição Federal de 1988, pela primeira vez, inscreveu em nosso ordenamento jurídico, assegurando-o ainda por ação própria.

Os representantes do povo, na memorável Assembléia Nacional Constituinte, fizeram, portanto, tábuas de distinção filosófica e jungiram governo - essencialmente político - à ética sob a forma de moralidade administrativa. A assunção da moralidade pela Lei Maior é um passo histórico e um dos altos momentos de inspiração dos constituintes de 1988.

O Estado comprador de bens e serviços já começara, sobretudo a partir da reforma administrativa dos Decretos-leis nºs 200 e 900, de 1967 e 1969, a responder ao clamor ético da sociedade ante abusos e ilícitos, crescentes e escandalosos, no campo dos contratos e licitações, afinal minudentemente disciplinados no Decreto-lei nº 2.300/86, na vigente Lei nº 8.666/93 e posteriores alterações.

Contudo, o processo de democratização no sentido da moralidade política antecipou-se, e de muito, ao processo de introdução da ética na Administração Pública. No Império, desde a Lei Saraiva, e na República, a partir da década de 30, desfraldada a bandeira da "Representação e Voto", nos prenúncios da Revolução, viemos aprimorando a legislação eleitoral, inclusive - por paradoxal que seja - durante a ditadura de Vargas. Do voto a "bico de pena" chegamos à cédula única, e agora começamos a ingressar no voto informático, sempre com o concurso da Justiça Eleitoral, cujo extraordinário desempenho evidentemente não tem o condão de jurisdicionalizar a totalidade das contendas eleitorais, refugindo-lhe a parcela, essencial e maior, do faro ético-político, de que o sufrágio é apenas uma fração.

A Justiça não poderia pretender influir sobre a formação da vontade política, senão assegurar a sua livre formação e manifestação a partir das normas regentes das atividades partidárias, de seu marco de legalidade fundado nas liberdades de associação, de opinião e de voto. Mas a lei e a realidade são vias diversas que nem sempre se encontram: a prática política refoge às molduras jurídicas e há de ser aferida precisamente pela pauta ética. A parêmia *non omne quod licet honestum est* tem aqui plena atualidade e razão de ser.

Em CRISTIAN SAVES, na sua recente *Pathologie de la démocratie*, observamos males e vícios eleitorais que, à semelhança dos ocorrentes em nosso país, deturpam e maculam os processos democráticos. É em NORBERTO BOBBIO, octogenária figura tutelar da ciência política ocidental, agraciado Senador vitalício pelo Parlamento italiano, que mais candentemente se expressa o desencanto ético: "Não sei se estas minhas considerações podem ter a pretensão de serem consideradas ao mesmo tempo razoáveis e realistas. Estou certo porém de que serão consideradas frustrantes e desencorajadoras por aqueles que, diante da degradação da nossa vida pública, do espetáculo vergonhoso de corrupção, de ignorância, de arrivismo e de cinismo a nós oferecido diariamente por boa parte de nossa classe política, pensam que o modo de fazer política consentido pelo sistema não é suficiente, não digo para transformá-lo, mas sequer para recuperá-lo, e acatam a idéia de que para males extremos são necessários remédios extremos... Assim pensando, sofrem com o estado de impotência a que estão forçados por aceitarem as regras do jogo, delas querendo escapar para não se resignarem a assistir passivamente à perda de tantas esperanças".

A corrupção subjacente no seio das classes políticas se exacerba nos momentos eleitorais, às vezes escancaradamente no encabrestamento, no curral e na comercialização do voto, ou esmerando-se em um sem-número de imaginosas práticas subreptícias. Embora a democracia seja um sistema político que pressupõe o dissenso como corolário do pluralismo, ela requer, entretanto, o consenso apenas sobre um único ponto: as regras da competição. Não apenas as normatizadas, da legalidade positivada, mas também as regras éticas uma vez que a democracia é um método, um agir cívico, um *processus* fundado na livre formação da vontade dos eleitores e sua expressão através do sufrágio.

A subversão deste processo de manifestação da cidadania reveste formas diversas de comportamento em que o poder é disputado sem quaisquer considerações éticas. Aristóteles afirmou a condição de "animal político" (*zoon politikon*) do homem, HOBBS definiu o homem como desejo de poder, como *quantum* de poder, e nos tempos hodiernos MAX WEBER distinguiu os homens que vivem para a

política daqueles que vivem da política, na busca do poder pelo poder, visando ao proveito pessoal a qualquer preço. ROBERT MICHELS formulou a lei de bronze dos partidos políticos, qual a de toda organização gerar um poder oligárquico, a dominação de uma minoria. E é nos partidos que começa o desvirtuamento ético do processo de formação da vontade cidadã. MANUEL GARCÍA-PELAYO refere com propriedade a existência da partidocracia, que antes merecera o conhecido libelo de RENÉ CAPITANT.

