

PARA ALÉM DOS DIREITOS POLÍTICOS: REFLEXÕES CONSTITUCIONAIS E INTERNACIONAIS

Diego Vinícius Vieira*

José Luiz Borges Horta**

RESUMO

Estudamos o regime político adotado pela Constituição Federal de 1988, apresentando uma sucinta abordagem sobre o atual sistema de direitos políticos. Descrevemos as imperfeições do sistema político brasileiro, em diversos aspectos. Apresentamos uma reforma política compatível com a atual posição econômica do Brasil, importante potência sul-americana e liderança internacional emergente, e propomos uma reestruturação político-constitucional pertinente.

Palavras-chave: direitos políticos. reforma política. democracia.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, promulgada sobre o manto do Estado democrático de Direito, legou ao país uma democracia referencial, um exemplo admirável para o continente latino-americano, tendo em vista o vasto campo de direitos e garantias conquistados.

Entendido como solidificado o processo (re)democrático brasileiro, não mais se verifica no país nenhum temor de retrocessos autoritários; entretanto, vislumbra-se um evidente distanciamento do vigente texto constitucional perante a atual posição política e econômica do Brasil, uma potência emergente.

De fato, em meados de 1988, o país ainda se insurgia contra um arcaico sistema ditatorial, um período de retrocessos políticos, jurídicos e econômicos para a nossa nação. Em tais circunstâncias, o povo brasileiro, integrado a um Estado considerado subdesenvolvido,

* Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais.

** Professor Associado de Teoria do Estado e Filosofia do Estado na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Filosofia do Direito (UFMG, 2002), com pós-doutorado em Filosofia pela Universitat de Barcelona (2010-2011). Professor permanente do PPGD-UFMG e colaborador do PPGD-UFRN. Coordenador (desde 2005) do Grupo de Pesquisa dos Seminários Hegelianos, na UFMG, e (desde 2011) do Grupo internacional de Pesquisa em Cultura, História e Estado (UB-UFMG). Membro da Sociedade Hegel Brasileira. E-mail: zeluiz@ufmg.br.

lutava por objetivos condizentes com tal posição, concentrando-se, primariamente, no triunfo da democracia.

Transcorridos mais de vinte anos da promulgação da atual Constituição Federal, situa-se o Brasil entre as mais promissoras economias mundiais, emergindo como uma liderança internacional. Todavia, padecemos com um sistema político obsoleto e enraizado a pretensões de outrora, sendo necessária uma ampla reforma do texto constitucional.

Como bem asseveramos em *História, Constituições e Reconstitucionalização do Brasil*, é vasto o campo constitucional sequioso por mudanças, sobretudo no que se refere aos direitos políticos; senão vejamos:

(...) No campo dos direitos políticos, onde era de esperar-se a maturidade da democracia brasileira, temos a absoluta despolitização da política: partidos hegemônicos semelhantes, ausência de debates ideológicos, repetição de estratégias governamentais, abolição das militâncias (estudantil, sindical etc). Sombrios tempos de anomia e de anemia política (HORTA, 2006, v. 94, p. 141).

Entende-se, pois, que a vigente Magna Carta encontre-se em manifesto desajustamento ao presente momento brasileiro. Corroborando este entendimento e anunciando a urgente necessidade de ampla reforma, basta observar as constantes emendas perpetradas contra o texto constitucional desde sua promulgação.

Nesse sentido, já nos posicionamos:

Jamais uma Constituição brasileira foi tão barbaramente retalhada; os ataques à Constituição, perpetrados nos governos Fernando Collor de Mello, Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, têm desfigurado aspectos significativos da manifestação nacional de 1988. Já não existem mais os pactos fundantes, firmados diante da Nação, entusiasmada, pelos constituintes (HORTA, 2006, v. 94, p. 139).

Pode-se inferir, portanto, que a constante atividade revisionista da Constituição Federal é evidência inequívoca de que as aspirações da Assembleia Constituinte de 1988 não mais se aliam aos nossos interesses. Apesar de propícias ao brado de (re)democratização do país, é chegada a hora de serem repensadas, desobstruindo o novo e instigante rumo que segue a nação brasileira.

São muitas as alterações a serem discutidas diante da amplitude que reclama uma efetiva reforma política brasileira, todavia, se não bastasse a dificuldade de se concretizar a alteração da ordem político-constitucional pela via ordinária, o Poder Judiciário ainda insiste em avocar as funções do Parlamento, desferindo manifesta afronta ao modelo democrático. Como exemplo, cite-se a fidelidade partidária, consolidada às portas dos Tribunais, como ilegítimo exercício de poder constituinte.

Nesse diapasão, pondera Cláudio Gonçalves Couto:

O Judiciário torna-se uma ‘válvula de escape’ para mudanças constitucionais desejadas por setores da população, porém difíceis de realizar pelos trâmites políticos normais. Levando para os tribunais a redefinição dos limites constitucionais à legislação transforma-se a interpretação judicial num atalho para mudanças: constitucionalizam-se ou inconstitucionalizam-se judicialmente normas vigentes que permaneceriam inalteradas até que se conseguisse modificar o próprio texto da constituição mediante emendamento. Cria-se, porém, um sério problema de legitimidade democrática, já que juízes não têm representatividade, pois não são eleitos (COUTO, 2006, p. 204).

