

ESTUDOS ELEITORAIS

VOLUME 11 - NÚMERO 2

MAIO/AGOSTO 2016

BRASÍLIA - 2016



EJE

Escola Judiciária Eleitoral
Tribunal Superior Eleitoral

ESTUDOS ELEITORAIS

PROCESSO ELEITORAL EM CRISE: EM BUSCA DA LEGITIMIDADE

ALISSON DE BOM DE SOUZA

RAFAEL DO NASCIMENTO

Recebido: 16.4.2016
Aprovado: 31.5.2016



PROCESSO ELEITORAL EM CRISE: EM BUSCA DA LEGITIMIDADE¹

ELECTORAL PROCESS IN CRISIS: IN SEARCH OF LEGITIMACY

ALISSON DE BOM DE SOUZA²

RAFAEL DO NASCIMENTO³

RESUMO

O presente artigo estuda a legitimação do processo eleitoral democrático, por meio de procedimentos juridicamente organizados. Nesse aspecto, há a preocupação em descrever o pensamento estabelecido na teoria da legitimação pelo procedimento de Niklas Luhmann e contextualizá-lo no processo eleitoral. Posteriormente, considerações são apresentadas acerca do ponto de interseção entre a democracia moderna e as eleições no contexto de crise. A metodologia aplicada é a indutiva. Ao final, conclui-se que as eleições periódicas livres são fundamentais para a consolidação democrática, desde que permitam a aceitação da decisão eleitoral pelos interessados.

Palavras-chave: Legitimação pelo procedimento. Processo eleitoral. Democracia.

¹ Artigo recebido em 16 de abril de 2016 e aprovado para publicação em 31 de maio de 2016.

² Procurador do Estado de Santa Catarina. Mestre em Ciência Jurídica pela Univali e pela Universidade de Alicante, Espanha. Especialista em Direito Constitucional e Direito Público.

³ Procurador do Estado de Santa Catarina. Mestre em Ciência Jurídica pela Univali e pela Universidade de Alicante, Espanha. Especialista em Direito Público.

ABSTRACT

This article studies the legitimacy of the democratic electoral process, by legally organized procedures. In this respect, there is concern in describing the thought established in the theory of legitimation by Niklas Luhmann procedure and contextualize it in the electoral process. Subsequently, some considerations are made about the point of intersection between modern democracy and elections. The applied methodology is inductive. Finally, it is concluded that the free periodic elections are essential for democratic consolidation, subject to allowing the acceptance of electoral decision by the parties.

Keywords: Legitimation by procedure. Electoral process. Democracy.

1 Introdução

O presente artigo se refere à legitimação do processo eleitoral democrático, por meio de procedimentos juridicamente organizados. Para desenvolvimento do estudo, tomou-se por base a obra *Legitimação pelo procedimento* (1980), de autoria do doutrinador alemão Niklas Luhmann, que se notabilizou pela apresentação da teoria dos sistemas sociais.

Tem-se como objetivo de pesquisa, basicamente, responder à seguinte questão: como o procedimento eleitoral juridicamente organizado pode contribuir para a estabilidade e legitimação do sistema político, de modo a aperfeiçoar a democracia?

Para tanto, apresentar-se-á o pensamento estabelecido pela teoria da legitimação pelo procedimento, a qual retrata, em síntese, um mecanismo funcional do Direito, o qual busca a aceitação das decisões

pelos destinatários, estabilizando os sistemas sociais, não obstante a opinião vencida.

Posteriormente, analisar-se-á essa matriz teórica no contexto da legitimidade do processo eleitoral, traduzida por uma oportunidade de expressão de insatisfação do povo, sem risco para a estrutura dos sistemas sociais. O eleitor exerce, de fato, um papel fundamental na caracterização de eleições políticas livres, pois sua decisão reduz a complexidade política, indicando rumos a serem alcançados pelos eleitos.

A segunda parte do trabalho, por sua vez, será dedicada à verificação do ponto de interseção entre a democracia moderna e as eleições. A construção do regime democrático passa necessariamente pelo campo da representação e das eleições.

Da mesma forma, será objeto de análise a crise que se instaurou no atual cenário político-eleitoral brasileiro, identificando os motivos que trouxeram nosso processo eleitoral a esse ponto, bem como as consequências nefastas caracterizadas pela apatia e pelo déficit de participação política da sociedade.

Quanto à metodologia, o relato dos resultados será composto na base indutiva. Nas diversas fases da pesquisa, serão utilizadas as técnicas do referente, da categoria, do conceito operacional e da pesquisa bibliográfica.

2 A legitimação pelo procedimento

Os procedimentos juridicamente organizados são aplicados nas mais diversas funções dos poderes constituídos, sendo estruturas jurídicas necessárias à estabilidade do sistema social.

