

A Teoria Geral do Direito Eleitoral e seus Reflexos no Direito Eleitoral Brasileiro

José Alfredo de Oliveira Baracho

Coordenador da pós-graduação da Faculdade de Direito da UFMG (doutorado e mestrado). Professor titular da UFMG. Livre docente e doutor em Direito. Membro da Academia Brasileira de Letras Jurídicas. Prêmio Pontes de Miranda pelo livro *Teoria geral do federalismo*.

A temática eleitoral, no que se refere aos aspectos de uma Teoria Geral do Direito Eleitoral, tem propiciado levantamento de vários assuntos que acarretam diversas consequências, nas análises dessa disciplina jurídica.

O poder eleitoral, a função eleitoral, os sistemas eleitorais e os partidos políticos têm tratamento especial quando essas matérias são vistas em relação à vontade explícita da cidadania, depositária de um sistema democrático constituído por meio da validade do governo, eleito por sufrágio universal, secreto e direto. As decisões do poder eleitoral são legitimadas pela vontade do cidadão, emitida pelo sufrágio exercido de modo garantístico e legítimo.

A função eleitoral é praticada por intermédio do Poder Judiciário, de uma Corte Eleitoral e de salas especializadas de Cortes, encarregados da execução da função jurisdicional eleitoral pura ou de sistema eleitoral misto.

O poder eleitoral declara e obtém, por intermédio de escolha, a vontade soberana do povo enunciada pelo voto, razão de ser de sua natureza, expressa em processos eleitorais livres que registram o sufrágio universal e secreto. A soberania popular consolida-se por meio do exercício da

vontade contida no voto. É nesse sentido que o poder eleitoral o obtém, registra, certifica e proclama.

Léon Duguit, ao tratar da organização política da França em seu clássico *Traité de Droit Constitutionnel*,¹ começou por caracterizar a composição do corpo eleitoral segundo a concepção moderna do Estado democrático. Esse corpo de cidadãos exprime diretamente a vontade da Nação. No sistema representativo, o corpo de cidadãos não toma decisões, ele não tem outra função que não seja a de eleger direta ou indiretamente os órgãos de representação, bem como certo número de agentes ou corpos que não têm caráter representativo. Considera o corpo eleitoral como órgão supremo do Estado francês, no sentido de que todos os órgãos políticos e mesmo os agentes administrativos e judiciários derivam direta ou indiretamente da lei. Fazendo referência ao corpo eleitoral francês, afirmava que ele se compunha, naquela época, de todos os franceses do sexo masculino maiores de 21 anos, não passíveis de restrições ou incapacidades determinadas pela lei. Era nesse sentido que se entendia o sufrágio universal. O princípio foi formulado no art. 12 do Decreto Orgânico de 2 de fevereiro de 1852: são eleitores, sem condição de censo, todos os franceses com 21 anos completos, no gozo de seus direitos civis e políticos. O princípio é reproduzido, de maneira geral, a propósito das eleições municipais, pelo art. 14, §§ 1º e 2º, da Lei de 5 de abril de 1884: os conselheiros municipais são eleitos por sufrágio direto e universal. São eleitores todos os franceses com a idade de 21 anos que não sejam portadores de qualquer incapacidade prevista em lei. Naquela época, alguns entendiam que o princípio do sufrágio universal era consagrado por leis ordinárias e não por leis constitucionais. O art. 24 da Constituição de 1848 não lhe dava o caráter de disposição constitucional. Entretanto, Duguit não aceita esse entendimento, considerando-o inexato, desde que o art. 1º da Lei Constitucional de 25 de fevereiro de 1875 dizia: “A Câmara dos Deputados é nomeada pelo sufrágio universal nas condições determi-

¹ DUGUIT, Léon. *Traité de Droit Constitutionnel*. 3. ed. Paris : Fontemoing ; E. de Boccard : Successeur, 1924. 5 v. V. 4: L'organisation politique de la France.

nadas pela lei eleitoral”. Com o tempo, devido à terminologia correntemente admitida, a expressão sufrágio universal designa, ao mesmo tempo, sufrágio direto. O sufrágio, além de ser universal, é igualitário e unitário. Todos os franceses homens e maiores eram eleitores, mas existiam indivíduos a quem a lei eleitoral fazia restrições. Essas restrições eleitorais podem ser perpétuas ou temporárias. Duguit enumera como penalidades permanentes: os indivíduos privados dos direitos civis e políticos por condenações em penas infamantes (1852); os que os Tribunais julguem correccionalmente, interditando o direito de voto e o de participar na eleição, em decorrência de leis que autorizem essa interdição; os condenados por normas previstas no Código Penal; os condenados por mendicância; e os condenados pelo delito de usura, falência simples ou fraudulenta. As restrições temporárias também eram de várias espécies.

Diversas foram as reformas e alterações da lei eleitoral (1830, 1831, 1840, 1848, 1849, 1850, etc.) já naquela época, como atualmente ainda ocorre com certas legislações eleitorais.

O sufrágio universal igualitário e direto, depois que a França o adotou em 1848, tornou-se direito eleitoral comum a todos os países civilizados. Mencionando Esmein, reconhece Duguit que sua extensão no mundo era como uma espécie de aplicação de lei natural – Estados Unidos, colônias australianas, Nova Zelândia, Suíça (1874), Grécia (1864), Espanha (1869, 1877 e 1890), Bélgica (1893), Finlândia (1906), Noruega (1906), Suécia (1907 e 1909) e Itália (1912).

Para o exercício do direito eleitoral são necessárias as listas eleitorais. É condição essencial a inscrição em lista eleitoral de uma comuna. Com a Lei de 29 de julho de 1913, na França, proibiu-se o voto múltiplo, pelo que o eleitor ficava impedido de inscrever-se em duas ou várias listas. Mesmo inscritos em lista eleitoral, certas pessoas não podiam votar, em decorrência de impedimentos legais que fixavam exceções. Consagrou-se a necessidade da revisão das listas eleitorais, criando-se a comissão admi-

nistrativa de revisão das leis eleitorais, inclusive uma comissão municipal de revisão das listas eleitorais. Por sua vez, a lista eleitoral da comuna definia a circunscrição eleitoral política. Eram previstos recursos sobre essas decisões. Da lista eleitoral dever-se-ia dar publicidade.