Não se pode legar ao Judiciário a tarefa de providenciar a profunda reforma política que urge diante do novo cenário. Tão vasto e importante mote deve ser amplamente discutido pela nação brasileira, compatibilizando-se o sistema político aos reais interesses de um país em contínuo desenvolvimento.

2 O CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO

Com o transcurso dos tempos de torpeza e opressão, chegava a hora de se (re)soprares as leves brisas do movimento democrático. Em 5 de outubro de 1988, a Assembleia Nacional Constituinte anunciava a (re)democratização do país através da promulgação da *Constituição Cidadã* (COUTO, 2006, p. 204), assim batizada por seu Presidente: o Deputado Ulysses Guimarães.

A Constituição Federal de 1988 expressou sua adesão ao Estado *democrático* de Direito (HORTA, 2011), e com isso a preocupação essencial com os direitos fundamentais. Sobretudo, se consideramos a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, documento defendido como marco inicial do constitucionalismo democrático.

Sobre a vigente Carta Política descreve Rogério Gesta Leal:

Nos seus artigos introdutórios, a Constituição estabelece um conjunto de princípios que delimitam os fundamentos e os objetivos da República, dentre eles, destacam-se a cidadania e a dignidade da pessoa humana (arts. 1º e 3º). Assim, construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos sem preconceitos de origem, raça, cor, sexo idade e quaisquer outras formas de discriminação, constituem os objetivos fundamentais do Estado brasileiro (LEAL, 2001, p. 217).

Apesar de cumprir a sua tarefa de reestabelecer a democracia brasileira, legando ao país uma efetiva consolidação de direitos e garantias fundamentais, é fato que a Lei Política, logo após ser promulgada, enfrentaria um tumultuado período revisionista. Sobre a ampla temática que caracterizaria a revisão constitucional¹, período que se estendeu até outubro de 1995, esclarece José Alfredo de Oliveira Baracho:

Novamente, como diversas outras oportunidades, na evolução das instituições políticas brasileiras, surgiu a defesa do voto distrital e outros temas ligados à matéria. Alguns deles dominaram os debates da campanha pelo plebiscito de abril [de 1993], sobre a forma e sistema de governo, que voltaram a ser discutidos na precária fase revisional. As regras partidárias, referentes à criação e formas de atuação dos partidos, número mínimo de votos para atuação das legendas nas Casas Legislativas, fidelidade partidária, proporcionalidade das bancadas, com no mínimo oito e no máximo setenta deputados por Estado, tendo em vista as distorções representativas das regiões e dos Estados, foram objeto de novos questionamentos (BARACHO, 2000, p. 283).

Muitos eram os que já se esforçavam para alterar a ordem político-eleitoral recentemente instituída. José Alfredo de Oliveira Baracho (2000, p. 283) esclarece que naquele período já se defendia o voto distrital e tantas outras questões pertinentes como a criação e formas de atuação dos partidos, a instituição da cláusula de barreira, a fidelidade partidária e a proporcionalidade das bancadas.

Entenda-se, pois, que já na primária fase revisional a Constituição apresentava uma vasta pauta de propostas de reforma política. Muitas delas seriam frustradas, visto que

¹ Prevista no artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

transcorreriam em debate durante todo o período sem sucesso, sendo, ainda, continuamente reventiladas em propostas de emendas constitucionais posteriores.

Logo após a revisão, em 1995, o Deputado Adhemar de Barros Filho, visualizando os descompassos do arcabouço eleitoral, propunha o *Sistema Distrital Misto* aos moldes do constitucionalismo alemão. À mesma proposta² foram apensadas várias outras posteriores com similar objetivo e, ainda hoje, continuam a existir as mesmas vicissitudes político-constitucionais.

O sistema eleitoral e partidário é alvo constante dos parlamentares, que abarrotam o plenário das mais variadas e específicas propostas de emenda à Constituição. Tudo se critica e tudo se propõe, todavia, permanecemos testemunhando a manifesta desproporcionalidade representativa da Câmara dos Deputados, onde se super-representa Estados pouco populosos e se sub-representa grandes redutos eleitorais como o Estado São Paulo.

A fidelidade partidária, precariamente estabelecida pela emenda constitucional nº 52 de 2006, continua a perambular pelos projetos de Lei e propostas de emendas à Constituição. A inócua regulamentação³ que prevê, apenas, a autonomia dos estatutos partidários para estabelecer as normas que versem sobre os políticos infiéis, fez com que o Tribunal Superior Eleitoral, por resolução, regulamentasse a matéria.

Por via das propostas de emenda à Constituição, os parlamentares atacam, ainda, o descabido sistema proporcional de lista aberta, a inexistência de cláusula de barreira, a permanência no governo do Chefe do Executivo que pleiteia a reeleição, a própria reeleição, o voto obrigatório, o financiamento público exclusivo de campanha eleitoral e muitos outros institutos de abissal importância jurídica, política e social.