Os atos estatais derivam precipuamente de uma sequência de atos que culmina em uma decisão final. Na linha de Sundfeld (2010, p. 91), os atos estatais são precedidos de processo: há o processo legislativo para as leis, o processo judicial para as sentenças e o procedimento administrativo para os atos administrativos. O processo é o modo normal de agir do Estado.

A obra *Legitimação pelo procedimento* faz parte da vastíssima produção teórica de Niklas Luhmann (1927-1998), professor da Universidade de Bielefeld, Alemanha. Dentro da sua complexa teoria dos sistemas sociais, o Direito é encarado como uma estrutura que define os limites e as interações da sociedade, garantindo expectativas de comportamento e estabilizando a ordem social (LUHMANN, 1980, p. 1). O papel dos sistemas, amparados por suas estruturas, é reduzir a complexidade do mundo circundante, para permitir o funcionamento das engrenagens sociais:

Esta função de redução da complexidade é essencialmente desempenhada pela criação de estruturas, isto é, pela generalização das expectativas de comportamento que, depois, durante largos períodos de tempo, são válidas transitória e objetivamente para diversas situações e são válidas socialmente para uma maioria (LUHMANN, 1980, p. 40).

O procedimento, como um mecanismo funcional do Direito, busca a aceitação das decisões pelos destinatários. A capacidade da estrutura jurídica de garantir a aceitação de suas decisões, mesmo que não declaradas concretamente, permite um ambiente social minimamente estável, tornando-a legítima. Na teoria Luhmanniana, a legitimidade é encarada como uma disposição generalizada para aceitar decisões de conteúdo ainda não definido, dentro de certos limites de tolerância.

E a complexidade é ressignificada na sociedade e no Direito no século XX, ocasionando a crise do Estado, muito pela dificuldade dessa redescoberta. Paolo Grossi descreve esse lento e progressivo fenômeno:

É, de fato, para o historiador do direito, o decorrer do século XX – século de insatisfações sempre mais afloradas e, por tanto, de crise das pré-fabricadas certezas burguesas – é o longo período em que não se está mais satisfeito a ter o olhar limitado ao aparelho estatal e a ficar dele saciado, em que o olhar se dirige sempre mais à sociedade, às suas estruturas, às suas complexas sedimentações. É o longo período da lenta, mas contínua redescoberta da complexidade; com um processo inevitável: da complexidade do social à complexidade do jurídico. Com um resultado um pouco mais do que inevitável: a crise do Estado (GROSSI, 2010, p. 75).

O procedimento se diferencia por meio de normas jurídicas específicas da organização e da separação de papéis socialmente institucionalizada. Além disso, tem de adquirir certa autonomia para se individualizar, mediante uma história própria, e tem de ser suficientemente complexo para poder submeter ao debate os seus conflitos e poder deixar na incerteza, durante algum tempo, as soluções desses conflitos. Desse modo, os interessados no objeto do procedimento serão capazes de colaborar exercendo papéis determinados e absorverão a decisão final com mais facilidade (LUHMANN, 1980, p. 101).

Nesse sentido, o questionamento essencial é como se pode qualificar de legítima a estrutura social do Direito. Essa legitimidade da estrutura jurídica advém não da decisão em si, mas dos procedimentos juridicamente organizados, que devem ter a capacidade de gerar nos seus destinatários o sentimento de aceitação da decisão, ainda que esta lhes seja desfavorável.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2002, p. 5) exercita uma correlação entre definir um Estado como democrático e de direito com duas ordens de referência ética: a ético-política e a ético-jurídica relacionadas, respectivamente, à legitimidade e à legalidade.

Pierre Rosanvallon (2010, p. 233) alerta para o desejo dos cidadãos de serem escutados e de terem seus pontos de vista tomados em consideração; enfim, cada um requer que se leve em conta a especificidade de sua situação e não que esta esteja submetida à aplicação mecânica de uma regra abstrata. A palavra definidora dessa exigência seria proximidade. Uma democracia da proximidade exige uma modalidade de relação entre governantes e governados para reconstituir uma legitimidade debilitada.

O quão legítimo é o direito depende da formatação adequada de processos sociais organizados em procedimentos capazes de levar os destinatários da decisão final à sua assunção, por acreditarem que essa ilusão funcionalmente necessária, a legitimidade, suprime a possibilidade real de decepção rebelde quanto ao conteúdo da decisão.

Na obra *Legitimação pelo procedimento*, Luhmann analisa três procedimentos jurídicos: o judiciário, o legislativo e o administrativo. Em todos eles, a concepção do autor é explicada na vertente de como esses diferentes caminhos processuais servem à função legitimadora do direito:

[...] os procedimentos judiciais controlam as decisões da burocracia no caso particular ou podem conceber-se mesmo como formalidades burocráticas sob o domínio do direito. Os procedimentos parlamentares programam a burocracia e autorizam o seu equipamento financeiro. A eleição dos representantes do povo submete a burocracia a um controle superior de maior ou menor alcance. Em todos estes procedimentos consolida-se a ideia duma

verdade e duma justiça independentes dos detentores do poder e que se lhes opõem. Sob estas circunstâncias e nesta perspectiva polêmica contra o poder, não era possível ver na legitimação do poder o sentido do procedimento juridicamente organizado (LUHMANN, 1980, p. 22-23).

