

Populus

Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

ano II | número 2 | outubro 2016



EJE



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA



AS CORREGEDORIAS ELEITORAIS COMO INSTÂNCIAS DO PROCESSO DEMOCRÁTICO

Fábio Alessandro Costa Bastos*

Carmen Lúcia Costa Brotas**

RESUMO

O presente trabalho visa refletir acerca do papel desempenhado pelas Corregedorias Eleitorais no Estado Democrático de Direito, demonstrando que, distante de uma atuação fiscalizadora e inquisitorial, estas devem zelar pela efetividade dos direitos fundamentais, notadamente os políticos, os quais são admitidos como pertencentes a esta categoria. Neste desiderato, admite-se que a democracia não pode ser concebida como um processo pronto e acabado, estando, em verdade, em constante construção e prescindindo, para a sua manutenção, de instâncias que visem assegurar a observância dos pilares democráticos, uma vez que o reconhecimento das diretrizes e dos mecanismos pelo ordenamento jurídico não se revelam suficientes para a sua preservação.

Palavras-chave: Democracia. Direitos fundamentais. Corregedorias Eleitorais.

ABSTRACT

The current work focuses on reflecting beyond the performing role of the Electoral Internal Affairs in the democratic state of law, demonstrating that it's distant from a fiscalizing and inquisitorial performance, these must ensure through the effectiveness of the fundamental rights, notably the politicians, which are admitted as belonging in this category. In this desideratum, it admits that the democracy can't be designed as a ready and finished process, being, in true, in constant construction and prescindig, for its maintenance, of instances that focus to assure in observance of the democratic cornerstones, once that the recognition of the guidelines and of the mechanisms through the legal order that doesn't reveal sufficiently for its preservation.

Keywords: Democracy. Fundamental rights. Electoral Internal Affairs.

1 INTRODUÇÃO

A democracia deve ser concebida como regime político em constante (re)construção a fim de que se possa manter a efetividade dos valores que lhe são essenciais e sem os quais acabará por ser descaracterizada. Não se revela suficiente a mera previsão, nas normas positivadas, de institutos jurídico-políticos sem que haja, na

* Juiz de Direito (BA). Corregedor Regional Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia.

** Mestre em Direito e Especialista em Direito do Estado pela Universidade Federal da Bahia. Coordenadora de Análise Técnica do Tribunal Regional da Bahia.





estrutura do Estado que se identifica como democrático, mecanismos e instâncias que visem assegurar a observância dos ditames caracterizadores deste sistema político.

A qualificação de uma sociedade como democrática exige a previsão e, acima de tudo, a garantia dos direitos fundamentais. Reconhece-se, neste trabalho, a intrínseca relação existente entre estes direitos e o funcionamento regular da democracia. Por conseguinte, admitir uma sociedade, ainda que assim definida em leis fundamentais, como democrática sem que haja o devido respeito aos direitos fundamentais é conceber a existência de “democracia sem democracia”.

O exercício dos direitos políticos, concebidos como fundamentais, também apresenta estreita relação com a ideia de representação, a qual, por mais que haja, nas democracias modernas, problemas na relação entre representantes e representados, é essencial a este regime político.

Desvios no manejo dos procedimentos e mecanismos relativos aos direitos políticos demonstram mácula à representação e, conseqüentemente, ao regime democrático. Destarte, impõe-se às sociedades que buscam serem reconhecidas como democráticas o permanente aperfeiçoamento dos engenhos que visam assegurar o exercício destes direitos de forma efetiva a fim de que o empreendimento decisório da coletividade represente a legítima vontade dos cidadãos.

A previsão e a estruturação de instâncias que visem a identificação e a correção de distorções no manejo dos instrumentos relativos ao exercício dos direitos políticos estão, portanto, em sintonia com a ideia de preservação da democracia, constituindo exemplo elucidativo a existência das Corregedorias Eleitorais.

Assim sendo, este trabalho propõe-se a apresentar o cotejo analítico entre as principais atribuições das Corregedorias Eleitorais com os ditames estabelecidos na Constituição Federal de 1988, a qual estabeleceu o Estado Democrático de Direito, com vias a desconstruir a ideia de que a razão de existência destas instâncias vinculam-se à mera censura de irregularidades detectadas.

2 A IMPORTÂNCIA E A OBSERVÂNCIA DA DEMOCRACIA: UM PROCESSO EM CONSTRUÇÃO

A democracia não se constitui em um modelo fechado, hermético de organização das formas de disputa, ascensão e participação política na sociedade. Algumas definições mínimas, como a proposta por Bobbio¹ defendem a democracia como um conjunto de regras do jogo, ou as indicações para a tomada de decisão e os seus respectivos procedimentos para que a tomada de decisão seja legítima, ajudam a encontrar alicerces que permitem a classificação, o aprimoramento e a defesa da democracia, mas não podem ser avaliadas como algo acabado.