Há que se aceitar, portanto, a existência de uma anômala e virtualmente extensa pauta de assuntos pertinentes à reforma política no Brasil. Todavia, não é objetivo do presente texto tratar com a devida profundidade de todas essas questões políticas merecedoras de debate. Cinge-se a uma análise pouco usual, como veremos, buscando-se avançar na ampliação democrática da participação política no Brasil.

² As propostas de emenda à Constituição brasileira podem ser visualizadas em: <<http://www2.camara.leg.br>>

³ Artigo 17, parágrafo 1º, da Constituição Federal.

3 OS DIREITOS POLÍTICOS

Os direitos políticos estão indissociavelmente ligados à democracia. A participação política, representada pelo direito ao sufrágio universal e ao voto periódico, livre, direto, secreto e igualitário, consubstancia uma das finalidades essenciais do Estado democrático de Direito e deve ser reconhecida como grande conquista da sociedade moderna.

Explica Lucia Avelar:

A participação política emergiu junto com o Estado de soberania popular, à época dos movimentos revolucionários europeus dos séculos XVIII e XIX, no contexto das revoluções industrial e burguesa, um fenômeno que rompeu com a regra secular da correspondência entre posição social e política dos individuais (AVELAR, 2007, p. 262).

As revoluções das classes desprivilegiadas influenciaram, paulatinamente, a organização das instituições políticas, desobstruindo-se os entraves que impediam que cada cidadão pudesse reivindicar os seus direitos em igualdade de condições.

Avelar leciona, ainda, que “a extensão do sufrágio às camadas populares e a introdução do voto secreto foram instrumentos para que cada eleitor manifestasse sua opção política, longe da coerção dos mais poderosos” (2007, p. 262).

Os direitos políticos já se apresentam na primeira geração dos direitos humanos. Neste norte, a expoente manifestação de tais direitos, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, já conclamava em seu artigo 6º: “A lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou através de mandatários, para a sua formação”.

Posterior à grande guerra, a *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, de 1948, também fortaleceria as prerrogativas atinentes à cidadania, conforme disciplina do seu artigo XXI:

1. Todo homem tem o direito de tomar posse no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.
2. Todo homem tem igual direito de acesso ao serviço público de seu país.
3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade do voto.

Convém inserir, ainda, o formidável artigo 25 do *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*, de 1966, do qual o Brasil é signatário:

Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2º e sem restrições infundadas: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores; c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

Desde a emergência dos direitos humanos, portanto, restam claras as tendências mundiais em fortalecer a participação política de todos os cidadãos. Os direitos políticos foram conclamados como inerentes a toda a coletividade, permitindo que todos, sem distinção de qualquer natureza, pudessem participar ativamente das decisões políticas e manifestar a sua vontade como legítimos cidadãos.

Cumpre-se esclarecer que os direitos políticos estão intimamente ligados ao conceito de cidadania. Nos dizeres de José Afonso da Silva, “cidadão, no direito brasileiro, é o indivíduo que seja titular dos direitos políticos de votar e ser votado e suas consequências” (2004, p. 346).

A titularidade dos direitos políticos nasce, portanto, da aquisição da cidadania, através do alistamento eleitoral (SILVA, 2004, p. 246). O alistamento no Brasil é obrigatório para os brasileiros de ambos os sexos maiores de dezoito anos de idade e facultativo para os analfabetos, os maiores de setenta anos e os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos, nos termos do artigo 14, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal.

Sobre os direitos políticos no Brasil, previstos como direitos e garantias fundamentais pela Constituição Federal de 1988, ensina Gilmar Ferreira Mendes (2010, p. 855) que abrangem: o direito de participação no sistema político, o direito ao sufrágio universal e ao voto periódico, livre, direto, secreto e igual, bem como a autonomia de organização do sistema partidário e a igualdade de oportunidade dos partidos.

O direito de sufrágio consubstancia a mais genuína prerrogativa do regime democrático representativo, visto que através dele os cidadãos podem interferir nas decisões políticas do Estado. Configura-se, pois, como efetivo exercício da soberania popular, nos termos do artigo 14 da Constituição Federal.

No regime constitucional brasileiro, o sufrágio tem caráter não só de direito, mas também de dever, pois é obrigatório para os maiores de dezoito anos. A faculdade do sufrágio somente é concedida aos analfabetos, aos maiores de setenta anos e aos maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

Nesse diapasão, lecionam Luiz Alberto e Vidal Serrano:

O direito ao sufrágio, assim, pode ser considerado como o direito-dever, de índole constitucional, que o cidadão possui de participar da vida política do Estado, seja diretamente (iniciativa popular, referendo, plebiscito), seja por meio dos mecanismos de representação (elegendo ou sendo eleito) (ARAÚJO; NUNES JUNIOR, 2010, p. 264).

Desde que não operadas as hipóteses de perda e suspensão de direitos políticos, tal como disciplina o artigo 15 da Lei Maior, na democracia brasileira há garantia de que todos os cidadãos participem da marcha política do país através do sufrágio. Saliente-se que, além da participação indireta, em que os eleitores votam para eleger seus representantes, no Brasil há garantia de efetiva participação direta dos cidadãos, que o fazem por meio do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular.