Marinoni (2008, p. 431) aponta que a teoria da legitimação, por meio do procedimento, supõe que a observância dos parâmetros fixados pelo legislador para o desenvolvimento do procedimento que leva à edição da decisão é a melhor maneira de conferir legitimidade ao exercício do poder. Ainda conforme o referido autor,

Para Luhmann, a função da decisão é absorver a insegurança e o objetivo do procedimento é proporcionar aceitabilidade às decisões, evitando resistências que ocasionariam desestabilização ao sistema. Para gerar aceitação, a decisão deve resultar de um procedimento neutro ou alheio a influxos do “meio ambiente”, realizado com base em normas previamente conhecidas, que circunscrevem as atuações dos atores processuais (MARINONI, 2008, p. 434-435).

Assim, o procedimento não tem a finalidade ou a pretensão de alcançar decisões justas, devendo apenas propiciar uma decisão aceitável.

O processo eleitoral, nessa concepção, deve ser formulado no sentido de conferir legitimidade ao sistema político, no escopo de manter a estabilidade social em um ambiente de alta complexidade.

2.1 Legitimidade e processo eleitoral

Quando trata da eleição política, Luhmann critica as teorias relacionadas a valores e indica que a teoria sociológica dos sistemas apresenta novos recursos para se entender o fenômeno eleitoral. Para ele, fundamentalmente, as eleições servem para designar aqueles que irão exercer funções político-administrativas (LUHMANN, 1980, p. 131-132).

Os processos de eleição têm de ser especificáveis como funcionais e separáveis das outras relações de papéis, têm de poder produzir incerteza e alternativas, de acordo com a complexidade necessária, e têm de conter uma norma reguladora de apoio e controle que permita que esses problemas sejam decididos (LUHMANN, 1980, p. 133). O processo eleitoral permite a diferenciação do sistema político, gerando sua autonomia diante dos demais sistemas e contribuindo para a legitimação do sistema social.

O papel do eleitor autoriza a absorção das frustrações e dos protestos dos indivíduos para garantir a estabilidade social, haja vista que a eleição política oferece uma oportunidade de expressão da insatisfação sem risco para a estrutura, ou seja, a estabilidade do sistema social é garantida e, ao mesmo tempo, a cidadania pode se expressar livremente.

Interessa notar que o processo eleitoral não serve à concretização de interesses e necessidades, tampouco para decidir conflitos concretos, pois estes são resolvidos, ou postergados, pelo exercício das competências conquistadas pelo voto. Por meio da eleição política, ocorre sua separação da imposição direta de interesses, pois “em primeiro lugar, na eleição são distribuídos apenas lugares e competências e não, simultaneamente, a satisfação de necessidades” (LUHMANN, 1980, p. 137).

Fica clara a ideia de que a eleição tem um caráter de generalidade, não expressando exatamente a concretização de ideais e de projetos. A conflituosidade social não é resolvida em uma eleição; pelo contrário, sua solução pode ser consequência de uma eleição política. Os níveis de consenso gerados por uma eleição política agregam legitimidade ao poder constituído e permitem um desenvolvimento duradouro. Moreira Neto (2002, p. 7) explica a relação entre o nível de consenso de uma

sociedade e a interação entre legitimidade e legalidade. Nesse sentido, os sistemas juspolíticos de alto consenso maximizam a legitimidade e podem funcionar com baixo nível de coerção, enquanto que os sistemas jurídicos de baixo consenso maximizam a legalidade e necessitam funcionar com alto nível de coerção.

Por isso é que os conflitos sociais, muitas vezes, não são decididos pelo próprio povo, diretamente, mas pelo representante popular legitimado pelo sufrágio. Serve a eleição como um primeiro mecanismo de absorção das contraditórias pretensões dos diferentes grupos sociais, permitindo ao sistema político a chance de dar respostas no exercício do mandato.

As eleições devem ser organizadas de forma que os participantes tenham liberdade e que, ao final, aceitem o seu resultado, sendo este obrigatório. Para além disso, o processo eleitoral, mesmo sendo incapaz de gerar uma satisfação contínua, permite ao sistema político renovar-se e garantir sua legitimidade.

2.2 Legitimação pelas eleições

O eleitor exerce um papel fundamental na caracterização de eleições políticas livres, pois sua decisão reduz a complexidade política, indicando rumos a serem alcançados pelos eleitos.

