

## Democracia brasileira depende do fair play eleitoral em 2018



A abertura dos trabalhos de 2018 nos diversos poderes e órgãos

constitucionais, nestas primeiras semanas do ano, já deixa patente que todos precisarão estar focados em um objetivo comum, primordial e inadiável: garantir que o processo eleitoral transcorra de modo regular, dentro dos marcos constitucionais, para a formação política da autoridade legítima que governará o país nos próximos anos.

Em outubro, a Constituição de 1988 completará seus 30 anos enfrentando aquele que pode ser o seu maior desafio, que é a preservação das suas próprias bases democráticas, a depender da disposição das instituições e das forças políticas em assegurar a plena realização das eleições.

Fatos que abriram o ano já deixam claro que o quadro é de incerteza quanto à superação desse desafio. No momento em que uma das principais forças políticas do país, insatisfeita com uma decisão judicial condenatória de seu principal líder, passa a pregar e difundir na esfera pública o discurso da desobediência civil e da desautorização e deslegitimação de um dos poderes da República (o Poder Judiciário) — e devido a isso recebe o apoio de parcela significativa da população, demonstrado por dados atuais de pesquisas de opinião —, podemos vislumbrar os problemas e obstáculos que se imporão para o transcurso regular e pacífico do processo eleitoral, com todos os graves riscos que implicam para a estabilidade das instituições e, enfim, para o atual desenvolvimento da democracia no país.

O fato é que a democracia no Brasil vem dando sinais de alerta quanto ao possível recrudescimento no processo de consolidação das suas próprias instituições. Existem, hoje, no cenário político, muitos indícios de que ainda não completamos a transição democrática iniciada na década de 1980.

Em importante texto do início da década de 1990, Guillermo O'Donnell atestava que algumas democracias latino-americanas (como Argentina, Brasil, Peru, Equador e Bolívia) poderiam ser consideradas democracias de acordo com os critérios de Robert Dahl para a definição de poliarquia<sup>1</sup>, mas não deveriam ser encaradas como genuínas democracias representativas. Elas seriam, na visão de O'Donnell, *democracias delegativas*, que não são democracias consolidadas ou institucionalizadas e estão caracterizadas por terem que enfrentar, logo após a transição de regime (na década de 1980, no caso brasileiro), o legado negativo de seu passado autoritário e crises econômicas e sociais profundas, que causam a instabilidade institucional que fragiliza a democracia.

A passagem das democracias delegativas para democracias consolidadas ou representativas dependeria, segundo O'Donnell, de uma segunda transição democrática, mais longa e complexa que a primeira



transição (do regime)<sup>2</sup>, cujo elemento decisivo seria o sucesso na construção de um conjunto de instituições democráticas que se tornem importantes pontos decisórios no fluxo do poder político<sup>3</sup>.

Apesar dos notórios avanços institucionais observados nas últimas três décadas, os recentes acontecimentos políticos oferecem um conjunto robusto de razões para crermos que a segunda transição democrática de que falava O'Donnell ainda não está completamente realizada no Brasil. Se, num primeiro momento, o abalo estrutural causado pelo processo de *impeachment* de 2016 parecia se limitar ao campo político, preservando o regular funcionamento das instituições e, portanto, revelando um quadro fático limitado à crise política — porém, não crise institucional —, hoje já não podemos descartar que, na perspectiva do desenvolvimento das instituições desde 1988, nossa democracia possa estar agora caminhando na beira do abismo da instabilidade e do recrudescimento institucional.

Existem diversos fatores muito sintomáticos dessa dura realidade. Talvez o principal deles seja a percepção popular, cada vez mais negativa, sobre a sua representação política nos poderes constituídos e o sentimento ou a vontade de democracia, cada dia mais acanhados, que se tem cultivado no Brasil e nos demais países latinoamericanos. O Informe 2017 do conhecido Latinobarómetro<sup>4</sup> traz dados que demonstram, segundo as conclusões da própria entidade, que existe um decrescente apoio popular à democracia nos países da região. Os dados coletados em diferentes países revelam, de acordo com o informe, “el deterioro sistemático y creciente de las democracias de la región. No se observan indicadores de consolidación, sino, acaso, indicadores de des-consolidación”<sup>5</sup>.

O processo de consolidação das instituições democráticas no Brasil, desde 1988, parece ter chegado ao ponto em que, metaforicamente, assemelha-se ao caminhar arriscado de um malabarista em corda bamba, em que qualquer movimento equivocado pode ser desastroso. O caminho que nos dias atuais se apresenta à democracia brasileira é extremamente delicado e requererá todo o cuidado das instituições quanto à implementação de medidas necessárias e inadiáveis.