As operações eleitorais: convocação de eleitores, período eleitoral, votação ou operação material do voto, recenseamento, eleições departamentais e municipais, boletins, circulares, reuniões, propaganda, *repressão à corrupção eleitoral*,² voto por correspondência, nomeação para a Câmara dos Deputados, apresentação de listas, proibições de candidaturas múltiplas, elegibilidade, escolha para o Senado, contencioso das eleições, maiorias, inelegibilidades e incompatibilidades parlamentares, inelegibilidades absolutas, situação dos membros do Parlamento, incapacidade para ser nomeado para função pública, inviolabilidade parlamentar, e outros temas atuais do Direito Constitucional e do Direito Eleitoral são tratados, de maneira primorosa, por Duguit e outros tratadistas.³ Temas como direito de voto, qualidade do eleitor, condição de nacionalidade e de idade, direitos civis e políticos, exercício do direito de voto e inscrição nas listas eleitorais, financiamento dos partidos políticos, organização eleitoral, eleitorado ativo, inscrição no censo eleitoral e sufrágio (igual, reforçado, público, secreto, facultativo ou obrigatório), abstencionismo, eleitorado passivo e quociente eleitoral são permanentemente examinados pelos

² *Id. ibid.*, p. 99. Répression de la corruption électorale – Jusqu'en 1914, les dispositions légales, réprimant la corruption en matière électorale, étaient éparses dans les diverses lois et tout à fait insuffisantes. Après de longues péripéties, une loi générale réprimant les actes de corruption dans les opérations électorales de toutes les élections a enfin été votée.

³ LAFERRIERE, M. *Cours de Droit Constitutionnel* (1950–1951). Paris, p. 479 e ss.; VEDEL, Georges. *Manuel élémentaire de Droit Constitutionnel*. Paris : Recueil Sirey, 1949. p. 333 e ss.; HAURIOU, André. *Droit Constitutionnel et institutions politiques*. 4. ed. Paris : Montchrestien, 1970. p. 225 e ss.; BURDEAU, Georges. *Droit Constitutionnel et institutions politiques*. 15. ed. Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1972. p. 296 e ss.; CADOUX, Charles. *Droit Constitutionnel et institutions politiques*. Théorie générale des institutions politiques. 2. ed. Paris : Cujas, p. 191 e ss.; PACTET, Pierre. *Institutions politiques et Droit Constitutionnel*. 9. ed. Paris : Masson, 1989. p. 349 e ss.; CHANTEBOUT, Bernard. *Droit Constitutionnel et Science Politique*. 7. ed. Paris : Armand Colin, 1986. p. 86 e ss., 202; *id.* *Droit Constitutionnel et Science Politique*. 10. ed. 1991. p. 511 e ss.; LASCOMBE, Michel. *Droit Constitutionnel de la V^e République*. Paris : L'Harmattan, 1992. p. 28 e ss.; VERGOTTINI, Giuseppe. *Diritto Costituzionale comparato*. Padova : Cedam, 1981. p. 167 e ss.

publicistas, com constantes preocupações sobre o sistema representativo e os princípios eleitorais.⁴

Diversas reformas constitucionais e legais, nos dias atuais, têm estimulado modificações nas bases de várias leis eleitorais. Entretanto, devem vir acompanhadas de reflexões sobre direito, liberdade e moralidade em uma sociedade em transformação. Nem sempre as mutações da legislação positiva eleitoral vêm seguidas dessas preocupações essenciais para a profunda reformulação dos procedimentos eleitorais.⁵

A problemática eleitoral necessita ser examinada em sua perspectiva interdisciplinar, com acentuada relevância para os estudos de Teoria do Estado e Direito Constitucional. É nessa maneira de interpretar que J. A. Gonzalez Casanova, ao tratar das instituições democratizadoras que aperfeiçoam o Parlamento e a função legislativa, toma como ponto de partida: eleitorado (conjunto de cidadãos que, segundo as normas vigentes, podem exercer o direito de sufrágio ativo e passivo, tanto para eleger representantes parlamentares como para eleger diretamente o Chefe de Estado ou o ocupante de qualquer outro cargo do Poder Executivo, assim como participar no processo de aprovação ou derrogação das leis); sufrágio universal (técnicas de restrição e alcance do voto); sistemas eleitorais (como conjunto de técnicas que organizam o sufrágio e a relação matemática que há de existir, segundo cada sistema, entre os votos emitidos e o número de cadeiras parlamentares a que estes têm direito); desigualdade das circunscrições (circunscrição eleitoral é um dos setores em que se divide territorialmente um estado, para os efeitos de sufrágio); mecanismos de definição das vagas (majoritário e proporcional, com voto

⁴ XIFRA HERAS, Jorge. *Curso de Derecho Constitucional*. 2. ed. Barcelona : Bosch, 1957. t. 1: p. 410 e ss.; BIDART CAMPOS, German J. *Manual de Derecho Constitucional argentino*. Buenos Aires : Ediar, 1981. p. 495 e ss.; LÓPEZ CHAVARRIA, José Luis. Bases constitucionales actuales del sistema representativo mexicano. In: *Ponencia presentada al V Congreso Ibero-Americano de Derecho Constitucional*. Querétaro, México, oct. 1994.

⁵ HART, H. L. A. *Direito, liberdade, moralidade*. Trad. Gérson Pereira dos Santos. Porto Alegre : Sérgio Antônio Fabris, 1987; BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. *Direito, Estado, Política e Sociedade em transformação*. Porto Alegre : Sérgio Antônio Fabris: CPGD-UFSC, 1995; LEYES Electorales: España, Francia, Gran Bretaña, Italia y República Federal de Alemania. *Boletín de Legislación Extranjera*. Cortes Generales, p. 108-111, set./dic. 1990; SOUTO, Cláudio. *Ciência e ética no Direito : uma alternativa de modernidade*. Porto Alegre : Sérgio Antônio Fabris, 1992.

uninominal ou plurinominal de lista); diferenças entre o sistema majoritário e o proporcional; correções do sistema proporcional (fórmula D'Hondt, fórmula Hagenbach-Bischoff, fórmula Sainte-Laguë); combinação dos sistemas eleitorais; requisito da porcentagem mínima de votos; participação direta do eleitorado no processo legislativo (*referendum* legislativo e consultivo, atos plebiscitários, *referendum* obrigatório ou facultativo); iniciativa legislativa; partidos políticos (teoria do partido político); diversos sistemas de partidos (bipartidarismo puro, bipartidarismo imperfeito, multipartidarismo, com partido dominante); multipartidarismo puro; sistemas de partidos e instituições representativas; sistemas de partidos e sistemas eleitorais; sistemas de partidos e sistemas de governo; constitucionalização dos partidos políticos e seu progressivo controle pelas normas jurídicas; etapas da constitucionalização dos partidos políticos; e controle jurídico dos partidos.⁶

A função do poder eleitoral não se configura apenas no sistema eleitoral e no sistema partidário. O sistema eleitoral efetiva-se por meio do conjunto de princípios e regras, entrelaçados entre si, determinadores dos procedimentos de escolha. As Constituições, de maneira mais ampla ou adotando formas sintéticas, disciplinam a matéria eleitoral, com a transferência para a legislação ordinária das minúcias e métodos para a efetivação do poder eleitoral. As Constituições, de modo geral, estabelecem e elencam os órgãos que exercem a função eleitoral única como entes independentes e autônomos.⁷

Jorge Miranda, em trabalho onde reúne vários escritos sobre matéria eleitoral, ressalta as diferenças, em seus estudos de direito positivo, quando denota as diversidades das fontes anteriores a 1974, onde existem as contradições de um regime político autoritário que, para certos efeitos,

⁶ GONZALEZ CASANOVA, J. A. *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. 2. ed. rev. Barcelona : Vicens-Vives, 1983. p. 310 e ss.