Os diferentes papéis exercidos pelo indivíduo se descolam da função de eleitor, fazendo com que as infinitas possibilidades políticas sejam reduzidas às possibilidades de decisão existentes. Se ele elege como católico ou como servidor público, se exprime a sua crítica a respeito de determinadas decisões sobre o grupo que está no poder, se reage mais a uma situação ridícula de política externa ou a fracassos da política econômica, se, nas suas próprias preferências políticas, prossegue uma

tradição de família ou age em oposição a ela, se é influenciado pela propaganda eleitoral correspondente ou leva a cabo o “ponto de vista” adquirido na conversa informal, é-lhe facultativo. Há mais causas do que possibilidades de decisão, de modo que se torna inevitável um processo de filtragem. Nisso reside a participação do eleitor na redução da complexidade política.

Nas sociedades primitivas, os papéis políticos estavam ligados a outras funções já exercidas pelo indivíduo, o que se pode chamar de alistamento atributivo. O aumento expressivo da complexidade acarreta a transição de um alistamento atributivo para um alistamento orientado para a aptidão. Os papéis políticos tornam-se flexíveis em relação aos outros exercidos pelo indivíduo.

Numa sociedade que evolui para uma maior complexidade, processos dinâmicos de alistamento substituem as antigas ligações estáticas de papéis. Geralmente, criam-se funções especiais como a do eleitor, a do candidato e a do chefe da seção eleitoral, que são limitados nas suas possibilidades de comportamento por meio de regulamentos jurídicos.

Luhmann (1980, p. 134) aponta que a criação de papéis específicos nos processos jurídicos de eleições livres é possível em decorrência da universalização do direito ao voto e da igualdade do voto e mediante o segredo da votação.

Ademais, a periodicidade das eleições é relevante para o sistema político, pois permite à minoria tornar-se maioria futuramente. A função do processo eleitoral de formar alternativas e mantê-las em aberto é garantida por eleições periódicas, de forma que os que foram derrotados não fulminam suas esperanças, apenas adiam-nas.

Cria-se, com a distribuição de papéis específicos no processo eleitoral periódico, uma história própria, permitindo ao eleitor rejeitar ou confirmar as decisões anteriores:

[...] a eleição, repetida periodicamente, converte-se num processo em que o sistema político se pode orientar pela sua própria história. Pode aprender a reagir a si mesmo e à sua ação na sociedade. É precisamente a situação supercomplicada e confusa da eleição que sugere ao eleitor a satisfação da sua necessidade de estrutura através da história (e não através do planeamento) a utilizar, portanto, a história criada para redução de complexidade no próprio sistema. O eleitor reage a isso, porque não sabe como o tratarão as pessoas a eleger, se da mesma forma anteriormente os eleitores tinham tratado. A eleição converte-se num mecanismo por meio do qual o sistema político se auto-sanciona [*síc*] e a decisão político-administrativa do passado confirma ou rejeita (LUHMANN, 1980, p. 140-141).

Para Enterría e Fernández (2011, p. 87), a participação dos cidadãos nos processos decisórios é capaz de diminuir a disfunção organizatória e burocrática, além de criar um novo consenso, uma nova legitimidade que permita superar a crise atual do poder. Desse modo, a ideologia participativa significa um contraponto ao desenvolvimento dos sistemas burocráticos.

Outro ponto crucial da eleição política é que “a incerteza do resultado da eleição serve como motivo essencial para a colaboração comunicativa e compromisso” (LUHMANN, 1980, p. 131). Onde não exista essa incerteza, não se pode, a rigor, falar de eleições.

A possibilidade de diferentes grupos chegarem ao poder por meio de eleições livres e periódicas torna o sistema político mais saudável e, por conseguinte, legítimo. A incerteza gera o compromisso de todos os participantes com o resultado do processo eleitoral.

Isso gera a autonomia da política perante outros âmbitos da sociedade. O fato é que a política é fundamentalmente um fenômeno de solução das intempéries sociais e a sua autonomia em relação a outros sistemas a torna mais ligada à sociedade. Com a autonomia da política, cresce a força da sociedade, aumentando a influência desta sobre as decisões estatais.

Assim, o processo eleitoral juridicamente organizado contribui para a legitimação do sistema político, conferindo ao sistema social estabilidade.

3 Democracia e eleições

O conceito de democracia é temporal e apresenta diferentes características de acordo com a sociedade na qual o instituto está inserido.

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que a democracia concebida na Grécia antiga retrata uma experiência ímpar, desalinhada da estrutura democrática surgida com os Estados Nacionais e completamente oposta ao regime consolidado no pós-guerra.

Certamente, diante do atual contexto histórico e político, deve-se considerar que a democracia contemporânea possui algumas características que a diferem da democracia antiga (BIELSCHOWSKY, 2013, p. 53).