4 PREOCUPAÇÕES INTERNACIONAIS: O QUE AINDA NÃO SE AVANÇOU

Anotamos em *Urgência e Emergência do Constitucionalismo Estratégico* que “a teoria do constitucionalismo acostumou-se a fazer coincidir suas eras com as etapas históricas por que passa o Estado de Direito” (HORTA, 2012, v. 23 p. 783). Apesar do curto lapso temporal transcorrido desde 1988, é inevitável que se agasalhe a nova era conquistada pela República brasileira.

A Constituição Federal de 1988 manteve-se, muitas vezes, fiel aos ideais daqueles tempos, entretanto, seria insustentável exigir que uma Assembleia Constituinte, representante de uma nação ainda subdesenvolvida, antevisse a guinada político-econômica que em poucos anos assumiria o Brasil.

Sobre a evidência internacional que vem se inserindo a nação brasileira nos últimos anos, aliás, já refletimos:

[...] no plano dos países emergentes como um todo, pela liderança simbólica exercida pelo Brasil em organismos de cooperação multilateral, especialmente pela via da diplomacia Sul-Sul e da robustez dos BRIC's, e no próprio concerto internacional de nações, com cinco presidências mundialmente respeitadas a seu tempo, por fatores diversos – José Sarney, intelectual e literato traduzido em dezenas de idiomas, Itamar Franco, estrategista dos povos de língua portuguesa e marco inequívoco da modernização do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, príncipe dos sociólogos brasileiros, Luiz Inácio Lula da Silva, *charmand* de carisma global e até mesmo, surpreendentemente, Dilma Vana Rousseff (HORTA, 2012, v. 23, p. 792).

Em razão desses novos e instigantes tempos, a adequação constitucional do país à sua atual conjuntura política internacional é *conditio sine qua non* para que se continue trilhando o caminho do progresso. É preciso afastar, desde já, os entraves políticos e jurídicos que possam desestabilizar a marcha imponente do triunfo brasileiro.

Compreendemos o constitucionalismo como um movimento no qual é possível perceber uma dimensão tanto prospectiva como retrospectiva, senão vejamos:

No plano prospectivo, muitas vezes antecipando-se ao próprio fenômeno da redação dos textos constitucionais, o constitucionalismo estabelece as bases sobre as quais se erigirão novas constituições e novos compromissos nacionais. Nessa dimensão, o constitucionalismo, em cada uma de suas etapas, revela um modo de pensar e um conjunto temático que antes de mais nada se pressupõem como necessários ou mesmo justos à ordem constitucional imaginada para o porvir. De outra parte, existe uma dimensão retrospectiva, na exata medida em que cada constitucionalismo, uma vez configurada uma nova ordem constitucional, movimenta-se no entorno do nóvel texto e de seu processo de concretização, clarificando ou mesmo problematizando os marcos constitucionalmente consagrados (HORTA, 2012, v. 23, p. 783).

Seja em razão das incoerências que há muito sofre o vigente texto constitucional ou, ainda, pela análise das peculiaridades que estão por vir e não foram sequer disciplinadas, dada a posição política que se insere o país, é certo que o Brasil necessita de uma efetiva reestruturação constitucional.

Como liderança emergente, as decisões políticas não mais se cingem aos limites territoriais do Estado. O processo de globalização econômica tende a deslocar para fora das fronteiras dos Estados nacionais as sedes das decisões, na maioria das vezes, reservadas à sua soberania.

Renomados constitucionalistas já defendem, inclusive, a emergência de um constitucionalismo internacional (HORTA, 2012, v. 23, p. 793), de forma a disciplinar o novo contexto político e a inter-relação entre os Estados, adequando-se ao inevitável processo globalizante.

Em temática de direitos políticos, sobretudo, é imprescindível a emergência de um constitucionalismo que se preocupe com as novas dimensões internacionais do Direito Constitucional. Não mais é possível se limitar a regulamentações políticas puramente internas. É preciso pensar estrategicamente e situar o Brasil em seu espaço de influência, adequando-se o aparato constitucional à real posição política conquistada pela nação contemporânea.

Testemunhamos a era do *pluralismo das civilizações*⁴. A alegórica tese do grande Império globalizado sob o comando da inabalável supremacia norte-americana, perde espaço, inevitável e irremediavelmente, para emergência das novas lideranças internacionais:

Sabemos não somente da emergência de novos atores, mas também da força renovada de grandes impérios dotados de estofo cultural, demográfico, econômico, simbólico. A era britânico-norte-estadunidense, ou o império unilateral da anglofonia, já se dissolve nas areais do tempo: a mesa mundial arredondou-se e nela passam a ter assento os Estados Unidos da América, a Rússia, a China, a Índia, a Alemanha, o Brasil, a Turquia, a África do Sul (HORTA, 2012, v. 23, p. 792).