A longo prazo, a sustentação da democracia brasileira dependerá de profundas reformas políticas, mediante técnicas de engenharia constitucional que possam redesenhar as próprias bases do sistema de governo, não ficando descartada das possíveis mudanças a implementação de formas semelhantes ao parlamentarismo ou ao semipresidencialismo, como muitos já vem sustentando. A sobrevivência do regime em bases constitucionais mais sólidas exigirá, na feliz associação já realizada por alguns, de um “Plano Real da política”<sup>6</sup>, isto é, de uma reforma constitucional que na próxima década cause na política o mesmo impacto estruturalmente positivo que o Plano Real causou na economia na década de 1990.

Na perspectiva de médio prazo, os poderes da República devem estar empenhados na aprovação das reformas constitucionais e legais que tragam de volta algum equilíbrio nas finanças dos entes da federação, único caminho para a retomada, em bases mais sólidas, do desenvolvimento econômico e social do país.



De todo modo, *o importante é que, em curto prazo, certamente não há outra solução — dentro dos marcos constitucionais do regime democrático de 1988 — que não passe pelo processo político-eleitoral de legitimação da autoridade do corpo de representantes dos poderes Executivo e Legislativo que ficarão incumbidos de levar a cabo todas essas reformas. Em outras palavras, as eleições gerais de 2018 constituem o único caminho democrático para a formação política da autoridade legítima que guiará o país nos próximos anos.*

As eleições de 2018 podem representar um ponto de inflexão em nossa democracia, por isso todos os esforços devem ser empreendidos para o transcurso regular do processo eleitoral, condição necessária e indispensável para a legitimação dos poderes e, conseqüentemente, para a estabilização e desenvolvimento das instituições democráticas.

Essa necessária legitimação da representação política somente será conquistada se as maiorias e minorias estiverem dispostas e engajadas em fazer das eleições uma disputa leal, com incondicional respeito às regras do jogo, demonstrando fidelidade às instituições e ao regime democrático de 1988. O *fair play* eleitoral em 2018 será, portanto, o requisito elementar para a retomada do processo de desenvolvimento e consolidação institucional iniciado na década de 1980.

O *fair play* eleitoral constitui uma das faces do princípio da igualdade de oportunidades ou de chances (*Chancengleichheit*) entre todos os sujeitos que participam das eleições, sejam os cidadãos candidatos ou os partidos políticos. Na qualidade de verdadeira competição, uma eleição democrática deve garantir a isonomia entre todos os competidores, os quais ficam igualmente submetidos à observância do mesmo regimento da disputa. O critério de igualdade de oportunidades não significa apenas aplicação geral e isonômica das regras e procedimentos, mas reivindica também a lealdade recíproca e a fidelidade dos participantes a todo o sistema da competição.

O *fair play* eleitoral é, sobretudo, uma exigência do devido processo (*due process*), que no Direito Eleitoral assume a feição de *devido processo legal eleitoral*, como em diversas ocasiões afirmou o Supremo Tribunal Federal<sup>7</sup>. Como se sabe, o devido processo legal incorpora não apenas o critério formal de observância de regras e procedimentos, configurando-se também como uma exigência de *fair trial*, no sentido de garantir a participação equânime, justa, leal e sempre imbuída pela boa-fé e pela ética dos sujeitos que participam do processo. O devido processo como *fair trial* vem sendo enfatizado pelo STF<sup>8</sup> e está consagrado no novo Código de Processo Civil (artigos 5º e 6º), aplicável subsidiariamente ao processo legal eleitoral. De acordo com o STF, o *fair trial* é “condição indispensável para a correção e legitimidade do conjunto de atos, relações e processos jurisdicionais e administrativos”. O que o STF quer com isso dizer é que os atos e decisões somente serão legítimos, isto é, aceitos pelas partes como justos, se forem o resultado de um devido processo como *fair trial*.

A continuidade do processo de consolidação democrática no Brasil dependerá da ampla e incondicional aceitação, por todas as forças políticas, do resultado das eleições de 2018. Aceitação como reconhecimento da sua legitimidade, como credibilidade depositada em um processo regular e justo, e não apenas como respeito e observância formal à autoridade da decisão majoritária.

Ressalte-se que o *fair play* eleitoral não significa um impedimento ao forte engajamento político e partidário, à utilização das estratégias de comunicação e propaganda eleitorais e à disputa acirrada. O



jogo eleitoral deve ser ampla e efetivamente jogado, valendo a contundência do debate, os discursos acalorados e o comportamento estratégico com o objetivo da vitória.

O *fair play* eleitoral em 2018 será, portanto, indispensável à sobrevivência da democracia brasileira. Que neste ano os poderes da República estejam conscientes dessa responsabilidade política e envidem todos os esforços para a garantia da estabilidade e do pleno desenvolvimento das instituições democráticas no Brasil.