⁷ CHAVES MOLINA, Juan. *El poder electoral : ius et veritas*. Lima, Perú, 1994. v. 5, n. 9, p. 123-126; GARCIA LAGUARDIA, Jorge Mario. *Política y Constitución en Guatemala : la Constitución de 1985 y sus reformas*. 2. ed. Guatemala : Procuraduría de los Derechos Humanos, 1994. p. 64 e ss.; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A reconstrução da Democracia : ensaio sobre a institucionalização da Democracia no mundo contemporâneo e em especial no Brasil*. São Paulo : Saraiva, 1979. p. 111 e ss.

não deixava de fazer apelo à eleição. Destaca, nessa oportunidade, os textos elaborados na vigência da Constituição de Portugal de 1976 e suas revisões, onde constata a preocupação de coerência com os princípios da Democracia representativa.

Para o publicista português, o Direito Eleitoral é concebido como área nuclear do Direito Constitucional. Fornecendo dados para a elaboração de uma Teoria Geral do Direito Eleitoral, toma temas essenciais e inerentes ao exame deste *Curso de Direito Eleitoral*, iniciando pela Constituição portuguesa e a igualdade de sufrágio político da mulher. Ressalta a especificidade da condição política, que se efetiva mediante a participação direta ou indireta no governo do estado, situação jurídico-política que considera como um dos dois ou três pilares fundamentais da civilização moderna.

Ao mesmo tempo, destaca as dificuldades de interpretação e aplicação da temática eleitoral, tendo em vista as restrições impostas à capacidade eleitoral de todos os seres humanos. Ressalta as particularidades do Direito Eleitoral português, traduzidas na consagração simultânea do sufrágio universal e a igualização entre os sexos. Mostra que em países como a França somente em 1944 foi decretado o sufrágio das mulheres; na Inglaterra, este ocorreu pela primeira vez em 1918, e depois em 1928. Essas garantias eleitorais, na Itália, foram consagradas em 1912 e em 1946.

Além de tratar do reconhecimento do voto feminino, ressalta particularidades do regime de eleição do Presidente da República.⁸ Nesse minucioso levantamento da sistemática eleitoral, Jorge Miranda trata dos requisitos ou condições de elegibilidade e da definição da inelegibilidade estabelecidos na Constituição e na legislação ordinária.

Focalizando assuntos essenciais de uma Teoria Geral do Direito Eleitoral, relaciona temas como: colégio eleitoral, processo de eleição, apreciação do sistema, povo e representação política, e requisitos de elegibilidade.

⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital. *Os poderes do Presidente da República* : especialmente em matéria de defesa e política externa. Coimbra : Coimbra, 1991.

Na apreciação do Direito Eleitoral na Constituição, utilizando a expressão *Direito Eleitoral Político*, ressalta como a Constituição tratou de matéria constitucional em suas vinculações com a sistemática eleitoral, que já havia ganhado corpo nas Constituições portuguesas de 1822, 1826 e 1838, ocasião em que observa ser o assunto quase ausente nas Constituições de 1911 e 1913.

Quanto às vicissitudes decorrentes da evolução política, ocorrida depois de 25 de abril de 1974 ou 25 de abril de 1975, mostra que no *Plano de Ação Política do Movimento das Forças Armadas* (1975) destacava-se a necessidade de que os processos eleitorais a serem desenvolvidos durante o período de transição se integrassem dentro do processo revolucionário.

A Democracia moderna é essencialmente representativa, pelo que o povo participa do poder, principalmente por meio de eleição.

Com essa compreensão, decorrente de preceitos constitucionais, entende Jorge Miranda, no que se refere à eleição, que se tome conhecimento explícito de que o povo não tem apenas a titularidade da soberania. Exerce-a, notadamente, por meio da eleição política, que não considera como mera designação de representantes, mas também de fixação das linhas programáticas que norteiam as atividades políticas. Numa enumeração sobre disposições acerca do sufrágio e da eleição, elenca:

“São disposições sobre sufrágio e eleição:

- o art. 48, nº 2 (direito de sufrágio);
- o art. 116 (princípios gerais de Direito Eleitoral);
- os arts. 124 a 129 (eleição do Presidente da República);
- os arts. 136, alínea *b*; 152 a 156; 163, nº 1, alínea *c*; 175, nºs 1 e 3; e 176, nº 1 (eleição dos deputados à Assembleia da República);
- o art. 167, alíneas *c* e *f* (reserva de competência legislativa da Assembleia da República sobre direitos, liberdades e garantias, e sobre elei-

ções de titulares dos órgãos de soberania das regiões autónomas e do poder local);

- os arts. 190, nº 1, e 233, nº 4 (relevância dos resultados eleitorais na designação do primeiro-ministro e dos presidentes dos governos regionais);

- o art. 233, nº 2 (eleições dos deputados às Assembléias das regiões autónomas);

- os arts. 241, nº 2; 246, nºs 1 e 2; 247; 251; 252; 259; e 260 (eleições dos titulares dos órgãos do poder local);

- o art. 290, alínea *h* (o sufrágio universal, direto, secreto e periódico na designação dos titulares eletivos dos órgãos de soberania das regiões autónomas e do poder local e o sistema de representação proporcional como limites materiais da revisão constitucional);

- os arts. 295; 298; 302, nº 1; e 303 (primeiras eleições, respectivamente, do Presidente da República, dos deputados à Assembléia da República, dos deputados às Assembléias das regiões autónomas e dos titulares dos órgãos do poder local); e

- o art. 308 (incapacidades cívicas).

A disposição do art. 48, nº 2, pertence ao título II da parte I (sobre direitos, liberdades e garantias); a do art. 290, alínea *h*, ao título II da parte IV (sobre revisão constitucional); as dos arts. 295; 298; 302, nº 1; e 303, às ‘disposições finais e transitórias’; as restantes, à parte III (organização do poder político). Tais localizações são importantes na interpretação sistemática a fazer.

Não podem igualmente ser esquecidas aquelas outras disposições que dão pleno sentido às normas de Direito Eleitoral (como, por exemplo, os arts. 12 e seguintes, sobre direitos fundamentais, e as disposições sobre partidos políticos dos arts. 3º, nº 3; 47; 117; etc.).