Dahl² defendeu que, durante mais de dois milênios e meio, a humanidade debate a democracia, contudo, o seu processo histórico está distante da linearidade, não guarda equidistância nas experiências da Grécia e de Roma da Antiguidade, tampouco estas experiências dos antigos foram replicadas pelos modernos, na constituição das democracias representativas. Os imensos hiatos históricos dos governos populares apontam para a necessidade de pensá-la enquanto um bem a ser construído continuamente, que depende dos avanços das ideias e costumes democráticos e do número crescente de cidadãos dispostos a defendê-la.

¹ BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. 6. ed. Rio de Janeiro: Campos, 2000.

² DAHL, Robert. *Sobre democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.





A diversidade de experiências e as transmutações pelas quais a democracia foi objeto no processo histórico estão longe de ser um obstáculo na busca para identificar elementos que nos permitam entendê-la e aperfeiçoá-la. As contribuições que uma Corregedoria Eleitoral pode ofertar neste percurso estão inseridas nos esforços da contemporaneidade da construção contínua da democracia, que tem a participação popular e a constituição de governos que reflitam esta vontade da maioria como um de seus alicerces.

Parece haver um consenso entre os estudiosos da democracia, desde os escritos de Aristóteles,³ em “Política”, que a democracia, em suas variadas acepções e formas, é a melhor maneira encontrada pelos humanos, até a atualidade, em relação a sistemas políticos, principalmente em sociedades com milhares de concernidos. As tentativas de exclusão, de constituição de um governo a partir de especialistas não podem servir de anteparo para facilitar a constituição de governos autocráticos, cruéis e corruptos. Dahl defende que “a democracia garante a seus cidadãos uma série de direitos fundamentais que os sistemas não-democráticos não concedem e não podem conceder”,⁴ sendo não apenas um sistema de governo, mas, essencialmente, um sistema de direitos.

Para satisfazer as exigências da democracia, os direitos nela inerentes devem realmente ser cumpridos e, na prática, devem estar à disposição dos cidadãos. Se não estiverem, se não forem compulsórios, o sistema político não é democrático, apesar do que digam seus governantes, e as “aparências externas” de democracia serão apenas fachada para um governo não democrático.⁵

O direito de participação efetiva e a igualdade do voto, associados à inclusão de adultos, constituem-se elementos estruturantes do processo democrático. Some-se a oportunidade que a democracia oferece aos indivíduos de exercerem a liberdade de autodeterminação, cuja consequência é a de viver sob leis que foram resultados de suas próprias escolhas. Importante destacar que esta aversão à autocracia, a regimes autoritários e ditatoriais está no cerne do próprio nascimento da democracia grega, em 509 a.C. Já havia ali, na primeira experiência de democracia, a crença de que os membros da associação podiam se autoconduzir a partir de suas próprias decisões, de suas reflexões e de sua organização. Por isso, nos processos da democracia representativa, as fraudes, violações e falsificações de qualquer dos procedimentos da representação obtida no sufrágio comprometem todo o processo democrático.

Os modernos reinventaram a democracia nacional e internacional, com o Estado Nação. Na sua acepção antiga, a democracia dos gregos era local, restrita às perspectivas da *polis* dos atenienses. Ao reinventar a democracia, os modernos constituíram mecanismos e estruturas que pudessem estabelecer paralelos entre a vontade dos concernidos e a força autocrática do Estado. A representação, desta forma, busca não apenas edificar pontes entre a formação do governo e a opinião dos indivíduos, mas, precisamente, garantir esta rede de proteção dos indivíduos contra a força de seu próprio Estado, dentro de uma concepção liberal. Pensadores liberais como John Stuart Mill apontaram e defenderam a compatibilidade entre democracia e representação política, mediante um conjunto de diretos a exemplo da liberdade

³ ARISTÓTELES. *Política*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

⁴ DAHL, 2009, p. 60.

⁵ *Ibidem*, p. 62.





de pensamento, de religião, de reunião, de imprensa. A liberdade advogada por Mill, por exemplo, não é uma expressão do naturalismo, mas a preservação da esfera das decisões individuais.

Em primeiro lugar, o domínio interior da consciência, a liberdade de pensamento e de sentimento, a liberdade absoluta de opinião e de sentimento em todos os assuntos práticos ou especulativos, científicos, morais ou teológicos. Em segundo lugar, a liberdade de gostos e de ocupações, a de formular um plano de vida que esteja de acordo com o caráter do indivíduo, a de fazer o que se deseja, sujeitando-se às consequências que vierem a resultar, sem qualquer impedimento de terceiros, enquanto o que fizermos não lhes cause prejuízo, mesmo no caso em que nos julguem a conduta insensata, perversa ou errônea. Em terceiro lugar, a liberdade de cada indivíduo resulta a liberdade, dentro de certos limites da combinação entre indivíduos; a liberdade de se unirem para qualquer fim que não envolva danos a terceiros supondo-se que as pessoas assim combinadas são de maior idade e não foram nem forçadas nem iludidas.⁶

A democracia, conforme indicado por Dahl,⁷ tem inúmeras vantagens em relação aos sistemas autocráticos e ditatoriais como evitar a tirania, permitir a garantia de direitos essenciais, a liberdade geral, a autodeterminação, a autonomia moral e o desenvolvimento humano, a proteção dos interesses pessoais essenciais e a igualdade política. Uma democracia representativa, desta forma, precisa garantir e proteger-se de qualquer ameaça relativa às liberdades individuais e a expressão desta vontade, positivada no voto livre e universal. Assegurar a igualdade política, que permite conceber os cidadãos como iguais aos olhos do Estado, ajustando todas as suas instituições e procedimentos para que seja efetivado este princípio.