1 DAHL, Robert. *La democracia y sus críticos*. Trad. Leandro Wolfson. Barcelona: Paidós; 2002.

2 A característica marcante e comum às democracias iberoamericanas está no fato de que a ordem constitucional que hoje está em vigor nesses países começou a ser (re)construída após processos difíceis de transição de regimes autoritários para regimes democráticos, que geraram profundas reformas constitucionais ou textos constitucionais integralmente novos. Sobre as transições de regime na América Latina, vide: O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C.; WHITEHEAD, Laurence (ed.). *Transições do Regime Autoritário. América Latina*. Trad. Adail Sobral e Rolando Lazarte. São Paulo: Ed. RT; Vértice; 1988. O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe. *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões*. Trad. Adail Sobral. São Paulo: Ed. RT; Vértice; 1988.

PRZEWORSKI, Adam. *A escolha de instituições na transição para a democracia: uma abordagem da teoria dos jogos*. In: Dados Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 35, n. 1, 1992, pp. 5-48.

Idem. *Como e onde se bloqueiam as transições para a democracia?* In: MOISÉS, José Alvaro; ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. *Dilemas da consolidação da democracia*. São Paulo: Paz e Terra; 1988. O'DONNELL, Guillermo. *Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del Estado burocrático-autoritario*. In: Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales, v. 22, n. 86, jul./sep., 1982, pp. 231-248. O'DONNELL, Guillermo. *Another institutionalization: Latin America and elsewhere*. Paper presented to the conference on "Consolidating Third Wave Democracies: Trends and Challenges", organized by the National Policy Research Institute and the International Forum for Democratic Studies, Taipei, 26-30 August, 1995. O'DONNELL, Guillermo. *Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America. Working Paper, The Helen Kellogg Institute for International Studies*, 1998.

3 O'DONNELL, Guillermo. *Democracia Delegativa?* Revista Novos Estudos, n. 31, outubro de 1991, pp. 25-40.

4 Latinobarómetro é uma entidade sem fins lucrativos que faz pesquisas de opinião em 18 países da América Latina, com o objetivo de desenvolver estudos sobre o desenvolvimento da democracia, da economia e da sociedade nesses países. [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).

5 Informe 2017 do Latinobarómetro ([www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)). As conclusões coincidem com os resultados de pesquisa publicada nesta semana pela revista *The Economist (The Economist Intelligence Unit's Democracy Index)*, que revelam uma espécie de "recessão na democracia" em âmbito global. "Democracy continues its disturbing retreat", in *The Economist*, publicado em 31 de janeiro de 2018, [www.economist.com/blogs/graphicdetail/2018/01/daily-chart-21](http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2018/01/daily-chart-21).

6 Entre as figuras mais destacadas, já fizeram uso dessa metáfora o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e o atual presidente do TSE e ministro do STF, Gilmar Ferreira Mendes.

7 No julgamento do RE 633.703/MG (Pleno de 23/3/2011), o STF enfatizou que "o pleno exercício de direitos políticos por seus titulares (eleitores, candidatos e partidos) é assegurado pela Constituição por meio de um sistema de normas que conformam o que se poderia denominar de devido processo legal



---

eleitoral”. A expressão é originada da interpretação das razões do voto do ministro Sepúlveda Pertence nos julgamentos das ADI 354 e 2.628.

8 RE 464.963/GO, rel. min. Gilmar Mendes (DJU 30/6/006): “O princípio do devido processo legal, que lastreia todo o leque de garantias constitucionais voltadas para a efetividade dos processos jurisdicionais e administrativos, assegura que todo julgamento seja realizado com a observância das regras procedimentais previamente estabelecidas, e, além disso, representa uma exigência de *fair trial*, no sentido de garantir a participação equânime, justa, leal, enfim, sempre imbuída pela boa-fé e pela ética dos sujeitos processuais. A máxima do *fair trial* é uma das faces do princípio do devido processo legal positivado na Constituição de 1988, a qual assegura um modelo garantista de jurisdição, voltado para a proteção efetiva dos direitos individuais e coletivos, e que depende, para seu pleno funcionamento, da boa-fé e lealdade dos sujeitos que dele participam, condição indispensável para a correção e legitimidade do conjunto de atos, relações e processos jurisdicionais e administrativos. Nesse sentido, tal princípio possui um âmbito de proteção alargado, que exige o *fair trial* não apenas dentre aqueles que fazem parte da relação processual, ou que atuam diretamente no processo, mas de todo o aparato jurisdicional, o que abrange todos os sujeitos, instituições e órgãos, públicos e privados, que exercem, direta ou indiretamente, funções qualificadas constitucionalmente como essenciais à Justiça”.

## Meta Fields