À margem da organização do poder político, mas com projeção sobre ele, tendo em vista que se trata de entidades com direito de participação política, em certos termos, devem mencionar-se ainda:

- o art. 55, nº 2 (eleições das comissões de trabalhadores);

- o art. 57, nº 3 (eleição dos dirigentes sindicais);
- o art. 84, nº 2 (eleições dos dirigentes cooperativos, visto que a eleição igualitária é um dos princípios cooperativos); e
- o art. 265, nº 4 (eleições das comissões de moradores).”⁹

Na visão ampla que Jorge Miranda apresenta em seu trabalho, vamos encontrar diversas perspectivas que levam à elaboração de uma Teoria Geral do Direito Eleitoral, com destaque para: o Direito Eleitoral político comum; o Direito Eleitoral subjetivo ou normas relativas a direitos e deveres eleitorais dos cidadãos (sentido e natureza do sufrágio); titularidade do sufrágio ou capacidade eleitoral ativa – os princípios; titularidade do sufrágio: regulamentação (regra, exceção transitória, exercício do sufrágio, capacidade eleitoral passiva, deveres eleitorais dos cidadãos); Direito Eleitoral objetivo ou normas relativas à organização e ao processo eleitoral (normas sobre recenseamento, normas sobre campanhas eleitorais, normas sobre apreciação de atos e normas sobre legislação eleitoral); II Direito Eleitoral político especial (Direito Eleitoral comum aos órgãos colegiais, Direito Eleitoral comum à Assembléia da República e às Assembléias das regiões autônomas; Direito Eleitoral comum às Assembléias das regiões autônomas e das autarquias locais; Direito Eleitoral comum aos órgãos do poder local; Direito Eleitoral comum às juntas de freguesia e às Câmaras Municipais; Direito Eleitoral específico do Presidente da República (normas sobre capacidade eleitoral ativa, normas sobre capacidade eleitoral passiva, normas sobre processo eleitoral, e normas sobre sistema eleitoral); Direito Eleitoral específico dos deputados à Assembléia da República (normas sobre composição da Assembléia e mandato dos deputados, normas sobre marcação das eleições, normas sobre candidaturas e normas sobre sistema eleitoral); Direito Eleitoral específico das Assembléias de freguesia; Direito Eleitoral específico das juntas de freguesia).

⁹ MIRANDA, Jorge. Estudos de Direito Eleitoral. *Boletín de Legislación Extranjera*. Lisboa : Lex Edições Jurídicas, p. 68-69, 1995.; FAYT, Carlos S. Sufragio: principios, fundamentos y formas del sufragio. Sistemas electorales. In: *Direito Político*. 7. ed. Buenos Aires : Depalma, 1988. t. 2: p. 153 e ss.

Nesse amplo tratamento dado aos pontos essenciais e específicos da Teoria Geral do Direito Eleitoral e do Direito Eleitoral, o publicista português desenvolve pontos gerais inerentes à sistemática eleitoral, ressaltando os princípios gerais de Direito Eleitoral político constantes da Constituição, suscetíveis de valer como princípios gerais de Direito Eleitoral.

Ao mencionar princípios de Direito Eleitoral político e princípios gerais do Direito Eleitoral, aponta temas essenciais vinculados à eleição. Partindo dos pontos fundamentais da eleição, trata da eleição em geral, tomando como referência as figuras da eleição e do colégio eleitoral.

No tratamento dado à sistemática das eleições, ressalta pontos significativos como: pluralidade de intervenientes; identidade de posições jurídicas dessas pessoas; diversidade de funções das pessoas intervenientes na eleição (os eleitores, a pessoa eleita, o titular do cargo ou do órgão); manifestação de vontade individualizada de cada uma dessas pessoas; apuramento de um resultado final ou vontade comum, decorrente da pluralidade de expressões de vontade; e revelação externa da pluralidade de manifestações individuais ou votos.

É interessante a distinção que faz o publicista, para a elaboração de uma Teoria Geral do Direito Eleitoral, entre eleição e nomeação. Entende que se podem apontar critérios empíricos e técnico-jurídicos, tomando como base temas particulares ao processo eleitoral: a estrutura orgânica da eleição; a eleição emanada de um órgão eleitoral; a eleição que admite ou reclama apresentação de candidaturas; a eleição entre os próprios membros do colégio eleitoral, que não deixa ninguém ser elegível se não for eleitor; a eleição e a nomeação, que postulam separação de funções entre designante e designado; e os critérios de diferenciação entre nomeação e eleição.

Jorge Miranda apresenta três tipos de eleições: a eleição que decorre no interior de um órgão colegial de funcionamento permanente ou de funcionamento intermitente; a eleição a cargo de um colégio eleitoral restrito, com um conjunto de eleitores reunidos expressamente apenas para esse efeito; e a eleição que realizam eleitores dispersos, sem contato uns com os outros.

Ao tratar do que denomina *o ato jurídico eleição*, examina os aspectos sociológicos do ajuntamento dos eleitores, os motivos ou as circunstâncias subjetivas de cada eleitor, e a validade da eleição (validade de cada ato singular de voto e das operações que possam afetar o resultado).

No que se refere ao *ato jurídico eleição*, aponta duas características do mesmo: trata-se de um ato colegial e um ato complexo de produção sucessiva do processo. A eleição é vista como um processo sucessivo de atos e formalidades de natureza diversa, que tem como finalidade a formação da vontade eleitoral, resultante na designação e na conversão em mandatos, de conformidade com o sistema eleitoral adotado.

A eleição política merece grande destaque quando o autor mostra sua evolução desde as Repúblicas aristocráticas e as monarquias, que se iniciam por ser eletivas ou baseadas na cooptação, e que mais tarde consolidam-se hereditárias. Examina os modernos Estados europeus, correspondentes ao modelo histórico matriz do Estado contemporâneo, com destaque para o constitucionalismo democrático, consolidador das garantias dos direitos individuais. No procedimento democrático, ocorre a expansão do sufrágio e a elaboração do governo representativo liberal. Nas formas do Estado Estamental e no Estado Absoluto, a eleição era apanágio de categorias restritas, assentadas em privilégios. Com as Constituições democráticas, ocorre a ampliação do direito de sufrágio, sendo que a sua extensão amplia o exercício da Democracia.

Em épocas anteriores não se ignorou o fenômeno da eleição, mas faltavam análises jurídicas que pudessem elaborar a estruturação do processo eleitoral.

Constitui ponto importante do Direito Eleitoral a compreensão do regime jurídico da eleição política, onde são criadas certas regras que ressaltam: o caráter oficioso, permanente e único de todas as eleições, por sufrágio direto e universal; a marcação do dia das eleições; a liberdade de propaganda; a igualdade de oportunidade e de tratamento de diversas candidaturas; a imparcialidade das entidades públicas perante as candida-

turas; a fiscalização das contas eleitorais e a competência dos Tribunais para julgamento da validade e da regularidade dos atos eleitorais.