Efetivamente, a ética sofre os primeiros atentados quando, na institucionalização do pluralismo inerente à democracia, os partidos são estruturados de modo autoritário, avessos à prática interna da democracia e dirigidos por pequenos grupos, a que os sociólogos chamam "famílias" políticas.

O sistema eleitoral de representação proporcional - para fixar apenas as nossas instituições políticas - reproduzindo os partidos por cissiparidade (e vale lembrar que em 1994 tínhamos 24 deles) termina por facilitar essa apropriação oligárquica e sua aviltante instrumentação nas legendas de aluguel ou, como se diz na Alemanha, nos "partidos-táxi". Aqui e alhures, mesmo na grande democracia norteamericana, desenvolve-se em torno dessas oligarquias uma burocracia eleitoral que, em caso de vitória nas urnas, é o núcleo do clientelismo.

Há quarenta anos o saudoso VITOR NUNES LEAL enfocou esse mecanismo no festejado **Coronelismo, enxada e voto**, cuja atualidade em largas parcelas dos corpos políticos interioranos, é incontestável. Porque continuamos a ter os "dois brasis" perfeitamente distinguidos por JACQUES LAMBERT, dois brasis que desde o Império se vêm enfrentando até pelas armas, lutas incruentas de que é exemplo o episódio de Canudos.

Sem partidos não há democracia, seu número excessivo, por força do sistema eleitoral adotado, inviabiliza governos realmente majoritários e estáveis. A lógica perversa do clientelismo torna-os agregados de facções personalistas, ao invés de organizações centradas ideológica ou programaticamente, a transacionar legendas e a proliferar como amebas, transformando o voto em meio de troca. O voto, que deveria refletir a vontade do cidadão, termina por ser comercializado; nas palavras de ANDRÉ TÓSEL, "a participação das massas no poder político não mais repousa sobre o velho pressuposto do liberalismo, segundo o qual os indivíduos investidos do direito de escolher seus representantes escolherão os melhores, em abstrato". "O voto é então", prossegue o pensador francês, "um voto de troca pelo qual o consenso é dado contra uma prestação, em retorno". Não é de admirar que pessoas assim eleitas, com a postergação de qualquer escrúpulo ético, passem a dedicar-se à produção do que BOBBIO

chama "pequenas leis" (**leggine-leizinhas**) "que são precisamente o efeito da predominância de interesses particulares, de grupo, de categorias, no pior sentido da palavra, corporativos".

Outro ponto sensível do processo eleitoral é que as eleições, anota o insólito GIOVANNI SARTORI, não decidem sobre políticas concretas; estabelecem, ao invés, quem vai decidir sobre elas. Não dizem como governar, mas quem vai governar, o que questiona a própria essência do princípio da representação política. Esta pressupõe uma efetiva cidadania, ou seja, o cidadão politicamente educado, não apenas bem-informado, mas também o que SARTORI define como em "estado de competência cognitiva" capaz, por sua disseminação, de formar a opinião pública.

E aqui nos deparamos com outra grave distorção ética, a contaminar os pleitos eleitorais, relativa à formação das opiniões sob a ação dos meios de comunicação de massa e "formadores de opinião", talvez o desafio maior à construção e sobrevivência das democracias.

Os processos de informação são acusados de três pecados: insuficiência quantitativa, tendenciosidade e pobreza qualitativa. Quanto ao primeiro, o problema é mais de excesso, explicita PLAMENATZ, que de falta de informação: o cidadão comum é avassalado por um excesso de mensagens que não tem condições de digerir e que não o interessam. A segunda acusação - que a informação é tendenciosa - está mais próxima do alvo. Aqui exsurge o problema ético mais sério: o problema dos padrões cada vez mais baixos da ética profissional do "respeito à verdade". Nos períodos eleitorais, convenhamos, esse respeito à verdade é praticamente ignorado por boa parcela da mídia, servindo ao "vale tudo" de candidatos inescrupulosos. A terceira acusação - a má qualidade da informação - que trata, com uma pobreza "estarrecedora", adjetiva-a o mestre italiano da Universidade de Colúmbia, as matérias mais importantes respeitantes ao bem comum. Em particular, quando se trata especificamente da mensagem visual da televisão, "chegamos a um instrumento que, por sua própria natureza, serve mal à verdade". Inapropriada, por sua instantaneidade, à reflexão que a leitura de um texto escrito provoca, a televisão destaca somente os que têm bom desempenho visual, afastando a racionalidade. O especialista DENIS JEANBAR, em **Le style et l'action**, foi preciso: "A verdadeira natureza do político desapareceu em nossos dias sob esta nova exigência que é a arte da comunicação: o dizer e o parecer tornam-se mais importantes do que o fazer. Os políticos se transformaram, segundo a fórmula de RÉGIS DEBRAY, em "homens-palavras" (**hommes-mots**), uma vez que o fim principal da política deveria ser a ação. MAX WEBER definiu racionalidade como a capacidade de relacionar meios a fins; ora, a teoria da democracia eleitoral satisfaz-se com o requisito da "autonomia" da opinião pública, mas o