Ideias liberais e método democrático vieram gradualmente se combinando num modo tal que, se é verdade que os direitos de liberdade foram desde o início a condição necessária para a direta aplicação das regras do jogo democrático, é igualmente verdadeiro que, em seguida, o desenvolvimento da democracia se tornou o principal instrumento para a defesa dos direitos de liberdade.⁸

Decerto que a representação não é a transposição pura e simples das demandas e opinião dos indivíduos dentro do Estado. Bourdieu⁹ já havia alertado que o corpo representativo constitui relativa autonomia em relação aos representados em função da profissionalização da política e das atribuições que estes desempenham nas instituições do Estado, com a vantagem de permitir a continuidade de assembleias de deliberação, com possibilidade de convergência mediante debates e opiniões outrora divergentes. Touraine,¹⁰ por sua vez, corrobora com esta tese ao defender o papel da representação no equilíbrio democrático nas sociedades contemporâneas, com grandes contingentes de eleitores. A representatividade interpretada pelo autor refere-se à

⁶ MILL, John Stuart. *Da liberdade*. São Paulo: IBRASA, 1963. p. 45.

⁷ DAHL, 2009, p. 64

⁸ BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1990. p. 44.

⁹ BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

¹⁰ TOURAINE, Alain. *O que é a democracia*. Rio de Janeiro: Vozes, 1996.





representação dos atores sociais pelos atores políticos, que precisam ser capazes de expressar as demandas provenientes dos indivíduos e dos diversos setores sociais, ou seja, capazes de representar a pluralidade. Todavia, para o autor, a representação tem uma dimensão mais ampliada do que a do delegado em uma convenção, uma vez que os representantes são mais que representantes do povo, eles criam leis que valem para todo o território nacional.

A democracia não significa o poder do povo, expressão tão confusa que é possível interpretá-la em todos os sentidos e, até mesmo, para legitimar regimes autoritários e repressivos; mas significa que a lógica que desce do Estado para o sistema político e depois para a sociedade civil seja substituída por uma lógica que vá de baixo para cima, da sociedade civil para o sistema político e daí para o Estado; isso não tira a autonomia do Estado ou do sistema político. Um governo nacional ou local que estivesse a serviço direto da opinião pública teria efeitos deploráveis.¹¹

Ao descrever o percurso histórico da representação política, Pitkin¹² defende que os gregos não tinham um conceito equivalente. O autor relata a diversidade histórica de interpretações sobre a representação, a formação de facções em busca da defesa de interesses privados ou de grupos, sua capacidade de dar conta da representação dos indivíduos e da incapacidade de atender à vontade geral, como advertia Jean-Jacques Rousseau, que a percebia como legitimadora da ordem política e jurídica, por isso, defendia que a não participação direta dos cidadãos nas decisões coletivas era uma forma de usurpação do poder político. Apesar de perceber a democracia como valor intrínseco, Rousseau não concebia a representação como suficiente, nem como caracterizadora da democracia, por considerar a participação direta um dever e um direito irrenunciável. Neste sentido, o representante jamais substitui o representado, podendo apenas ser uma espécie de comissário, obrigado continuamente a calibrar suas decisões à opinião e vontade dos cidadãos.¹³

No que pese as tensões que o tema desperta, Corval demonstra que:

A representação está diretamente relacionada à teoria democrática, oscilando seu sentido a depender da teoria e da abordagem adotada. Os discursos que mais revelam a suposta incompatibilidade entre representação e democracia são aqueles que assumem a representação no seu sentido formalista e descritivo, associado unicamente à teoria elitista e pluralista da democracia.¹⁴

O autor posiciona-se favorável à representação como uma instituição democrática. Entretanto, não a concebe como um ato de simples paralelismo com o voto da democracia clássica direta, que está associado a decisões de questões isoladas.

A representação, aqui, surge, sem dúvida alguma, como uma instituição democrática, não como uma segunda via alternativa às dificuldades do exercício direto da democracia. Assim, desafia

¹¹ TOURAINE, 1996, p. 64.

¹² PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006.

¹³ URIBES, José Manuel Rodríguez. *Sobre la democracia de Jean-Jacques Rousseau*. Madrid: Dykinson, 1999.