É patente que o Brasil se ajuste ao novo arranjo das relações internacionais. A nação brasileira já se anuncia como um *Estado-pólo* (HORTA, 2012, v. 23, p. 792), a qual competirá, em conjunto com as demais lideranças, contribuir para a construção do futuro da humanidade. Neste diapasão, defendemos:

Pan-Europeísmo, Pan-Islamismo, Pan-Africanismo, Pan-Eslavismo, Sul-Americanismo, tudo conspira a favor da construção de grandes organismos internacionais que, à moda da União Europeia, acabarão representando grandes confederações civilizacionais. As alianças estratégicas hoje em franca construção por todo o mundo representam o prenúncio de uma era multipolar, na qual os Estados-pólo das diferentes civilizações exercerão, de modo compartilhado e, em

⁴ A expressão empregada ampara-se na tese de Samuel Huntington: “A tese do choque de civilizações revelou-se amplamente vitoriosa, em todos os seus âmbitos. Corroeu o mito da supremacia norte-americana, mostrou a ingenuidade do cosmopolitismo, reabriu o debate mundial acerca de novos focos de poder, evidenciou o triunfal retorno da cultura ao palco das Humanidades (enterrando de vez o materialismo e a matematização das ciências humanas), instaurou o respeito às diferenças entre povos e culturas — igualmente reconhecidas como civilizações.” Cf. Urgência e emergência do constitucionalismo estratégico (HORTA, 2012, v. 23, p. 790).

escala global, democrático, o poder necessário à construção do futuro dos povos da Terra (HORTA, 2012, v.23, p. 790).

O temário a ser considerado na remodelagem constitucional brasileira é de clara amplitude, em razão, até mesmo, da nossa opção histórica em confeccionar Constituições visivelmente prolixas.

Desse modo, cingindo-se aos assuntos políticos, que consubstanciam o genuíno objetivo do presente texto, um olhar estratégico sobre a reformulação constitucional configura a alternativa que se propõe a ultrapassar os limites puramente infraestatais que tem se preocupado o legislador ao analisar a reforma política brasileira.

Há uma vigorosa temática política que reclama por uma substancial alteração desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Todavia, é preciso ir além. É imperioso que antecipemos, pelo preceito constitucional, as dificuldades que se anunciam. Vejamos as ponderações que, já no ano de 2004, concebia Severino Cabral:

A dinâmica da transformação global econômica, política, cultural e científico-técnica antes acentuou do que esmaeceu o caráter conflitual e antagônico do desenvolvimento brasileiro na ótica do interesse norte-americano. A expectativa da emergência de um centro de poder mundial no hemisfério sul configura para a potência hegemônica um par competidor inscrito na sua *chasse-gardée* que é a América Latina. O advento do ciclo econômico baseado na integração do mercado latino-americano, esboçado nos anos de 1960, e agora em fase adiantada de efetivação com a criação do Mercosul, sinaliza para os países da região, e muito especialmente para o Brasil, dificuldades crescentes no relacionamento com os Estados Unidos (CABRAL, 2004, p. 132).

É imprescindível que se solidifiquem as estratégicas alianças regionais. Para o Brasil, Estado-pólo sul-americano e, agora, detentor de parcela significativa do poder mundial, não basta uma Constituição que “trace apenas alguns princípios referentes às relações internacionais do país. Parece imperativo alçar ao plano constitucional as instituições políticas construídas em sede do Direito Comunitário” (HORTA, 2012, v. 23, p. 795).

Nesse norte, problematizemos:

Como é possível estrategicamente não se encontrarem constitucionalmente albergados os órgãos e instituições constitutivos tanto do Mercosul quanto da Unasul? Se são genuínas as preocupações brasileiras com a integração sul-

americana, estas preocupações não deveriam constar de um capítulo específico de nossa Constituição? Não deveria estar prevista a representação brasileira nesses órgãos? Esta representação não deveria ser submetida ao crivo dos processos de legitimação democrática? O processo eleitoral dos representantes brasileiros, por exemplo, no Parlasul [Parlamento do Mercosul], não deveria estar estabelecido constitucionalmente? (HORTA, 2012, v. 23, p. 796).

Tome-se por base o caso europeu. Sabe-se da importância dos tratados internacionais para a solidificação da União Europeia, todavia, a força desta aliança internacional deu-se, sobretudo, pelo empenho dos Estados-membros em albergar institutos que a afirmassem no interior de suas próprias Constituições.

A Constituição Brasileira resume-se a singela previsão constante do artigo 4º, parágrafo único: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

Os brasileiros não são agraciados por um disciplinamento constitucional que contemple, de forma efetiva, a avançada projeção que se encontra o Mercosul. E diga-se mais: apesar das decisões desta importante organização afetarem todos os cidadãos dos Estados que a compõem, não há uma previsão que contemple a possibilidade dos cidadãos sul-americanos escolherem, por via do voto direto, os parlamentares que os representarão no Parlamento do Mercosul.

Outra posição adotaram os europeus através do artigo 8º-B, nº 2, do Tratado da União Europeia⁵, assinado em 7 de fevereiro de 1992 na cidade holandesa de Maastricht:

Sem prejuízo do disposto no nº 3 do artigo 138º e das disposições adoptadas em sua aplicação, qualquer cidadão da União residente num Estado-membro que não seja o da sua nacionalidade, goza do direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu no Estado-membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado. [...].