requisito posterior de algum tipo de racionalidade é transferido, pelos eleitores, para aqueles a quem elegeram. E isto é mais grave num quadro em que a política, no registro oportuno de GUY SORMAN, se tornou mais complexa e num momento em que "nossos referenciais tradicionais de esquerda e direita, perderam o sentido".

HANS Kelsen afirmou que a democracia é discussão, processo dialético na permanente tensão entre maioria e minoria, governo e oposição. Esta discussão, ao passar necessariamente pelas instâncias da comunicação, sofre a refração da indigência ética, influenciando desproporcionadamente nas eleições e adulterando o regime democrático.

Frustram-se assim, os processos sociais que podem conduzir à "fabricação" dos cidadãos, quer dizer, dos indivíduos capazes de participar na elaboração de um projeto de sociedade e das decisões que possibilitam sua realização no quotidiano. Isto para não falar do agravo ético que constitui a exclusão e marginalização de amplos setores sociais por fatores econômicos, culturais e sociais, verdadeira "cidadania de segunda classe" localizada na periferia das cidades. E a falta do "político" no animal político é para ele um menos-ser, a nos recolocar no problema fundamental: o exercício real da prática democrática nesse vazio ético que nos desafia e que devemos preencher.

Anos após ter escrito a sua memorável **Teoria da Democracia**, GIOVANNI SARTORI escreveu, na **Teoria da Democracia Revisitada**, que "a crise atual da democracia é, em sua maior parte, uma crise de fundamentos éticos".

Um Estado que não mais serve à sociedade, mas a corporações e alheio a seus fins últimos, engolfado por uma burocracia tentacular e parasitária, ineficaz e ineficiente para atender às demandas sociais, dirigido por políticos perplexos, em uma sociedade que sofre de uma pane de projeto, tem de ser repensado e reformulado precisamente a partir dos fundamentos éticos maiores que o justificam: a promoção do bem comum através da ordem jurídica. A crescente intervenção estatal, e o conseqüente incremento da burocratização geral pelo aumento do número de cargos públicos, ampliaram a tendência dos partidos políticos à prática do **spoils system**, ou seja, ao clientelístico loteamento desses cargos, em detrimento da moralidade administrativa, que se deve pautar pela real necessidade desses cargos e pela competência e mérito de seus ocupantes. A reforma da Administração Pública, em boa hora objeto das cogitações desta Conferência de advogados, é, portanto, uma exigência ética essencial à democratização da República e não apenas condição de eficiência do aparelho estatal. Aí reside um dos problemas nucleares da liberdade do eleitor, qual o de desprendê-lo das subordinações de clientela, integrando-o à cidadania.

A par deste há que considerar o problema da corrupção da burocracia estatal, recentemente objeto de legislação específica na França (Lei de 29 de janeiro de 1993), no seu entrelaçamento com parte do empresariado, através da exigência ética da transparência da vida econômica. Transparência que começa, no campo político, pelo disciplinamento das contribuições financeiras das empresas para as campanhas eleitorais. A corrupção administrativa está na gênese da corrupção eleitoral.

A informação é um custo e cada vez maior, a mídia tem nas eleições um "pique" de ganhos extraordinários, e no plano das disputas locais se tem visto candidatos - às vezes, é verdade, punidos pela Justiça Eleitoral - a ofertar bens e serviços de todo tipo aos eleitores individualmente, na prática ominosa do mercadejar do voto.