Nesse sentido, Lenio Luiz Streck e José Luis Bolzan de Moraes esclarecem o conceito formal da democracia inserida nos Estados atuais:

[...]a democracia é um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. Ou seja, a democracia significa, nesta perspectiva, a montagem de um arcabouço de normas que definem antecipadamente os atores e a forma do jogo, identificando-se, de regra com as questões relativas a quem vota?, onde se vota? e com quais procedimentos?, sendo que, para cada pergunta, devemos adotar respostas compatíveis (STRECK e MORAIS, 2004, p. 104).

Assim, para que a caracterização da democracia seja perfeita, todos devem votar em todos os locais onde se tomem decisões de caráter coletivo, com o mecanismo fundamental da regra da maioria, assegurando a possibilidade de escolha, por meio da garantia dos direitos de liberdade, dos partidos, das eleições, do sufrágio e das decisões por acordo ou por maioria com debate livre.

A propósito, vale destacar a lição de Bobbio e Bovero, que enumera a coexistência de seis requisitos básicos para a configuração do modelo democrático moderno:

1) todos os cidadãos que tenham alcançado a maioridade etária sem distinção de raça, religião, condição econômica, sexo, devem gozar de direitos políticos, isto é, cada um deles deve gozar do direito de expressar sua própria opinião ou de escolher quem a expresse por ele; 2) o voto de todos os cidadãos deve ter peso igual; 3) todos aqueles que gozam dos direitos políticos devem ser livres para poder votar segundo sua própria opinião formada, ao máximo possível, livremente, isto é, em uma livre disputa entre grupos políticos organizados em concorrência entre si; 4) devem ser livres também no sentido de que devem ser colocados em condições de escolher entre diferentes soluções, isto é, entre partidos que tenham programas distintos e alternativos; 5) seja para as eleições, seja para as decisões coletivas, deve valer a regra da maioria numérica, no sentido de que será considerado eleito o candidato ou será considerada válida a decisão que obtiver o maior número de votos;

6) nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, particularmente o direito de se tornar por sua vez maioria em igualdade de condições (BOBBIO; BOVERO, 2000, p. 427).

Uma vez conquistadas tais premissas e caracterizada a forma de governo como democrática, há de se destacar que existem diferentes modelos por meio dos quais a democracia pode ser exercida. Esclarecendo, a democracia direta é aquela em que as decisões são tomadas pelo povo, sem a interlocução de representantes. A democracia indireta traduz o conceito de que o povo toma suas decisões por meio de seus representantes escolhidos, os quais são os únicos detentores do poder de escolha. Já a democracia semidireta, vigente no Brasil, é aquela na qual as decisões são tomadas, em regra, pelos representantes escolhidos pelo povo, mas existem mecanismos que permitem aos cidadãos participarem direta e ativamente da arena política e, conseqüentemente, da tomada de decisões.⁴

Analisando essa classificação, pode-se deduzir que existe nexo entre a forma como a democracia se apresenta e a dimensão territorial do Estado, de maneira que apenas o governo por representação é possível em um Estado grande, seja para evitar a desordem no procedimento de exercício democrático, seja porque a forma representativa permite a limitação e a correção do governo (BOBBIO, 1987, p. 151).

Isso demonstra que a efetivação do regime democrático concebido atualmente é fruto de uma operação historicamente complexa e longa, na qual se conectam a construção teórico-conceitual, a

⁴ No Brasil, o exercício da democracia direta pode ser extraído de institutos que incluem o cidadão no debate político, independentemente da decisão tomada pelos representantes eleitos, a exemplo do plebiscito, do referendo, da iniciativa popular, do orçamento participativo e das audiências públicas realizadas no âmbito do Poder Legislativo.

expansão populacional e territorial dos estados e a vivência prática em determinada sociedade. Nesse cenário, não há lugar para a dicotomia atores *versus* plateia, uma vez que o povo é também agente, não havendo pacientes, por se tratar de um processo dinâmico, interativo e construtivo (PASOLD, 2014, p. 1).

Tais considerações acerca da democracia são imprescindíveis para o entendimento de que, modernamente, há uma representação democrática formal, entendida como a autorização dada pelo povo ao representante eleito para exercer o poder em seu nome; e, ainda, uma representação democrática material, que consiste no momento referencial substantivo, ou seja, trata da necessária vinculação da atuação do representante à necessidade dos representados (BIELSCHOWSKY, 2013, p. 79).

De fato, a escolha de determinado candidato não o transforma, automaticamente, em um democrata. O representante eleito deve sempre observar as diretrizes da soberania e da vontade popular, respeitando os valores individuais e conduzindo o processo de decisão por caminhos plenos de valores democráticos.