Os *Estudos de Direito Eleitoral*, em capítulo próprio, realizam minucioso exame do conceito e tipos de referendo. Por referendo entende-se, numa acepção genérica, o procedimento eleitoral susceptível de ser modelado em face de vários sistemas jurídico-políticos. A votação popular por sufrágio individual e direto dos cidadãos é uma deliberação política ou, mais raramente, administrativa quando promove a indicação para órgãos de governo ou de gestão, e produz outros efeitos constitucionais ou legalmente previstos. (*Estudos de Direito Eleitoral, op. cit.*, p. 104.) Na elaboração dos pontos principais desta matéria, destaca o autor:

“a) o referendo, processo de governo realmente democrático, e o plebiscito, processo de governo cesarista (como adiante se verá) ou ato pelo qual o povo delega o poder num homem (DUGUIT);

b) o referendo, deliberação do povo que acresce à deliberação de um órgão do estado, formando um ato complexo, e o plebiscito, deliberação do povo só por si, com efeitos imediatos (MAURICE BATELLI);

c) o referendo, ato normativo ou tendo por objeto um ato normativo, e o plebiscito, ato relativo a determinado fato ou evento, como a anexação de um território ou a escolha de uma forma de governo (SANTI ROMANO, COSTANTINO MORTATI);

d) o referendo, processo de governo ou de poder constituído, em especial do Poder Legislativo, e o plebiscito, processo constituinte para o que se apela a fim de se decidir uma modificação da Constituição (MARCELLO CAETANO, CLAUDE EMERI);

e) o referendo, instituto decorrente de normas constitucionais, e o plebiscito, instituto não regulamentado previamente por normas sobre a constituição do ordenamento (ACHILLE CHIAPPETTI).”¹⁰

¹⁰ MIRANDA, Jorge. *Op. cit.*, p. 104-105; Ley electoral portuguesa. *Boletín de Legislación Extranjera*. Cortes Generales; Secretaría General del Senado, p. 66-67, mar./abr. 1978.

O publicista Jorge Miranda faz crítica a esses critérios, mencionando o referendo orgânico e o referendo verdadeiro e próprio, denominado inorgânico. Elenca nesses diversos procedimentos de escolha democrática as Assembléias primária, popular ou *Landsgemeinde*.

Ressalta que o referendo não esgota os mecanismos utilizados pela Democracia semidireta ou pela Democracia direta, no que se refere aos sistemas representativos. Dentre esses institutos, sobressaem:

- a) a iniciativa popular;
- b) o veto popular;
- c) a revogação popular de mandato.

A iniciativa popular configura-se por meio da formulação de projeto de lei, encabeçado por um conjunto de cidadãos, perante determinada Assembléia representativa (iniciativa indireta) ou perante o próprio povo (iniciativa direta). Na classificação das modalidades de referendo, enumera: referendo de Direito Interno; referendo de Direito Internacional; referendo de âmbito nacional; referendo de âmbito regional e referendo de âmbito local; referendo constitucional, legislativo, político e administrativo; referendo constituinte; referendo de revisão constitucional; referendo necessário e referendo facultativo; referendo de iniciativa popular, referendo de iniciativa parlamentar, referendo de iniciativa governamental e referendo de iniciativa presidencial ou monárquica; referendo deliberativo e referendo consultivo; referendo positivo e referendo negativo; referendo suspensivo e referendo resolutivo. Com o surgimento do Parlamento europeu, o Direito Eleitoral passou a preocupar-se com as eleições dos deputados pertencentes a esse órgão legislativo comunitário.

Na rica programação conceitual do trabalho de Jorge Miranda, encontramos definições do sufrágio como modo de participação dos cidadãos, do princípio da maioria como critério de decisão, análises sobre sistemas eleitorais e os tipos de sistemas eleitorais, representação majoritária e representação proporcional, e as relações entre sistemas eleitorais e sistemas políticos.

A definição do Direito Eleitoral merece conceituação quando ressalta em seu trabalho:

“Em primeiro lugar, que se deve entender por Direito Eleitoral?

Não existe apenas eleição — conceito, aliás, nada fácil de definir com rigor — para designação de titulares de cargos políticos. O fenômeno eleitoral ocorre em muitos outros domínios da vida coletiva, como nas associações de todas as espécies, nas sociedades comerciais, nas comissões de trabalhadores ou nos órgãos acadêmicos, assim como se encontra nas organizações internacionais. Contudo, é a eleição política, a nível do estado, a mais importante de todas as formas de eleição hoje praticadas e de todas as conhecidas ao longo dos tempos.

Mais: aquilo que caracteriza o Estado constitucional representativo é o papel central, decisivo e privilegiado que nele desempenha a eleição. Pode haver eleição sem representação política, como sucede em monarquias eletivas e como aconteceu, entre nós, com a aclamação de D. João I (sem esquecer as eleições, hoje, para titulares de órgãos independentes, entre as quais aquelas a que procede o Parlamento). Porém, em contrapartida, a representação política não pode conceder-se sem eleição. O Estado representativo é um Estado que assenta na eleição política.”¹¹

No que se refere ao Direito Eleitoral, ressalta que a expressão tem como objetivo examinar o sistema regulador das eleições políticas, bem como as normas e as instituições que disciplinam os processos eleitorais. O Direito Eleitoral político, no entanto, deve abranger todas as formas de escolha popular, como, por exemplo, o referendo.

Outra preocupação do autor é a referente à autonomia do Direito Eleitoral, sendo que não devemos esquecer o seu carácter interdisciplinar.

Tendo em vista os critérios do objeto, do instrumento legislativo e do sentido da regulamentação, indaga Jorge Miranda se o Direito Eleitoral é um ramo autónomo do Direito. No seu entender, não existe esta autonomia, pela vinculação com outros ramos do Direito. Entretanto, preferimos aceitar uma autonomia relativa, assentada em seu carácter interdisciplinar.

¹¹ MIRANDA, Jorge. *Op. cit.*, p. 147; DOUGLAS, Rae. *The political consequences of electoral laws*. New Haven : Yale University Press, 1979.

Convém ressaltar, ainda, a íntima relação do Direito Eleitoral com o Direito Constitucional. A maioria das Constituições formais consagra normas sobre matérias eleitorais, deixando para a legislação ordinária a complementação do Direito Eleitoral.

Os princípios fundamentais do Direito Eleitoral político são, também, princípios constitucionais, desde que não existem princípios de Direito Eleitoral que não sejam, também, político-constitucionais, que refletem direta ou indiretamente os princípios axiológicos fundamentais e os princípios constitucionais instrumentais.

Os princípios constitucionais e os princípios gerais de Direito Eleitoral recebem fluxo interpretativo e integrativo dos demais princípios que, por suas particularidades, são recepcionados.

Atribui Jorge Miranda ao Direito Eleitoral relativa autonomia, relacionando-o com o Direito Constitucional.

Dentro dessa ampla visão do assunto, o autor acima mencionado destaca o sistema eleitoral relativo aos juízes-membros do Conselho Superior da Magistratura.