¹⁴ CORVAL, Paulo R. dos S. Democracia representativa: revisitando John Stuart Mill. *Revista de Informação Legislativa*, ano 52, n. 206, abr./jun. 2015. p. 256.





o cognitivismo deliberativo e requer, para sua efetivação ótima, autonomia local, liberdade de expressão e associação, igualdade básica de condições materiais e certa cultura ética de cidadania que possibilite que tanto os representados quanto os representantes não vejam as relações partidárias como irredutivelmente antagonistas e sua defesa como uma promoção incondicional de privilégios sectários contra o bem-estar de todos.¹⁵

A defesa da compatibilidade entre representação e democracia está longe de apontar a solução de problemas, principalmente em democracias com grandes contingentes populacionais. Dahl elenca seis instituições exigidas em uma democracia em grande escala: funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; autonomia para as associações e cidadania inclusiva. Em uma democracia representativa, todos os concernidos precisam ter o direito ao voto, igualdade no valor do voto e frequência dos pleitos eleitorais.

Se aceitamos a conveniência da igualdade política, todos os cidadãos devem ter uma oportunidade igual e efetiva de votar e todos os votos devem ser contados como iguais. Para implementar a igualdade no voto, é evidente que as eleições devem ser livres e justas. Livres quer dizer que os cidadãos podem ir às urnas sem medo de repressão; para serem justas, todos os votos devem ser contados igualmente. Mesmo assim, eleições livres e justas não são o bastante. Imagine eleger representantes para um período de – digamos – vinte anos! Se os cidadãos quiserem manter o controle final sobre o planejamento, as eleições também devem ser frequentes.¹⁶

Bobbio também enumerou seis procedimentos mínimos que caracterizam a democracia e que a associam à legitimidade dos representantes, denominados de *universais processuais*: o direito de todo cidadão de gozar de direitos políticos, de expressar sua opinião ou escolher que a expresse, independente de raça, religião, condição econômica ou sexo; voto igualitário; todos os detentores de direitos políticos devem ser livres para votar de acordo com sua própria opinião formada.

Bobbio acrescenta:

[...]

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.¹⁷

Somente em regimes democráticos é possível o exercício da pluralidade. Bueno aponta que esta condição é intrínseca ao sistema procedimental e estabilizado, que

¹⁵ URBINATI *apud* CORVAL, 2015, p. 258.

¹⁶ DAHL, 2009, p. 109.

¹⁷ BOBBIO, 2000, p. 427.





caracteriza a democracia, “mas nunca normativo, taxativo, fechado *ab initio* quanto ao conteúdo”.¹⁸

Esta característica de não fechamento, de abertura, também é identificada no pensamento de Habermas,¹⁹ ao propor uma teoria discursiva, a partir da ação comunicativa, que associa e ultrapassa os paradigmas liberal e republicano, fazendo emergir uma política deliberativa, resultado do processo democrático, que contesta a dicotomia entre direitos humanos e a soberania popular. Do republicanismo, que não percebe uma independência do Estado e Sociedade, valorizando os interesses sociais, o autor mantém a importância do processo de formação da opinião e expressão da vontade, sem relegar o Direito a um plano secundário. Ao contrário, pensa-o enquanto âmbito para institucionalizar as condições de comunicação para o procedimento democrático. Do liberalismo, para o qual o Estado aparece como mediador da sociedade, por isso está fora da mesma, Habermas rejeita a perspectiva do Estado como mero normatizador jurídico-estatal da sociedade econômica, legitimando o exercício do poder político, mediante a representatividade conquistada nas eleições democráticas.

A preocupação de Habermas²⁰ em relação a um modelo deliberativo mediante o uso da racionalidade está presente também nas mudanças que marcaram a esfera pública, com a ampliação do sufrágio e a consequente diluição das fronteiras entre Estado, economia e intimidade. O resultado é o rebaixamento da racionalidade a um plano inferior, inclusive nas esferas de representação. A teoria discursiva de Habermas, alicerçada nos direitos humanos e na soberania popular, pressupõe vínculos internos entre negociações e discursos sobre a justiça. Pressupõe ainda a relação entre a facticidade dos interesses e a validade das ideias e a transformação do poder comunicativo em poder administrativo.

O que distingue a autolegislação moral da política não é apenas a forma jurídica, mas a contingência da forma de vida, dos fins e situações de interesses, que determinam preliminarmente a identidade da vontade que se autodetermina. Enquanto a vontade moral de certo modo se dilui na razão prática, a vontade política fundamentada racionalmente mantém a contingência na medida em que o valor dos argumentos é relativo a contextos casuais. E, por esta razão, a comunhão das convicções obtidas discursivamente pelo legislador político se expressa na figura do poder comunicativo.²¹

Esta transformação de poder comunicativo em poder administrativo pressupõe um discurso amplo, gerado a partir de argumentos pragmáticos, éticos e morais, com negociações justas, que sejam amparadas em ideias que possam se tornar gerais e atendam ao interesse coletivo, um modo deliberativo.

A complexa pretensão da validade das normas jurídicas pode ser entendida como pretensão de levar em conta, em primeiro lugar, os interesses parciais afirmados estrategicamente, de modo que estes se combinem com o bem comum; em segundo lugar, de recuperar princípios universalistas de justiça no horizonte de uma

¹⁸ BUENO, Roberto Pinto. A democracia e seus fundamentos em Norberto Bobbio. *Revista de Filosofia de la Universidad del Norte*, n. 12, p. 110, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85416266005>>. Acesso em: 20 maio 2016.