Vê-se, portanto, que a construção do conceito de democracia nos Estados do pós-guerra passa, necessariamente, pelo campo da representação e, conseqüentemente, das eleições. Em outras palavras, um regime desprovido de eleições periódicas, de sufrágio universal e de voto direto e secreto nem de longe pode ser concebido como um regime democrático. A verdade é traduzida pela expressão segundo a qual sem eleição não há democracia.

Diante disso, a análise do processo eleitoral como instrumento de legitimação da representação política e de consolidação das bases

democráticas torna-se impreterível para a definição do cenário político-eleitoral de qualquer Estado que se diga democrático.

3.1 Democracia como processo eleitoral⁵

O processo eleitoral é originário dos ideais de política das civilizações greco-romanas. Atualmente, está presente em muitos países do mundo. Contudo, ele é nominado como democrático somente quando a liberdade é assegurada plenamente a todos os membros da sociedade. Em verdade, dessa liberdade nasce o pluralismo político e se aperfeiçoa o princípio jurídico da igualdade de oportunidades, traduzido pela livre disputa dos cargos eletivos e pela igualdade de valoração das manifestações dos cidadãos (ROCHA, 1998, p. 3).

Nesse ponto consiste a teoria de Luhmann, uma vez que, no processo eleitoral democrático, o papel do eleitor autoriza a absorção das frustrações e dos protestos dos indivíduos para garantir a estabilidade social, haja vista que a eleição política oferece uma oportunidade de expressão da insatisfação sem risco para a estrutura. Ou seja: a estabilidade do sistema social é garantida e, ao mesmo tempo, a cidadania pode se expressar livremente.

Destaque-se que a legitimação e a consolidação da democracia ao longo do tempo estão intimamente relacionadas à evolução do processo eleitoral, o qual tem por fundamentos o debate político, a livre expressão do sufrágio e a diminuição do abuso de poder.

⁵ Importante destacar que a presente pesquisa enfrenta o processo eleitoral como um debate político inerente ao regime democrático, destinado à escolha de representantes do povo, abandonando-se o fato de que o processo eleitoral também pode ser visto como objeto do sistema denominado *direito processual eleitoral*.

Em outras palavras, ao processo eleitoral uniram-se diversos e importantes valores democráticos, tais como a tolerância, a pluralidade, o respeito à liberdade e a legalidade. A propósito, na visão de Frederico Franco Alvim (2014, p. 30),

[...] 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.

Isso explica por que o processo eleitoral deve estar presente em todos os extratos da sociedade, a fim de fomentar a democracia. Exemplificando, o engajamento dos estudantes na eleição para a ocupação de cargos nos centros acadêmicos promove o debate político, introduz a cultura da tolerância ao opositor e consolida os valores da democracia representativa.

Seguramente, o processo eleitoral se apresenta como instrumento utilizado para dar conta da alternância de poder, permitindo a expressão da vontade popular para a composição da representação política no âmbito das funções executivas ou no exercício de cargos legislativos (STRECK; MORAIS, 2004, p. 178).

Segundo a Ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha (1998, p. 1),

Para se cuidar do processo eleitoral como instrumento de realização da democracia, há que se enfatizar três expressões: cidadania, participação popular e pluralismo. É do exame destes três elementos que se conclui sobre a realização, ou não, da democracia em determinada sociedade.

De fato, o princípio democrático exprime fundamentalmente a exigência da integral participação de todos na vida política do país,

garantindo-se o respeito à soberania popular. Nesse aspecto, a representação política não deve ser meramente teórica, pois uma democracia autêntica e pragmática exige efetiva participação popular no processo eleitoral, nas decisões governamentais e na fiscalização das ações de seus representantes.

Em relação ao respeito ao pluralismo, é certo que a democracia é o regime da justiça dos homens, os quais são plurais em sua condição humana única. Dessa forma, o pluralismo político, constitucionalmente previsto como fundamento da República Federativa do Brasil, é princípio jurídico de acatamento obrigatório (ROCHA, 1998, p. 3).

A cidadania, por sua vez, revela-se na condição essencial da soberania popular, que é manifestada pelo voto direto, secreto, universal e periódico, havido constitucionalmente como instrumento de participação excelente do cidadão no processo político. O voto, em seu esboço constitucional, está inserido no ordenamento jurídico vigente como emanção própria e inflexível da cidadania soberana, tendo natureza de norma dotada de super-rigidez constitucional (ROCHA, 1998, p. 4).

A propósito, cumpre destacar:

O voto diz diretamente com o processo eleitoral, essencial à democracia. Mas se é exato – e parece-me que o é – que sem eleições não se tem Democracia, também é certo que não basta se garantirem eleições (ou pelo menos quaisquer eleições) para se ter realizada a democracia. Nem qualquer processo eleitoral é democrático, nem a circunstância de se terem eleições garante o livre exercício da cidadania pluralista. Mas se o processo eleitoral pode não ser suficiente, não se há negar que ele é imprescindível à democracia semidireta ou à indireta ou representativa (ROCHA, 1998, p. 4).