Os temas capacidade eleitoral, cidadania e território merecem tratamento significativo quando o autor fala dos direitos políticos dos portugueses no estrangeiro; da condição dos portugueses também cidadãos de outro estado, local de residência e capacidade eleitoral; das indignidades cívicas; da inelegibilidade por inabilidade cívica; e do voto dos portugueses residentes fora do território eleitoral, em especial o voto dos emigrantes. Ao mesmo tempo, destaca aspectos para ser eleito deputado, inelegibilidades por incompatibilidades com exercício de funções, perda de mandato, voto dos marítimos, voto por correspondência, e suspensão do *direito de antena*.

No amplo e minucioso estudo sobre Teoria Geral do Direito Eleitoral e do Direito Eleitoral em especial, Jorge Miranda coloca o relatório do projeto de Código Eleitoral, ocasião em que aponta os grandes domínios temáticos a integrá-lo, conforme sumariados pela comissão:

I – capacidade eleitoral ativa e passiva;

II – sistemas eleitorais (no sentido de organização de colégios eleitorais e de conversão da vontade eleitoral em mandatos);

III – recenseamento eleitoral;

IV – processo eleitoral, em que se incluem:

a) organização do processo eleitoral (marcação das eleições, candidaturas, Assembléias de voto, boletins de voto);

b) campanha eleitoral;

c) sufrágio;

d) apuramento;

e) contencioso da votação e do apuramento.

V – despesas públicas eleitorais;

VI – comissão nacional de eleições;

VII – ilícito eleitoral, penal e de mera ordenação social.

O projeto desenvolve-se em tantos títulos quantas estas matérias, bem distintas entre si.

No primeiro e no segundo títulos, refletem-se mais diretamente os princípios definidores do Direito Eleitoral português; o terceiro e o quarto disciplinam a marcha de atos processuais e as inerentes estruturas orgânicas; o quinto e o sexto incidem sobre importantíssimos mecanismos financeiros e administrativos; o sétimo faz a ponte para o direito sancionatório.

Antepõe-se ao projeto do código um projeto de proposta de lei de aprovação onde constam algumas disposições de Direito transitório.¹²

Ao sintetizar as idéias mestras do projeto, no cotejo com a legislação existente, a comissão concluiu por progressos necessários às atividades eleitorais:

“1) maior segurança e certeza na regulamentação da capacidade eleitoral, do recenseamento e do sufrágio;

2) aperfeiçoamento das regras sobre sistemas eleitorais, com vista a uma melhor adequação ao princípio representativo;

3) procura de maior autenticidade e transparência das campanhas eleitorais, em particular quanto ao seu financiamento;

4) revitalização da administração eleitoral, em especial da comissão nacional de eleições;

¹² MIRANDA, Jorge. *Op. cit.*, p. 207 e 208.

5) consagração do princípio do contraditório em todos os processos contenciosos;

6) reforço do sistema sancionatório, com adoção dos critérios do novo Código Penal e do novo direito de mera ordenação social.”¹³

Na diversidade dos conteúdos que são examinados à luz do constitucionalismo e do Direito Eleitoral, na formulação de sua teoria geral, alguns temas são essenciais, como o conceito e a natureza jurídica da representação política, as formas de representação, os diversos modos de escrutínio, o mandato representativo e a função da representação no que toca às suas implicações com os partidos políticos.

O regime jurídico eleitoral normalmente vem acompanhado dos levantamentos em torno das respectivas normatividades eleitorais, inclusive com destaque para as fases de reforma política, muitas delas complementares ao texto constitucional, traçando indicativos para a regulação das eleições. As previsões constitucionais estabelecem critérios para a formulação das leis eleitorais. Essas leis devem dar adequada resposta normativa às exigências constitucionais. Pelo exame das leis eleitorais codificadas, temos uma construção arquitetônica que adota técnicas necessárias ao aprimoramento dos processos de escolha. Francisco Fernandez Segado, referindo-se ao Código Eleitoral francês, aponta suas qualidades dizendo que – como a *Ley Electoral General* – ocorreu a divisão fundamental entre as disposições comuns a toda eleição por sufrágio universal e as normas que se referem aos diferentes tipos de eleições políticas.

A lei espanhola dedica os dois primeiros capítulos do Título I ao direito de sufrágio (ativo e passivo), definido como o direito de todo cidadão a participar como eleitor nos comícios; e ao direito de ser candidato às eleições.

A lei atribui o direito de sufrágio ativo a todos os espanhóis maiores de idade, para cujo exercício o requisito indispensável é a inscrição no censo eleitoral vigente; contempla os requisitos tradicionais da nacionalidade e da maioridade; e traça os impedimentos ao exercício do voto aos que estejam privados desses direitos, conforme as normas estabelecidas.

¹³ MIRANDA, Jorge. *Op. cit.*, p. 208.

O Código pode privar qualquer espanhol do direito de voto, carecendo-lhe o sufrágio: os condenados por sentença judicial definitiva que fixe a pena principal e a acessória da privação desse direito; os declarados incapazes em virtude de sentença judicial, sempre que a mesma declare expressamente a incapacidade para o exercício do direito do sufrágio; os internados em hospital psiquiátrico, com autorização judicial, durante o período de internamento.

O censo eleitoral contém a inscrição dos que reúnem os requisitos para serem eleitos e não estão privados, definitiva ou temporariamente, do direito de sufrágio. São elegíveis os espanhóis maiores de idade que possuam a qualidade de eleitores e não estejam incursos em nenhuma das hipóteses de inelegibilidade. Consagra as causas de inelegibilidade absoluta e as que têm característica relativa. A qualificação de inelegibilidade procede quando forem desobedecidas as condições legalmente enumeradas, no momento da inscrição da candidatura ou em qualquer momento da celebração das eleições.

A administração eleitoral espanhola desdobra-se pelas juntas eleitorais central, provincial e de zona, inclusive das comunidades autônomas, bem como pelas mesas eleitorais que têm como objetivo garantir, de acordo com a lei eleitoral, a transparência e a objetividade do processo eleitoral e do princípio da igualdade.

A *Lei Orgânica do Regime Eleitoral Geral* estabelece os momentos centrais do procedimento eleitoral: a apresentação e subsequente proclamação de candidatos; a campanha eleitoral; a votação e o escrutínio; e a proclamação dos candidatos eleitos.

A Lei Orgânica de agosto de 1991 consagra as garantias jurídicas eleitorais e a dupla instância no seio da administração eleitoral, permitindo o acesso posterior aos Tribunais de Justiça por intermédio do Tribunal Supremo e dos Tribunais Superiores de Justiça. No que se refere aos recursos perante a administração eleitoral, os representantes e os candidatos dispõem de prazo para apresentar reclamações e protestos, que se limitam às ocorrências definidas nas atas de seção das mesas eleitorais e da junta eleitoral.