¹⁹ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 1.

²⁰ HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

²¹ HABERMAS, 2003, p. 197-198.





forma de vida cunhada por constelações particulares de valores. Na medida em que esses princípios de uma moral, de certa forma dessituada e ultrapassado todas as formas concretas de vida, adquirem obrigatoriedade para uma determinada comunidade jurídica, eles também se inserem em domínios de ação abstratos, cuja integração não se dá apenas através dos contextos informais do agir orientado pelo entendimento [...] o conceito de política deliberativa consegue estabelecer um nexos com a realidade empírica, pois faz jus à multiplicidade das formas de comunicação, dos argumentos e das institucionalizações do direito através dos processos.²²

A busca constante por uma saída que aperfeiçoe, melhore a democracia, expandindo seu alcance nos espaços decisórios, demonstra a importância deste empreendimento coletivo que se consolidou na modernidade. A publicidade, a transparência e a visibilidade do poder, mesmo não atingida, são marcas que a democracia exige, principalmente nas grandes decisões públicas. A preocupação de Bobbio²³ com as promessas não cumpridas em relação a democracia – como a persistência das oligarquias e a não ocupação dos espaços de poder, as quais podem gerar frustrações – aponta mais para a necessidade de correções do que de desistência, uma vez que os requisitos mínimos não foram maculados. Neste cenário, a atenção e o trabalho das Corregedorias Eleitorais estão em sintonia com este sentimento de aperfeiçoamento do empreendimento democrático.

3 CORREGEDORIAS ELEITORAIS COMO PROPULSORAS DO PROCESSO DEMOCRÁTICO

248

A Constituição Federal de 1988 instituiu o Estado Democrático de Direito, reconhecendo o povo brasileiro como titular do poder soberano e, por conseguinte, definindo as diretrizes a serem adotadas a fim de que este estabeleça os direcionamentos políticos através dos instrumentos jurídicos pertinentes.

A abordagem trazida por José Afonso da Silva acerca da caracterização do Estado Democrático de Direito, neste contexto, afigura-se como merecedora de transcrição, uma vez que assinala a necessária participação popular para confirmação deste regime político.

A democracia, em verdade, repousa sobre dois princípios fundamentais ou primários, que lhe dão a essência conceitual: (a) o da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, que se exprime pela regra de que todo poder emana do povo; (b) a participação, direta ou indireta, do povo no poder, para que esta seja efetiva expressão da vontade popular; nos casos em que a participação é indireta, surge um princípio derivado ou secundário: o da representação. As técnicas que a democracia usa para concretizar esses princípios têm variado, e certamente continuarão a variar, com a evolução do processo histórico, predominando, no momento, as técnicas eleitorais com suas instituições e o sistema de partidos políticos, como instrumentos de expressão e coordenação da vontade popular.²⁴

²² HABERMAS, 2003, p. 351-352.

²³ BOBBIO, Norberto. *O Futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

²⁴ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: 2000. p. 123.





A identificação do Estado como democrático reclama também o necessário reconhecimento da simbiose²⁵ existente entre o regime democrático e a previsão de observância aos direitos fundamentais, a qual se revela como elemento essencial para sua caracterização.

Neste sentido, relevante trazer à baila as considerações de Alain Touraine²⁶ no que diz respeito à vinculação indissolúvel que deve existir entre democracia e direitos fundamentais. O aludido autor ressalta, consoante se verifica a seguir, a necessidade de estabelecimento de arcabouço teórico, mas também da prática dos direitos do cidadão.

A ideia de democracia não pode ficar separada da ideia de direitos [...] Portanto, a democracia não pode ser reduzida a instâncias públicas, a uma definição dos poderes ou, até mesmo, ao princípio da eleição livre, em intervalos regulares, dos dirigentes; é inseparável de uma teoria e prática do direito. Admitindo-se os direitos políticos²⁷ como fundamentais,²⁸ constata-se que os regimentos legais que regem a atuação dos cidadãos no exercício destes direitos demonstram-se imprescindíveis para efetivação dos ditames da Lei Maior notadamente para que os eleitores expressem, conscientemente, a sua vontade política. Assim, há que se admitir que a atuação legítima dos atores sociais no exercício dos direitos políticos é imprescindível para que a democracia seja efetivada.

Sucede que a previsão, no ordenamento jurídico, do reconhecimento dos direitos fundamentais, por si só, não se revela suficiente para que sejam plenamente concretizados na realidade social, acolhendo-se como pertinente a conclusão alcançada por Bobbio ao asseverar que, na atualidade, não há mais que se justificar a existência destes direitos, mas de protegê-los.²⁹

Ao lado do reconhecimento dos direitos surge a necessidade de criação de instâncias que visem assegurar o seu respeito e, por conseguinte, sua concretização. Na seara do exercício dos direitos políticos esta necessidade evidencia-se como imprescindível, uma vez que a sua efetiva atuação poderá ter reflexos imediatos em diversos outros aspectos sociais e políticos.