Ou seja, é conferido a qualquer cidadão europeu o direito de fazer-se representar no Parlamento Europeu, mesmo que não se encontre residindo no Estado de sua nacionalidade. Resguarda-se a genuína prerrogativa democrática de poder eleger e ser eleito, participando ativamente do processo de legitimação da representatividade parlamentar europeia.

⁵ Endereço eletrônico: http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/tif/JOC_1992_191__1_PT_0001.pdf. Acesso em 21 de novembro de 2012.

E a questão não se limita aos tratados internacionais. A Constituição da República Portuguesa, por exemplo, não deixou ao sabor dos acordos internacionais as regulamentações atinentes à União Europeia. Tratou logo de albergá-las no seio do texto constitucional, resguardando inclusive, a eleição dos membros do Parlamento Europeu. Segundo o artigo 133 da referida Lei Política: “Compete ao Presidente da República, relativamente a outros órgãos: [...] b) Marcar, de harmonia com a lei eleitoral, o dia das eleições do Presidente da República, dos Deputados à Assembleia da República, dos Deputados ao Parlamento Europeu e dos Deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas”.

Ressalte-se que Portugal garante não somente o direito dos portugueses participarem do processo de escolha dos membros do Parlamento Europeu, mas afirma, através do artigo 15, nº 5, da Constituição da República, que a “lei pode ainda atribuir, em condições de reciprocidade, aos cidadãos dos Estados-membros da União Europeia residentes em Portugal o direito de elegerem e serem eleitos Deputados ao Parlamento Europeu”.

A fragilidade dos direitos políticos brasileiros apresenta-se, ainda, pelo anacronismo constitucional brasileiro, incapaz de perceber a influência do fenômeno migratório sobre a garantia da representatividade democrática.

O primeiro olhar sobre o caso refere-se à dificuldade em garantir que os brasileiros residentes no exterior possam exercer os seus direitos políticos constitucionalmente adquiridos, independente de se encontrarem ou não residindo no Brasil.

Esclareça-se:

Hoje, se devidamente registrados nas repartições consulares brasileiras, poderão participar (somente) dos pleitos para eleição do chefe de Estado brasileiro. No entanto, não se fazem representar no parlamento nacional, de vez que a Câmara dos Deputados, Casa do povo brasileiro, somente possui representantes dos brasileiros residentes em nossas unidades federativas (HORTA, 2012, v. 23, p. 794).

Pois se são brasileiros, e não o deixam de ser apenas por residirem fora de seu país de origem e, ainda, não se caçam os seus direitos políticos em razão disso, possuem o legítimo direito de participarem do processo representativo brasileiro de forma plena.

A legislação constitucional portuguesa, novamente, lega a sua lição. O artigo 121º, nº 1 e 2, da Constituição da República Portuguesa determina:

1. O presidente da República é eleito por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos portugueses eleitores recenseados no território nacional, bem como dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro nos termos do número seguinte.
2. A lei regula o exercício do direito de voto dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, devendo ter em conta a existência de laços de efectiva ligação á comunidade nacional.

Com os ilustres e renomados constitucionalistas portugueses José Joaquim Gomes Canotilho e Vital Moreira (1993, p. 619), entende-se que na eleição dos membros da Assembleia da República também é admitida a participação dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro. Segundo os doutrinadores, isso se deve em razão da disciplina do artigo 147 da Constituição da República Portuguesa que define: “A Assembleia da República é a assembleia representativa de todos os cidadãos portugueses”.

De outro lado, o protagonismo brasileiro deve atrair – como visivelmente já tem atraído – um contingente crescente de imigrantes que passarão a residir e exercer suas atividades profissionais no Brasil, seja com intuito temporário ou não. Nesse norte:

Pergunte-se: um imigrante temporário, muitas vezes incapaz de comunicar-se na língua portuguesa ou de viver sob nossos valores constitucionalmente consagrados, deve ou não participar do processo de escolha dos dirigentes no Brasil? Basta encontrar-se em território nacional para ser contemplado com liberdades civis; que requisitos estabeleceremos para que um estrangeiro seja reconhecido também como titular de liberdades políticas? Em que condições estenderemos a cidadania política aos imigrantes? (HORTA, 2012, v. 23, p. 795).

Não restam dúvidas de que a ordem constitucional brasileira deve ater-se estrategicamente às questões que se anunciam e superar certas inocuidades. No Brasil, diferente de algumas democracias mais consolidadas, simplesmente nega-se a participação política dos estrangeiros. Conforme disciplina do artigo 14, parágrafo 2º, da Constituição Federal: “Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros [...]”. O parágrafo 3º, inciso I, do mesmo dispositivo nega ao estrangeiro, também, o direito de ser eleito, pois determina: “São condições de elegibilidade, na forma da lei: I - a nacionalidade brasileira [...]”.