Após a decisão da junta eleitoral, poderá ser interposto recurso pelas partes legitimadas para aforar o primeiro recurso ante a própria junta.

O recurso do contencioso eleitoral pode ser proposto pelos candidatos proclamados e não proclamados, pelos representantes das candidaturas concorrentes na circunscrição e pelos partidos políticos, associações, federações e coligações que apontaram as candidaturas na circunscrição. Dentre as consequências dessa interposição destacam-se: a admissibilidade do recurso; a validade da eleição pela proclamação dos eleitos; a nulidade da proclamação de um ou vários eleitos; e a nulidade da eleição celebrada quando ocorrerem irregularidades, invalidades, incidentes e necessidade de efetuar nova convocatória.

A utilização dos meios de comunicação, titularidade pública na campanha eleitoral, obriga-os a guardar neutralidade em toda contenda eleitoral, respeitando os princípios do pluralismo e da igualdade.¹⁴

Desde o clássico *Governo representativo*, de Stuart Mill, a Teoria Geral da Representação Política passou a ser de grande interesse para os estudiosos dos assuntos constitucionais e eleitorais. O autor inglês já destacava as enfermidades e os perigos aos quais está sujeito o governo representativo, ao lado das referências à verdadeira e à falsa democracia. A partir do capítulo VIII, Stuart Mill, examinando a Democracia, refere-se a temas essenciais ao Direito Eleitoral e à sua teorização: a extensão do sufrágio e da maneira de votar; a duração dos Parlamentos; o mandato imperativo; uma segunda Câmara; o Executivo em um governo representativo; os corpos representativos locais; a nacionalidade em suas relações com o governo representativo; e os governos representativos federais.¹⁵

¹⁴ FERNANDEZ SEGADO, Francisco. *El sistema constitucional español*. Madrid : Dykinson, 1992. p. 815 e ss.; *id.* *Aproximación a la nueva normativa electoral*. Madrid : Dykinson, 1986; FRAILE CLIVILLES, Manuel. *Manual de Legislación Electoral*. Madrid : Ceura, 1986; DICCIONARIO electoral. San José de Costa Rica : Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, 1989; NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales del mundo*. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1981; MACKENZIE, W. J. M. *Elecciones libres*. Madrid : Tecnos, 1962; ESTEBAN, Jorge de. *et al.* *El proceso electoral*. Madrid : Politeia, 1977; ARNALDO ALCULILLA, Enrique. *Las competencias de la junta electoral central : Derecho Electoral*. Madrid : Consejo General del Poder Judicial, 1993.

¹⁵ MILL, M. J. Stuart. *Le gouvernement représentatif*. Trad. e introd. de M. Dupont White. Paris : Guillaumin, 1862. p. 3-22, 84-102, 128-378.

Héctor Rodolfo Orlandi, tratando da Teoria da Representação Política, após ressaltar a importância do assunto, destaca o sistema representativo, que depende do princípio da representação como dinâmica do processo político eleitoral, que por sua vez, assentando-se no sistema constitucional, leva ao equilíbrio social e à estabilidade política. Lembrando Karl Loewenstein, entende que a técnica eleitoral, após desenvolver a representação e o sistema eleitoral, converteu-se em verdadeira ciência. Partindo desses pressupostos, Héctor Rodolfo Orlandi define o Direito Político Eleitoral como teoria empírica e normativa do poder eleitoral tanto de governo como de representação do povo, constituído em corpo eleitoral. Por meio dos partidos políticos e da cidadania, exercem-se os direitos políticos do sufrágio, legitimando-se a participação no processo político do poder instituído pela Constituição. O sufrágio, como manifestação do consentimento, concretiza-se pela atividade de votar (atos político-eleitorais) e efetiva-se por meio do processo eleitoral, organizado sistematicamente e territorialmente.

Considera, ainda, o Direito Eleitoral como direito republicano representativo proposto pela Constituição.¹⁶

Apesar do significado que tem a representação política para a Democracia, várias são as críticas e observações que têm sido feitas sobre a sua conceituação.¹⁷

Dentro do texto que será objeto desse curso, reconhece-se como tema essencial a teoria e a prática do voto, visto na evolução por que passou no Brasil e nas suas definições doutrinárias. Merecem referência dois dos trabalhos de Walter Costa Porto, ao estudar o voto da Colônia à

¹⁶ ORLANDI, Héctor Rodolfo. *Teoría de la representación política en nuestra Constitución*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1971; SARTORI, G. A. Teoria da representação no Estado representativo moderno. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte : UFMG, n. 22, 1962.

¹⁷ SERRANO SUÑER, Ramón. *Ficción de la representación política : ius et veritas*. Revista editada por estudantes da Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad del Perú, v. 4, n. 6, p. 111-113; GARCÍA BELAUNDE, Domingo. *Una Democracia en transición : las elecciones peruanas de 1985*. Lima : Okura, 1986; *id.* *Constitución y Política*. 2. ed. Lima : Editorial y Distribuidora de Libros, 1991. p. 63; *id.* *Esquema de la Constitución peruana*. Lima : Ediciones Justo Valenzuela, 1992. p. 149; BERNALES BALLESTEROS, Enrique. *Del golpe de Estado a la nueva Constitución*. Lima : Comisión Andina de Juristas, 1993. p. 13: Crisis y partidos políticos. (Lecturas sobre temas constitucionales; 9.)

Quinta República, ao lado de outro manual em que fornece excelente *Dicionário* para os estudos de Direito Eleitoral.¹⁸

Para a compreensão do Direito Eleitoral, conforme metodologia empregada nesse estudo, convém ressaltar a importância que será dada ao sistema eleitoral, ao sistema partidário e aos organismos de controle e administração do processo eleitoral em todas as suas formas e procedimentos. Os ordenamentos legais que regulam os processos eleitorais sob a forma jurisdicional mista ou de contencioso eleitoral específico têm grande importância para o aperfeiçoamento das instituições políticas. A reforma política de 1986, no México, criou o Tribunal Federal Eleitoral como contencioso eleitoral, definido como órgão autônomo de caráter administrativo. É considerado pela doutrina mexicana como motivador do avanço e do aperfeiçoamento do sistema eleitoral regido pelo Direito. A Constituição estabeleceu-o como órgão jurisdicional autônomo em matéria eleitoral, encarregado de garantir os atos e resoluções que se sujeitam ao princípio da legalidade.¹⁹

O Direito Eleitoral tem diversificado sua temática, permitindo o aperfeiçoamento das instituições e da própria vida política, como ocorre com as preocupações em torno da oposição e dos procedimentos eleitorais.