Em resumo, os institutos da democracia e do processo eleitoral são indissociáveis e se estruturam de forma mútua e concomitante. O que não significa dizer que a participação ativa e integral dos cidadãos e o respeito ao pluralismo devem estar restritos ao período eleitoral. Todas essas dimensões são igualmente fundamentais na consecução do itinerário de um regime democrático autêntico dotado de instrumentos eficazes à sua realização.

Certamente, como já destacado anteriormente, o quão legítimo é o direito depende, na visão de Luhmann, da formatação adequada de processos sociais organizados em procedimentos capazes de levar os destinatários da decisão final à sua assunção, por acreditarem que essa ilusão funcionalmente necessária, a legitimidade, suprime a possibilidade real de decepção rebelde quanto ao conteúdo da decisão.

3.2 O processo eleitoral na atualidade

O Brasil se insere no contexto da democracia representativa, pois privilegia eleições periódicas e garante o direito ao voto de maneira indiscriminada.

De fato, o desenho constitucional do Estado brasileiro é democrático, baseando-se em um conjunto de princípios saudavelmente comprometidos com a soberania popular, conforme se pode extrair do art. 1º, parágrafo único, e do art. 14, ambos da Constituição Federal de 1988.

No entanto, substancialmente, nosso processo eleitoral enfrenta um período de crise democrática, que pode ser verificada no alto índice de abstenção eleitoral, no aumento da apatia do cidadão em relação ao processo de escolha e no déficit de participação política da sociedade.

Não bastasse isso, a experiência após as eleições presidenciais de 2014 demonstra uma não aceitação consistente do resultado eleitoral, no qual a Presidente Dilma Rousseff venceu as eleições por uma pequena margem de votos em relação ao candidato Aécio Neves.

A origem da mencionada crise pode ser encontrada nas promessas apresentadas pelo modelo constitucional democrático teórico, mas não cumpridas pelo modelo democrático real.

Melhor explicando e exemplificando: enquanto no plano teórico a democracia prega o protagonismo do indivíduo, a derrota do poder das oligarquias e a educação para a cidadania por meio da prática democrática, no modelo real, em posição diametralmente oposta, prioriza-se o protagonismo dos grupos, o poder das oligarquias e o voto de troca em detrimento da cidadania ativa (STRECK; MORAIS, 2004, p. 105).

Além disso, a contradição evidente entre os compromissos firmados no período eleitoral e o que é posto em prática após se assumir o poder é elemento catalisador da crise do processo eleitoral e da própria crise do poder. A afirmação de que se devem vender sonhos aos eleitores, repetida pelos especialistas em *marketing* eleitoral, deve ser mitigada por um limite ético-político dos candidatos para sua própria sobrevivência pós-eleição. Os candidatos devem exercer o seu papel nas eleições de modo a propiciar condições futuras de exercício de poder. Por óbvio que uma dose de otimismo é importante, contudo não se pode oferecer aquilo que previamente se sabe impossível.

Tais afirmações traduzem a ideia de que o processo eleitoral está desprovido de legitimidade, pois é construído sobre premissas equivocadas, levando os eleitores à decisão final despida de qualquer ilusão de funcionalidade necessária, conforme a teoria desenhada por Luhmann.

Além disso, muito embora tenha havido evolução quanto ao alargamento do conceito de quem vota e onde se vota, pode-se observar que a atuação do eleitor é pautada unicamente por um dever social, o que inviabiliza a consolidação de um processo de participação política inserido no ideal da conscientização da cidadania. Tal situação ocasiona a perda de sentido no projeto de educação para a cidadania, a qual privilegia a opinião consciente em vez da troca de favores (STRECK; MORAIS, 2004, p. 106).

Outro ponto crítico do nosso processo eleitoral está relacionado ao sistema partidário. Isso porque é crescente a fragmentação das fronteiras ideológicas e programáticas dos partidos, gerando volatilidade eleitoral e queda nos níveis de participação popular. Certamente, tal circunstância provoca frustração e apatia no eleitor, ao perceber a incompatibilidade entre a sua vontade e as ações do representante, na medida em que são desprovidas de qualquer compromisso com o interesse coletivo e com o programa do partido em que o eleito está inserido.

Como se não bastasse, dentro desse quadro de infidelidade ideológica, criam-se, nos órgãos legislativos, as chamadas *bancadas de interesses*, as quais representam uma linha específica - em detrimento do interesse geral - e dispõem, algumas vezes, de mais força do que os próprios partidos políticos, situação que prejudica, inquestionavelmente, o debate do processo eleitoral (ROCHA, 1998, p. 3).