Oportunas, neste aspecto, as reflexões trazidas por André Ramos Tavares, as quais se transcreve a seguir:

²⁵ BEZERRA, Paulo César dos Santos. *Temas atuais de Direitos Fundamentais*. 3. ed. Ilhéus: Editus, 2012. p. 51.

²⁶ TOURAINE, 1996, p. 38.

²⁷ Relevante assinalar a abordagem de José Afonso da Silva no que diz respeito aos direitos políticos. Este autor analisa estes direitos em duas categorias: direitos políticos positivos e direitos políticos negativos. Os primeiros consistem “no conjunto de normas que asseguram o direito subjetivo de participação no processo político e nos órgãos governamentais. Eles garantem a participação do povo no poder de dominação política por meio das diversas modalidades de direito de sufrágio: direito de voto nas eleições, direito de elegibilidade (direito de ser votado), direito de voto nos plebiscitos e referendos (direito de ser votado), assim como por outros direitos de participação popular, como o direito de iniciativa popular, o direito de propor ação popular e o de organizar e participar de partidos políticos”. Já os direitos políticos negativos são aquelas determinações constitucionais que importam em privar o cidadão do direito de participação no processo político e nos órgãos governamentais. Compõem as regras que privam o cidadão, pela perda definitiva ou temporária (suspensão), da totalidade dos direitos políticos de votar e ser votado, bem como daquelas regras que determinam restrições à elegibilidade do cidadão, em certas circunstâncias: as inelegibilidades. (SILVA, 2000, p. 351-354).

²⁸ Neste sentido, apesar da tipologia estabelecida na Constituição Federal de 1988, adotando-se uma interpretação sistemática e teleológica, não há como se afastar da consideração dos direitos políticos e sociais como fundamentais. Ver SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais sociais na Constituição de 1988. *Revista Dialogo Jurídico*, Salvador, ano 1, v. 1, n. 1, abr. 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/REVISTA-DIALOGO-JURIDICO-01-2001-INGO-SARLET.pdf>. Acesso em: 10 maio 2016.

²⁹ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 24.





É evidente, porém, que o processo eleitoral pode ser desvirtuado, de forma a produzir resultados que podem ser denominados como “antidemocráticos”. Estou me referindo, aqui, ao processo eleitoral fraudulento e injusto, hipótese na qual o maquinário democrático é empregado não para proporcionar democracia, com a escolha legítima do líder, mas sim para legitimar uma democracia fraudada, uma eleição aparente, acolher um líder já escolhido ou eliminar outro já preterido no sigilo de conspirações subversivas à democracia. De rigor, nesses casos, pode-se falar de eleição aparente, levando a um cenário de “democracia sem democracia”, para me apropriar de expressão que toma o título da obra de Massimo Salvadori (2009), que se ocupa justamente do distanciamento entre os objetivos da democracia ideal e a realidade da democracia praticada.³⁰

O desiderato em evitar a configuração da “*democracia sem democracia*”, justifica a existência da previsão de instâncias como as Corregedorias Eleitorais, as quais devem ter o seu papel atrelado a efetivação dos ditames democráticos e não apenas como meras figuras fiscalizadoras em uma postura inquisitorial que se afasta da própria democracia. A análise das atribuições das Corregedorias Eleitorais deve ser realizada, neste aspecto, em cotejo com as diretrizes do regime democrático instituído na Constituição Federal de 1988.

Bobbio ao abordar a definição e característica da democracia traz ponderação merecedora de registro ao afirmar as condições para sua aceitação mínima a qual se coaduna com as reflexões pretendidas no presente trabalho.

No entanto, mesmo para uma definição mínima de democracia, como é a que aceito, não bastam nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem a existência de regras de procedimento como a da maioria (ou, no limite, da unanimidade). É indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra.³¹

As Corregedorias Eleitorais são apresentadas como unidades pertencentes aos Tribunais Eleitorais como tendo a atribuição de fiscalizar a regularidade dos serviços eleitorais, bem como expedir orientações acerca de procedimentos e rotinas a serem adotadas pelas unidades cartorárias com vistas a efetivar a legislação pertinente. A indicação das atribuições desenvolvidas por estas instâncias, no entanto, deve evidenciar muito mais do que a simples tarefa de apuração de irregularidades e prática de censura.

No intuito de demonstrar o papel das Corregedorias Regionais, no Estado Democrático de Direito, buscar-se-á, nos parágrafos futuros, apresentar o confronto analítico entre as principais atividades desenvolvidas por estas instâncias e os ditames democráticos.

³⁰ TAVARES, André Ramos. A sociedade perante as mudanças do marco político e eleitoral brasileiro: entre aprimoramento referendário e experimentalismo fraudulento. In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. (Coord.) *Revista de Direito Brasileira*. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 381–397.

³¹ BOBBIO, 1986, p. 20.





