

# Revista Eletrônica EJE

Ano IV – Número 4 – Junho/Julho 2014

## ENTREVISTA

Nesta edição, a entrevista é com o Ministro João Otávio de Noronha, Diretor da Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral, sobre propaganda eleitoral nas eleições de 2014.

---

## REPORTAGEM

“Começa a propaganda eleitoral em todos os níveis para as eleições de outubro” é o título da reportagem produzida pela Assessoria de Imprensa e Comunicação Social do TSE.

---

## ARTIGOS

Nesta edição, os artigos discorrem sobre: sistemas eleitorais; propaganda política; democracia e representação política; aspectos relevantes em um ano de eleições gerais; e pluralidade de filiações partidárias. Confira.



# O Direito Eleitoral como elo entre a democracia e a representação política

*Frederico Franco Alvim\**

*"[...] fala-se também em democracia econômica e democracia social, mas o certo é que a democracia política é condição indispensável para a conquista das outras duas."*

A democracia, ensina Giovanni Sartori, não se resume aos atos votar e ser votado: para o estabelecimento do governo popular, as eleições constituem uma condição necessária, porém não suficiente.<sup>1</sup> O verdadeiro alcance do experimento democrático transcende a conquista do direito de sufrágio, uma vez que supera o esquema de garantia de participação na formação do poder para atingir um estágio em que a atuação governamental lhe oferece um retorno, identificado pelo oferecimento de uma sociedade em que se compartilham os demais direitos considerados fundamentais. O regime democrático é

---

<sup>1</sup> SARTORI, Giovanni. *La democracia en 30 lecciones*. Ciudad de México: Taurus, 2009, p. 108.

---

\*Analista judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso. Doutorando em Ciências Jurídicas (Universidad del Museo Social Argentino). Pós-graduado em Direito e Processo Eleitoral (Universidade Federal de Goiás). Especialista em Direito Eleitoral (Universidad Nacional Autónoma de México). Autor dos livros: *Direito Eleitoral e Partidário*, Editora CL Edijur, 2011; e *Manual de Direito Eleitoral*, Editora Fórum, 2012. Professor de Direito Eleitoral.



assim um *sistema de expectativas*<sup>2</sup>, caracterizado não apenas pelo aspecto representativo, mas também pela busca do amplo desenvolvimento social.

Não se desprestigia, com isso, o método eleitoral. Pelo contrário, como destaca Arratíbel Salas, no campo de aplicação das ideias e das instituições democráticas, fala-se também em democracia econômica e democracia

<sup>2</sup> FAYT, Carlos Santiago. *Historia del pensamiento político. Tomo III: edad contemporánea. La democracia. El socialismo*. Buenos Aires: La Ley, 2010, p. 4.

social, mas o certo é que a democracia política é condição indispensável para a conquista das outras duas.<sup>3</sup> Dessa premissa, destaca-se a relevância do Direito Eleitoral: como categoria da ciência jurídica destinada à disciplina das mecânicas eletivas, constitui elemento fundamental para a sobrevivência do Estado democrático de direito, organização política em que a legítima assunção ao mandato representativo admite como uma

<sup>3</sup> SALAS, Luis Gustavo Arratíbel. *Conceptualización del derecho electoral*. In: *Derecho electoral*. Ciudad de México: Porrúa, 2006, p. 26.

única via a identificação com o substrato majoritário da vontade cidadã.

Vem-se de consignar que a realização de eleições, por si só, não conduz ao reconhecimento instantâneo de um regime verdadeiramente democrático. Considerada a democracia em seu aspecto amplo e substancial – a demandar, além da participação na formação do poder, o acesso a um mínimo de liberdade e justiça social –, a adoção da mecânica eletiva tende a proporcionar um governo democrático sob o ângulo da origem, sendo, de consequência, de caráter procedimental. Porém, importa notar que, se a simples execução de pleitos não garante, isoladamente, uma democracia em sua feição integral, vezes há em que o desenvolvimento de eleições sequer assegura a construção do pilar que lhe toca na edificação de um sistema de governo popular. Com efeito, tratando-se de um procedimento, o processo eletivo é, por essência, neutro. Logo, é possível falar-se em eleição

sem se falar em democracia.<sup>4</sup> Nesse sentido, a história política latino-americana demonstra, por uma gama de exemplos lamentavelmente extensa, que muitos regimes autoritários também exploraram o método eleitoral. Obviamente, nesses casos não há se falar em democracia, visto que está ausente o pressuposto de que a sucessão no poder seja resolvida em um marco pacífico, eivado de segurança, certeza e respeito às liberdades civis.<sup>5</sup>

Os periódicos ataques aos governos democráticos impuseram ao processo de maturação do Direito Eleitoral objetivo um desenvolvimento lento, inconstante e dificultoso. Ao longo dos dois últimos séculos, a curva evolutiva demandou a superação de diversos desafios: suplantar uma mentalidade retrógrada e elitista;

<sup>4</sup> Como ensina Dieter Nohlen, as eleições consistem em uma forma de designação de representantes que substitui outros diferentes métodos, como a designação de sucessão por nomeação. Ademais, lembrando que as eleições têm sido celebradas antes mesmo do estabelecimento do sufrágio universal, é dizer, que o uso das eleições como técnica precede a evolução das democracias modernas, conclui: as eleições não são exclusivas da democracia. NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. Ciudad de México: FCE, 1995, p. 9.