Superada a questão partidária, é importante ressaltar que o processo eleitoral brasileiro apresenta deficiência gritante no período de campanha eleitoral, consistente na desinformação do eleitor acerca da intenção dos candidatos. Isso ocorre basicamente em virtude da pobreza dos debates, da ausência de programas claros de governo e dos compromissos assumidos casuisticamente. Resumindo, as informações

são postas de maneira tão desconexas e aleatórias, que, além de não ajudarem no entendimento do eleitor, acabam por confundi-lo.

Na verdade, longe de justificar quaisquer desvios produzidos pelo nosso processo eleitoral, é importante ressaltar que o Brasil ainda não atingiu sua maturidade democrática, seja em razão do longo período de instabilidade política, seja em virtude da oscilação econômica, que provocam reflexos e efeitos econômicos, sociais e políticos na sociedade brasileira até os dias atuais.

Diante de tais premissas, afirma-se que há, notadamente, uma dissociação entre o sistema normativo fundamental e a realidade produzida pelo convívio democrático, pretensamente sob a égide daquele ordenamento. Porém, coloca-se como mais grave a ausência de fundamento da experiência da cidadania que se anota com base nessa constatação.

A dissociação entre o modelo jurídico democrático positivado, fundamentado em princípios coerentes com o ideal de justiça, e a experiência havida na dinâmica política da sociedade entrava o florescimento da cidadania. Sem esta não há democracia, ficando obstruído, sobremaneira, o processo de debate político eleitoral. Para que seja restabelecida a convergência entre os campos teórico e prático, há de haver educação cívica que conduza à participação efetiva e eficaz, condição que, atualmente, não se verifica no Brasil (ROCHA, 1998, p. 1).

O processo eleitoral da atualidade está representado em um ambiente de instabilidade social, não atingindo, portanto, sua função precípua de atender expectativas, afastando a característica de legitimidade do sistema político.

Ao final, faz-se necessária a adequação de mecanismos que ampliem a eficácia de representatividade, seja por meio de um aumento de expectativa e de interesse do cidadão no processo eleitoral, seja por meio de práticas que insiram a sociedade na participação permanente da democracia semidireta.

4 Conclusão

Nota-se uma evolução democrática ao longo da história e isso gera a necessidade do estabelecimento de procedimentos de eleição juridicamente organizados, a fim de que os participantes do sistema político possam ter ciência de como se chega e se exerce o poder político.

Na experiência brasileira, tem-se verificado uma incapacidade de o sistema político responder minimamente as expectativas do corpo social. E o processo político-eleitoral não está sendo capaz de absorver as frustrações dos indivíduos e dos grupos, culminando na desestabilização do sistema, seja pela violência, seja pela solução jurisdicional de discussões eminentemente políticas.

Niklas Luhmann aponta a eleição política como um procedimento juridicamente organizado relevante para conferir estabilidade ao sistema social. A existência de garantias para o eleitor decidir livremente, a incerteza do resultado eleitoral e a construção de um arcabouço normativo seguro baseado na periodicidade eleitoral acarretam a realização de eleições políticas livres fundamentais para a legitimação do sistema social.

A construção de um sistema social democrático e estável perpassa a realização periódica de eleições livres, cujo arcabouço de regras deve contribuir decisivamente para a aceitação da decisão eleitoral por todos

os participantes, ou, ao menos, diminuir consideravelmente as tensões e frustrações inerentes às relações humanas.

Referências

ALVIM, F. F. O Direito Eleitoral como elo entre a democracia e a representação política. *Revista eletrônica da EJE*, n. 4, p. 27-31, 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/revista-eletronica-eje>>. Acesso em: 22 dez. 2015.

BIELSCHOWSKY, R. M. *Democracia constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2013.

BOBBIO, N.; BOVERO, M. (Org.). 2000. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Elsevier.

BOBBIO, N. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

ENTERRÍA, E. G.; FERNANDÉZ, T. R. *Curso de Derecho Administrativo II*. 12. ed. Cizur Menor (Navarra) Espanha: Editorial Aranzadi, 2011.

GROSSI, P. *O direito entre o poder e ordenamento*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

LUHMANN, N. *Legitimação pelo procedimento*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1980.

MARINONI, L. G. *Teoria geral do processo*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MOREIRA NETO, D. F. *Legitimidade e discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

PASOLD, C. L. Eleições e democracia. *Resenha Eleitoral - nova série*, v. 1, n. 1, 1994. Disponível em: <<https://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral>>. Acesso em: 22 dez. 2015.

ROCHA, C. L. A. O processo eleitoral como instrumento para a democracia. *Resenha Eleitoral - nova série*, v. 5, n. 1, 1998. Disponível em: <<https://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral>>. Acesso em: 2 dez. 2015.

ROSANVALLON, P. *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad y proximidad*. Madrid: Espasa Libros, 2010.

STRECK, L. L.; MORAIS, J. L. B. *Ciência política e teoria geral do estado*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SUNDFELD, C. A. *Fundamentos de Direito Público*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.