A atuação desenvolvida pelas Corregedorias em relação à regularidade do cadastro eleitoral harmoniza-se com as diretrizes constitucionais, as quais são regulamentadas pelas leis ordinárias e demais regramentos emanados das instâncias competentes. Este *mister* tem reflexo imediato no exercício da cidadania, visto que incide tanto no desempenho do ato de votar quanto na possibilidade de o cidadão candidatar-se a cargo eletivo.

Assim sendo, a supervisão e o acompanhamento dos serviços de alistamento eleitoral, regularização da situação de eleitor, administração e manutenção do cadastro eleitoral, bem como a verificação dos procedimentos relativos à comunicação dos óbitos pelos Oficiais de Registro Civil à Justiça Eleitoral, consoante determinação legal, apresentam premente relação tanto com a confiabilidade nos mecanismos manejados por esta justiça especializada, quanto no que diz respeito à atuação do cidadão no exercício dos direitos políticos.

Não há, portanto, como se afastar esta atribuição da busca pela efetivação do regime democrático. Partindo-se da premissa trazida pela contribuição de André Ramos Tavares,³² conclui-se ser imprescindível para a manutenção da democracia que o processo eleitoral seja desenvolvido com lisura, constituindo etapa decisiva para que este desiderato seja atingido, que o cadastro eleitoral esteja em sintonia com a legislação vigente.

É possível perceber que a atribuição destinada às Corregedorias relativas ao cadastro eleitoral coaduna-se com os ditames estabelecidos pelo legislador constituinte, sendo, em verdade, essencial à estrutura e manutenção do Estado Democrático de Direito. O acompanhamento dos direitos políticos dos cidadãos através destes registros, portanto, revela-se uma empreitada, que apesar de discreta, deve ser reconhecida como relevante e essencial para o regime democrático.

Ressalte-se, por relevante, que a aludida atuação das Corregedorias relativas ao cadastro eleitoral não deve se limitar à fiscalização e adequação de possíveis inobservâncias ao regramento estabelecido pela legislação, mas também, e sobretudo, à orientação prévia a fim de evitar afastamentos dos anseios democráticos.

Convém ressaltar que a Emenda Constitucional n. 45/2004 acrescentou ao rol de direitos fundamentais e coletivos a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. Destarte, consoante afirma Gilmar Mendes positivou-se, no direito constitucional, orientação há muito perfilhada nas convenções internacionais sobre direitos humanos e que está implícita na proteção judicial efetiva ao fundamento da dignidade da pessoa humana.³³

O reconhecimento da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático brasileiro deve ser afastado da nuance meramente individual, uma vez que a sua observância conduz à preservação da própria dignidade social, a qual prescinde da realização concreta dos direitos fundamentais, dentre os quais está o ora analisado.

Não há como se olvidar que a celeridade na prestação de tutela jurisdicional constitui direito inerente à preservação deste fundamento (dignidade da pessoa humana) e do próprio regime democrático. Esta repercussão na efetivação da democracia torna-se ainda mais evidente quando se refere ao processo eleitoral devido ao lapso temporal reduzido em que ocorre e a atuação dos eleitos por prazo determinado.

³² TAVARES, 2012.

³³ MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos Fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 226-227.





Assim, a demora no deslinde dos feitos judiciais que visam apreciar possíveis e supostas violações às leis eleitorais, as quais, frise-se, almejam garantir os ditames democráticos, pode tornar-se inócua, caracterizando, nas palavras de André Tavares, a “democracia sem democracia”.

As Corregedorias Eleitorais, ao exercerem o devido acompanhamento do acervo de processos judiciais apreciados, apontam na direção da preservação dos institutos imprescindíveis à manutenção do regime político eleito pelo constituinte em 1988. Considerando-se a finalidade das ações judiciais que tramitam perante a Justiça Eleitoral, as quais visam analisar as condutas que podem repercutir no resultado legítimo das eleições, fica premente a necessidade de que haja uma instância que busque instar os órgãos jurisdicionais a proferirem decisões que observem o direito fundamental da razoável duração do processo, ainda mais premente nesta seara, e se apresentem oportunas e efetivas para coibir e eliminar os desvios, assegurando a atuação dos atores políticos em consonância com o Estado Democrático de Direito.

Imperativo registrar que o acompanhamento do curso das denúncias relativas a crimes eleitorais também apresenta a nuance democrática, sendo necessário para evitar o sentimento de impunidade em relação a estes ilícitos eleitorais e assegurar o efeito pedagógico da reprimenda a tais condutas. Os comportamentos indicados pelo ordenamento jurídico pátrio como crimes eleitorais revelam mácula a valores caros a democracia, tais como participação livre do cidadão como eleitor e a própria lisura do processo eleitoral, sendo a atuação das Corregedorias, neste aspecto, imprescindível para coibir tais atos com a finalidade de assegurar os postulados do Estado brasileiro enquanto democrático.