<sup>5</sup> LINCE, Rosa María Mirón. El derecho electoral como pilar de la Transición Democrática. Evolución social y racionalidad normativa. In: *Derecho electoral*. Ciudad de México, Porrúa, 2006, p. 43.

quebrar esquemas amparados pelos interesses de poderosas oligarquias; e superar a temível ingerência de setores militares.

Por certo, o processo de desenvolvimento científico continua. Afinal, como salienta Mirón Lince, o regime jurídico que confere certeza a uma democracia não pode pretender ser um conjunto de normas fixas e acabadas: *“Si la democracia ofrece la cualidad de ser flexible para adaptarse a los cambios y crecientes demandas que le requiere la incesante evolución social, el marco legal que la regula necesita ser, también, congruente con esta característica”*.<sup>6</sup>

O estágio atual de avanço normativo permite o reconhecimento de que o Estado brasileiro costuma produzir eleições que gozam de elevados prestígio e legitimidade. Sob o ângulo jurídico, não há dificuldade em perceber que aí se cumpre o papel a que se destina o Direito

<sup>6</sup> Em português: “Se a democracia oferece a qualidade de ser flexível para adaptar-se às mudanças e crescentes demandas requeridas pela frequente evolução social, o marco legal que a regula necessita ser, também, congruente com essa característica”. Id. *ibid.*, p. 42.

Eleitoral. Mas sua importância vai além. Como assevera Dieter Nohlen, um governo surgido de eleições livres e universais é reconhecido como legítimo e democrático; no entanto, o poder das eleições é ainda mais extenso: as eleições competitivas constituem a força legitimadora de *todo* o sistema.<sup>7</sup> Desse modo, a natureza específica do ordenamento eletivo o eleva ao plano político, no qual igualmente oferece um produto tão positivo quanto inclusivos e depurados sejam todos os seus mecanismos e instituições.

Mirón Lince sustenta que os regimes democráticos são considerados legítimos porque seu projeto, sua concepção e seu exercício respondem a um substancial critério de racionalidade. Em sua visão, a democracia logrou consolidar-se como modelo baseado na tomada de decisões mediante votação livre; na deliberação como forma primordial de disputa política; e na convivência com o oponente como condição prévia necessária para que as duas primeiras premissas sejam possíveis. Contudo, opina a autora que, além desses

<sup>7</sup> NOHLEN, op. cit., 1995, p. 12.

elementos, ao sufrágio e ao diálogo uniram-se diversos e importantes valores, tais como a tolerância, a pluralidade, o respeito à liberdade e a legalidade.<sup>8</sup> Como fundamentos do arquétipo democrático, esses elementos devem compor o *ethos* do Direito Eleitoral, cuja missão passará por estimular-lhes e oferecer-lhes uma constante e consistente guarda; haverão de alimentar sua essência, de compor o seu substrato ético, de inspirar o desenvolvimento de suas normas e delinear os contornos de sua aplicação. Afinal, como ensina Dieter Nohlen, a vinculação entre Direito Eleitoral e democracia é estreita e recíproca:

Por un lado, en la medida que el derecho electoral cimienta la certeza de que la representación política corresponde a la voluntad política del electorado expresada a través del voto, en igual medida este derecho se convierte en un instrumento técnico-jurídico para garantizar la democracia. Por otro lado, democracia y representación forman el substrato a partir del cual han de determinarse las críticas y han

<sup>8</sup> LINCE, op. cit., 2006, p. 37.

de hacerse las propuestas de mejora de los mecanismos electorales.<sup>9</sup>

Nesse espírito, a legalidade eleitoral, ultrapassando a função de normatizar e tornar factível a democracia, atuará também como uma importante fonte de promoção da cidadania e de sustentação do regime. Torna-se, assim, imperativo zelar pela conformação de um Direito Eleitoral ótimo não apenas na trivial produção da legitimidade de origem, mas também na edificação de um ordenamento embalado por um espírito de justiça que reproduza os ecos gerais do querer coletivo; um modelo em que o produto das eleições celebre e anime o consenso, na medida em que exija muito mais do que o simples respeito às regras do jogo; um Direito Eleitoral em que diplomas cada vez mais inclusivos e moralizadores espraíem-se e ofereçam a tônica.

<sup>9</sup> Em português: “Por um lado, na medida em que o direito eleitoral cimienta a certeza de que a representação política corresponde à vontade política do eleitorado expressa por meio do voto, em igual medida este direito se converte em um instrumento técnico-jurídico para garantir a democracia. Por outro lado, democracia e representação formam o substrato a partir do qual hão de ser examinadas as soluções técnicas que o direito eleitoral proporciona”. NOHEL, Dieter. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Ciudad de México: FCE, 1998, p. 7.