Ressalte-se que a presente indagação não se atém a analisar a situação dos brasileiros naturalizados, pois esses, anteriormente estrangeiros, reuniram os requisitos constitucionais e

adquiriram a nacionalidade brasileira, logo, lhes é garantido a efetiva participação no processo eleitoral brasileiro⁶.

O que se pretende discutir é a situação dos estrangeiros que, apesar de residirem e trabalharem no Brasil, ainda não reuniram condições legais para se nacionalizarem. Independentemente do tempo que aqui estejam residindo, os imigrantes que gradativamente se instalam no país deverão cumprir, assim como os nacionais, os deveres emanados pelas leis brasileiras. Todavia, não possuem participação política para a escolha dos representantes que influenciam não somente no processo de elaboração dessas leis, como também determinam as políticas públicas aplicáveis a todas as pessoas que se encontrem em território nacional, sejam brasileiras ou não.

Por sua vez, já antevendo a importância dos estrangeiros para a consolidação do projeto nacional, o artigo 15º, nº 5, da Constituição da República Portuguesa, já garantiu: “A lei pode atribuir a estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, capacidade eleitoral activa e passiva para a eleição de titulares de órgãos de autarquias locais”.

Esta brilhante opção constitucional portuguesa se coaduna, inclusive, com a manifestação de vontade dos demais Estados-membros ao assinarem o Tratado da União Europeia⁷, onde está previsto por seu artigo 8º-B, nº 1:

Qualquer cidadão da União residente num Estado-membro que não seja o da sua nacionalidade goza do direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais do Estado-membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado.[...].

A alternativa europeia demonstra, em parâmetros globais, as novas dimensões e dificuldades políticas que se anunciam à humanidade. Ao Brasil não será concedida a oportunidade – pelo menos não por muito tempo – de furtar-se ao gradativo fortalecimento e desenvolvimento sul-americano, que dependerá, sobretudo, de uma regulamentação constitucional estratégica, dirigida à nova posição de liderança regional e internacional.

Por todo exposto, são pertinentes as palavras:

⁶ Aos brasileiros naturalizados é negado apenas o direito de serem eleitos para cargos privativos de brasileiros natos, conforme disciplina do art. 12, § 3º, da Constituição Federal.

⁷ Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/tif/JOC_1992_191__1_PT_0001.pdf. Acesso em 21 de novembro de 2012.

Todo este cenário, sobre o qual silenciam até mesmo os grandes pensadores estratégicos do Brasil contemporâneo, ultrapassa em muito os limites infraconstitucionais, exigindo do Constituinte as decisões que lhe compete tomar. Se queremos que a cultura brasileira se faça reconhecer no mundo todo, necessitamos de um novo constitucionalismo, dirigido ao novo Brasil.

Mudou o Brasil, em um mundo em permanente mudança. Emergem demandas concretas para as quais nosso constitucionalismo ainda permanece silente (HORTA, 2012, v. 23, p. 800).

Os novos tempos reclamam do país uma profunda e complexa reforma geral do sistema político. Há, sem dúvida, múltiplas questões internas que desorganizam e desestabilizam a democracia brasileira e, portanto, merecem novas regulamentações.

Há que se discutir a revisão do sistema proporcional de lista aberta para eleição dos Deputados Federais, a efetiva regulamentação da fidelidade partidária, o financiamento público exclusivo de campanha, a cláusula de barreira e tantas outras incongruências políticas que obstruem o vigoroso progresso brasileiro.

Não obstante a prioridade e urgência de tais questões, carecemos de um olhar ainda mais adiante. É preciso que se superem as regulamentações político-constitucionais puramente internas, situando constitucionalmente o Brasil onde, de fato, ele já está.

Por fim, pertinente e atual é relembrar, como o fez Severino Cabral, o discurso de San Tiago Dantas por ocasião da entrega do título de Homem de Visão do ano de 1963:

[...] nenhum projeto nacional é válido, e nenhuma política interna sustentável, se não lograr inserir o país no rumo histórico do seu tempo, e superpor – harmonicamente – o nacional e o universal. [...] Só assim levaremos a termo, nos anos decisivos que temos diante de nós, uma autêntica revolução brasileira, isto é, uma transformação de sentido emancipador, feita sob a influência de condições externas (CABRAL, 2004, p. 37).

5 CONCLUSÃO

A Assembleia Nacional Constituinte, instalada no Congresso Nacional em 1º de fevereiro de 1987, expressou, com altiva nobreza, a sua manifesta aversão ao modelo autoritarista militar que, por mais de 20 anos, subjugará as instituições democráticas brasileiras.

O movimento (re)constitucionalista de 1988 recobrou as esperanças do povo que, enfim, pode desatar-se das amarras da opressão e retomar o seu genuíno direito de participar das decisões políticas de seu próprio Estado.

Apesar de restabelecer a democracia e legar à nação brasileira a consolidação de numerosos direitos e garantias, percebe-se que a vigente Constituição padece de intrigantes mazelas políticas e reclama, urgentemente, por uma profunda e complexa reorganização textual.