Assim sendo, as Corregedorias Eleitorais, ao exercerem o acompanhamento de metas e acervos relativos aos processos julgados, não devem ser, diante da dinâmica democrática em que foi alicerçada a arquitetura do Estado brasileiro, reconhecidas como instâncias inquisitoriais, as quais visam à punição, mas sim como unidades promotoras e colaboradoras dos ditames da democracia contemporânea, bem como intermediárias entre as unidades judiciais competentes para julgamento dos feitos eleitorais e aquelas que poderão atribuir-lhes condições para realização das atividades com eficiência.

Lado outro, ao emanar provimentos e atos normativos relativos à aplicação das diretrizes estabelecidas pelo ordenamento jurídico, as Corregedorias Eleitorais efetivam seu caráter orientador, o qual visa, em verdade, não apenas, de forma imediata, atender ao quanto disciplinado nas normas jurídicas que regem as diversas matérias eleitorais, mas, acima de tudo, garantir que as premissas do regime político estabelecido pelo legislador constituinte para o Estado brasileiro sejam efetivadas.

O estudo analítico das atribuições das Corregedorias Eleitorais em confronto com as determinações do constituinte evidencia a existência de vínculo indissolúvel entre estas instâncias e a preservação do próprio regime político escolhido para a sociedade brasileira: a democracia. Não há como se afastar da conclusão de que a atuação destas Corregedorias deve ser admitida como colaboradora da preservação dos fundamentos constitucionais que conduzem a caracterização da democracia, não havendo, nesta concepção, que se fazer referência à identificação destas instâncias com a finalidade pura e simples de fiscalizar, expor desvios e punir.



4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo-se da premissa de que a democracia está em constante construção e desenvolvimento, ratifica-se a necessidade de instâncias que visem atuar no acompanhamento do manejo dos institutos jurídicos, dos procedimentos e da atuação dos diversos atores sociais no que diz respeito ao exercício dos direitos políticos.

Nesta senda, as atribuições das Corregedorias Eleitorais, distante de caracterizar padrão relativo a simples atividades fiscalizadoras e inquisitoriais que apresentem apenas o intuito de identificar o equívoco na aplicação das normas jurídicas que regem a atuação do cidadão no exercício dos direitos políticos, visam à preservação dos pilares democráticos.

Além disto, não se pode olvidar que o acompanhamento do lapso temporal para o julgamento das ações judiciais na seara eleitoral, além da repercussão inerente a demora no deslinde das demandas judiciais em geral, tem o condão de ensejar resposta inócua do Poder Judiciário na preservação dos fundamentos da democracia. Isto torna-se evidente quando se assinala que o processo eleitoral ocorre em estreito interstício, bem como que a atuação dos cidadãos eleitos para o exercício da titularidade de cargos eletivos ocorre em mandato com prazo determinado.

Quando as Corregedorias Eleitorais realizam o acompanhamento dos indicadores relativos ao julgamento das demandas judiciais pelos devidos órgãos da Justiça Eleitoral, além de observar o direito fundamental da razoável duração do processo, asseguram a própria preservação da democracia, tendo em vista a especificidade das demandas que apreciam, as quais dizem respeito tanto ao gozo dos direitos políticos quanto à lisura do processo eleitoral e da atuação dos candidatos na titularidade dos cargos eletivos no que diz respeito a condutas que poderão repercutir neste cenário.

O confronto analítico das atribuições das Corregedorias Eleitorais com as diretrizes que estruturam o Estado brasileiro ratifica o reconhecimento da intrínseca relação destas com os pilares da democracia.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. *Política*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

BEZERRA, Paulo César dos Santos. *Temas atuais de Direitos Fundamentais*. 3. ed. Ilhéus: Editus, 2012.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

_____. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. 6. ed. Rio de Janeiro: Campos, 2000.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.





BUENO, Roberto Pinto. A democracia e seus fundamentos em Norberto Bobbio. *Revista de Filosofia de la Universidad del Norte*, n. 12, p.110, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85416266005>>. Acesso em: 20 maio 2016.

CORVAL, Paulo R. dos S. Democracia representativa: revisitando John Stuart Mill. *Revista de Informação Legislativa*, ano 52, n. 206, abr./jun. 2015.

DAHL, Robert. *Sobre democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 1.

_____. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos Fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012.

MILL, John Stuart. *Da Liberdade*. São Paulo: IBRASA, 1963.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais sociais na Constituição de 1988. *Revista Dialogo Jurídico*, Salvador, ano 1, v. 1, n. 1, abr. 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/REVISTA-DIALOGO-JURIDICO-01-2001-INGO-SARLET.pdf>. Acesso em: 10 maio 2016.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo, 2000.

TAVARES, André Ramos. A sociedade perante as mudanças do marco político e eleitoral brasileiro: entre aprimoramento referendário e experimentalismo fraudulento. In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. (Coord.). *Revista de Direito Brasileira*. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

TOURAINE, Alain. *O que é a democracia*. Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

URIBES, José Manuel Rodríguez. *Sobre la democracia de Jean-Jacques Rousseau*. Madrid: Dykinson, 1999.