É o problema do crescente poder econômico, maior na proporção do nível de carência e ignorância dos eleitores, problema que a unanimidade dos juristas e cientistas políticos considera o maior desafio das democracias, sobretudo nos países do "terceiro mundo". Ainda na década de 30, FRANCESCO NITTI, professor e Ministro de Estado da Itália, no seu clássico **A Democracia**, denunciava que "frente aos Poderes do antigo Estado Constitucional, o Executivo, o Legislativo, o Judiciário, que as Constituições se esforçam por disciplinar, levantaram-se poderes imensos, como as grandes organizações de capitais, as grandes organizações do trabalho, a imprensa centralizada e convertida em monopólio de sindicatos colossais".

Na legislação eleitoral, contudo, é que descobrimos o sentido da assertiva de RALF DAHRENDORF de que "as leis realizam pouco sem o espírito das leis". O cerne das regras do jogo subjacente a todas as leis e instituições é a Constituição. No capítulo dos "Direitos Políticos", o inciso V do artigo 15 prevê a suspensão destes direitos por "improbidade administrativa, nos termos do artigo 37, § 4º". Este comina-a com "a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível". No entanto, a lei e a jurisprudência refugiram ao espírito da Lei Maior e o que se vê, inclusive por força de diploma legal recentíssimo, é a inviabilidade prática de sua aplicação pela extrema jurisdicização de matéria que é precípua e essencialmente política.

Tal como ocorreu na vulgarmente chamada "Lei Fleury", o que se vê é políticos corruptos, alijados às vezes pela unanimidade dos representantes dos municípios, com suas desonestas contas rejeitadas pelos mesmos à vista de pareceres contundentes dos Tribunais de Contas e crivados de ações penais pelo Ministério Público em face de escandalosos peculatos e outros delitos, poderem se apresentar como

candidatos. A falta de ética partidária revela-se no registro de tais candidaturas e tal cinismo afronta a opinião pública e mina a consciência cívica do povo, contribuindo para o descrédito das instituições democráticas e estimulando a corrupção. Falo à vista de exemplos concretos, como o que agora se verifica em municípios do interior de nosso Estado, até próximos do Rio de Janeiro. A processualística termina se sobrepondo à Constituição e às exigências éticas da sociedade que vê prefeitos e parlamentares condenados por fraude eleitoral, motivadora até de inédita anulação de uma eleição, continuarem a exercer o mandato impudicamente.

Vivemos quadra histórica em que a tarefa maior é a construção de instituições. Como poderemos fazê-lo se o conteúdo ético das disputas eleitorais - a elegibilidade como prerrogativa dos cidadãos dignos do exercício da soberania popular - apesar de inscrito na Constituição, é conculcado por sofismas processuais que sobrepõem o jurídico ao político, apegando-se à letra e desprezando o espírito da lei? A absoluta subsunção do político pelo jurídico, nesta matéria nuclear, levou à inarredável contradição de a imoralidade e improbidade se beneficiarem do asilo e da proteção da lei, e isto depois do julgamento das instâncias políticas populares legislativas, competentes e legitimadas pelo consenso popular. Antes de ser Estado de Direito, o nosso Estado, di-lo a Constituição, é um Estado **Democrático** onde o Poder emana do povo. Não é por outro motivo que nossa mais alta Corte de Justiça, desde os seus primeiros dias, tem se recusado a apreciar decisões políticas do Poder Legislativo, campo que evidentemente lhe é defeso. Eis uma importante questão, polêmica é certo, a ser objeto das cogitações dos ilustres advogados reunidos neste cenáculo, no papel de guardiães da legalidade e da liberdade que nos assinou o grande RUY. A contrafação do processo eleitoral e a impunidade dos ímprobos administradores são duas facetas da erosão ética de nossa democracia que atentam contra o princípio da isonomia, embuçadas num formalismo legal impotente para conjurá-las.

A provar, na lição de GERALDO ATALIBA, que de nada vale a legalidade se não for marcada pela igualdade, "a pedra de toque do regime republicano", valor eminentemente ético.

São indiscutíveis o desprestígio das instituições políticas, o descrédito dos homens públicos e a correspondente **recusa da política**, a corroer a legitimidade do poder e, pois, a governabilidade, com riscos para a sobrevivência do regime democrático. Não vamos rememorar sequer os mais recentes escândalos envolvendo Executivo e Legislativo, que este texto já abusou da vossa benevolência: basta para discernir este quadro que os interessados façam uma leitura crítica dos números dos últimos pleitos, no que concerne a votos nulos e abstenções. E a solução não está nas leis, mas nos homens, nas elites dirigentes e nos partidos pelo seu cumprimento sob a égide de uma pauta de valores fundada na ética a serviço do bem comum.