Transcorreram-se mais de vinte anos da promulgação da Constituição de 1988 e ainda persistem as grandes discussões em torno da reforma política brasileira. Assuntos que já se discutiam no período de revisão constitucional ainda incham as pautas do Parlamento, que se inclina, com grande dificuldade, a buscar a alteração das vicissitudes do sistema eleitoral e partidário brasileiro.

Há que se admitir que a Constituinte soube regulamentar importantes prerrogativas aos brasileiros, todavia, não pode antever que o aparato político recentemente instituído pela ordem constitucional, infelizmente, seria inviabilizado pelas explícitas peculiaridades do país.

Ao invés de se buscar a proporcionalidade representativa entre todas as regiões brasileiras – como prelecionam os mais puros princípios democráticos – permitiu-se a manifesta desproporcionalidade na representação da Câmara dos Deputados, onde se super-representa Estados pouco populosos e se sub-representa grandes territórios eleitorais como o Estado São Paulo.

Não se conseguiu antever que a instituição de sistema proporcional de lista aberta para eleição dos membros da Câmara dos Deputados, Assembleias legislativas e Câmaras Municipais, geraria a grande pulverização de partidos políticos e a característica postura individualista dos parlamentares. Evidentemente, guiados por interesses pessoais, a infidelidade dos parlamentares perante seus partidos prejudicaria, e muito, o controle sobre as bancadas e, conseqüentemente, o apoio necessário para aprovação e concretização das políticas públicas.

Prevendo sistemas eleitorais diversos para eleição dos membros da Câmara dos Deputados e Chefe do Poder Executivo, possibilitou-se que este fosse eleito sem uma base de apoio parlamentar sólida, tão necessária à viabilidade das políticas públicas. Não bastasse isso, a vigente Constituição permitiu, em razão do sistema de lista aberta – e conseqüentemente, da personalização do voto – que a dificuldade de negociação entre Executivo e Parlamento chegasse a níveis extremos.

Ultrapassaram-se as simples coligações partidárias e as estratégicas políticas de distribuição de cargos. Estarrecido, o eleitorado brasileiro presenciou, inclusive, a compra criminosa de apoio parlamentar, em que se votava a favor do governo não por identidade de ideais políticos ou partidários, mas pelo repugnante recebimento de ilícitas gratificações.

Por essas e outras questões, a Constituição, manifestamente distante da realidade política brasileira, é constantemente alvejada por propostas de emenda que buscam, desesperadamente, solucionar as incongruências eleitorais e partidárias.

Apesar do curto lapso temporal transcorrido desde 1988, o Brasil de hoje em muito se diferencia daqueles tempos. Vivencia-se na atualidade o protagonismo da nação brasileira, que emerge como liderança internacional.

O novo e justo momento brasileiro reclama por uma efetiva reformulação constitucional. Não aos moldes do constitucionalismo de 1988 e suas perspectivas próximas ao superado subdesenvolvimento. O movimento constitucionalista deverá ater-se a regulamentações estratégicas e situar constitucionalmente o Brasil onde, de fato, ele já está: Estado-pólo do continente sul-americano e detentor de parcela do poder mundial.

Além de todas essas questões que incham as pautas de discussão em torno da reforma política, há outras de grande importância e que sequer são debatidas no seio da democracia brasileira com a mesma seriedade.

Deve-se atentar, além de todas as outras vicissitudes políticas, para a reestruturação constitucional necessária ao fortalecimento estratégico dos laços brasileiros com seus vizinhos sul-americanos, buscando-se compreender, ainda, como o fenômeno migratório – inevitável diante do contínuo desenvolvimento do país – deve afetar a participação política no Brasil

É preciso afastar, desde já, os entraves políticos e jurídicos que possam desestabilizar a marcha imponente do triunfo brasileiro. É preciso que se preocupe com as novas dimensões internacionais do Direito Constitucional, ultrapassando-se as regulamentações políticas puramente internas.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 2. ed. Rio de Janeiro: Unesp, 2007.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Tendências do constitucionalismo brasileiro contemporâneo. As mudanças ocorridas na Constituição de 1998. In: SEGADE, José António Gómez [et al.]. *Conferências na Faculdade de Direito de Coimbra 1999/2000*. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

CABRAL, Severino. *Brasil megaestado: nova ordem mundial multipolar*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. 3. ed. rev. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

COUTO, Claudio Gonçalves. Emendas Constitucionais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

HORTA, José Luiz B. *História do Estado de Direito*. São Paulo: Alameda, 2011.

_____. Urgência e emergência do constitucionalismo estratégico. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, v. 23, p. 783-806, 2012

_____. História, Constituições e Reconstitucionalização do Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 94, p. 121-155, 2006.

LEAL, Rogério Gesta. *Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira; MÁRTIRES COELHO, Inocêncio; GONET BRANCO; Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

ABSTRACT

We study the political system adopted by the Brazilian Constitution of 1988, presenting a succinct approach to the current system of political rights. We describe the imperfections of the Brazilian political system, in several aspects. We present a political reform compatible with the current economic position of Brazil, an important South American potency and emerging international leader, and propose a relevant political and constitutional restructuring.

Keywords: political rights. political reform. democracy.