Juan Ferrando Badia, ao tratar dos procedimentos de eleição dos governantes, relaciona os procedimentos autocráticos, os procedimentos democráticos e os procedimentos mistos. O corpo eleitoral dá resposta à pergunta sobre quem governará. Para completar a exposição, resalta os princípios, fundamentos e formas de sufrágio. O sufrágio é considerado como direito político que se efetiva pelas manifestações do cidadão em eleger, ser eleito e participar da organização e atividade do poder do Estado. O sufrágio, como expressão do poder eleitoral, tem por função a

¹⁸ COSTA PORTO, Walter. *Dicionário do voto*. São Paulo : Giordano, 1995.

¹⁹ EL TRIBUNAL Federal Electoral. México : o Tribunal, 1991; RUBIO CORREA, Marcial. *El sistema legislativo de la Constitución de 1993*. p. 165-176; PANIAGUA CORAZÃO, Valentín. *Sistema electoral*. Lima : Comisión Andina de Juristas. p. 219-235. *La Constitución de 1993 : análisis y comentarios*. Perú, 1994. (Lecturas sobre temas constitucionales; 10.); ROCA AGUILERA, Rolando. *El proceso electoral boliviano*. Corte Nacional Electoral; DUVERGER, Maurice, SARTORI, Giovanni. *Los sistemas electorales*. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1988. (Cuadernos de CAPEL; 27.)

seleção e nomeação das pessoas que vão exercer o poder no Estado. O caráter representativo da autoridade depende de sua designação. As eleições são técnicas ou procedimentos de seleção dos dirigentes políticos. Como outros, ao examinar a natureza do sufrágio, destaca: a concepção histórica ou medievalista, a concepção clássica, a concepção jurídica e a concepção personalista. Ao mesmo tempo, elenca as classes de sufrágio: sufrágio individual ou sufrágio corporativo; sufrágio facultativo e sufrágio obrigatório; sufrágio reforçado (plural, múltiplo e familiar); e sufrágio único e igual. Dentre outras modalidades de sufrágio, relaciona o sufrágio direto e o indireto; sufrágio direto de primeiro grau e o sufrágio indireto de segundo grau; o sufrágio uninominal e o sufrágio plurinominal. Como procedimentos da Democracia representativa, enumera o sufrágio restrito (com limitação proveniente da propriedade, da riqueza ou renda e da instrução) e o sufrágio universal.

O sufrágio universal admite limitação decorrente de sexo, idade, indignidade, raça e profissão.

As considerações ou bases jurídicas e os requisitos gerais e especiais do sufrágio assentam-se na universalidade, na igualdade, na obrigatoriedade e no fato de ele ser secreto. Dessa maneira, assegura-se a autonomia da comunidade política ou o autogoverno do povo.

Existem critérios que determinam a tipologia do sufrágio:

- a) extensão quantitativa (quem vota);
- b) exigibilidade (obrigatório ou não);
- c) formas de emissão (secreto ou público);
- d) sentido da representação; e
- e) grau de proximidade com o eleito (direto ou indireto).

Quanto à natureza do sufrágio, existem diversas explicações, sendo que algumas delas consideram-no direito-função. Entre as várias exposições, é o voto visto como: privilégio pessoal, estamento ou classe, de origem medievalista; há ainda a posição que considera o sufrágio como

atributo da cidadania, e a concepção personalista, que vê o seu fundamento na liberdade e na responsabilidade da pessoa. Nesse caso, tratar-se-ia de um direito pessoal de participar e de ser ouvido nas decisões políticas. Duguit, Carré de Malberg e Jellinek vêem-no como direito individual, ato de sujeito jurídico. É um direito que se transforma em função ou tem o sufrágio como elemento, o direito e a função.

A regulação do sufrágio é um dos temas significativos para o entendimento das eleições populares, quando tratam da evolução e da importância do Direito Eleitoral, que ganha, apesar de sua interdisciplina, crescimento e sistematização. É constituído pelo conjunto de normas que regulam o fenómeno do sufrágio como meio democrático para proceder à alternância do poder político.²⁰ A normatividade eleitoral engloba regras materiais que estabelecem direitos subjetivos, impõem obrigações e determinam os requisitos do mandato jurídico, que tem como finalidade a composição, de maneira direta, dos conflitos, que, no campo eleitoral, estão relacionados às votações ou sufrágios para eleger os titulares dos poderes públicos. As regras substanciais assinalam aqueles que têm as faculdades e aqueles que estão sujeitos ao dever jurídico, indicando a solução que se deve dar ao litígio eleitoral. Esses mandatos são dotados de regras que não compõem diretamente o conflito de interesses e são normas instrumentais.

A teoria apresenta como requisitos gerais do processo eleitoral: a cidadania, a idade e a inscrição ou alistamento nos padrões eleitorais.²¹

O Direito Eleitoral revelado pela doutrina, comentários e pareceres, ao lado da legislação eleitoral e da jurisprudência, destaca temas essenciais como: fontes do Direito Eleitoral; Justiça Eleitoral; direitos pré-eleitorais (alistabilidade, elegibilidade, propaganda eleitoral e partidos políticos); dever eleitoral; privilégio e garantias eleitorais; sistema eleitoral; Direito Eleitoral adjetivo; processo eleitoral na jurisdição de 1º grau

²⁰ CARNELUTTI, Francesco. *Sistema de Derecho Procesal Civil*. Tradução de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Santiago Sentís Melendo. Buenos Aires : Orlando Cárdenas Ed., 1994. 4 v.

²¹ FERRANDO BADIA, Juan. *Estructura interna de la Constitución*. Valencia : Tirant lo Blanch, 1988. p. 199 e ss.

(alistamento); processo eleitoral na jurisdição de 1º grau (registro de candidatos); votação, segunda etapa do sufrágio; processo eleitoral na Justiça de 1º grau; apuração, terceira etapa do sufrágio; processo eleitoral na jurisdição de 2º grau (recorribilidade em matéria eleitoral); o processo eleitoral na jurisdição de 2º grau (hipóteses de recorribilidade); processo eleitoral na jurisdição de 2º grau (procedimento dos recursos); Direito Eleitoral penal; e processo eleitoral penal.

Paulo Bonavides, referindo-se à *Teoria da Oposição*, mostra que já no século XVIII, em 1736, Lord Bolingbroke desenvolveu na Inglaterra o tema “colocando governo e oposição em pé de igualdade política”. Demonstrou a necessidade de se considerar as forças oposicionistas integrantes do próprio sistema institucional, a saber, titulares de concepções alternativas de direção política igualmente legítimas.²²

As preocupações com a teoria da oposição política passam a integrar a temática eleitoral e constitucional no Brasil e no Direito Comparado. Entre nós, Monica Herman Salem Caggiano examina a formulação e desenvolvimento histórico do conceito de oposição, as formas de governo e oposição, o perfil da oposição, as condições de funcionamento, as formas de expressão e as estratégias de ação (os partidos políticos, os grupos e movimentos, instrumentos da Democracia semidireta, os *writs* constitucionais, a oposição e sua estrutura, o *shadow cabinet* (Inglaterra), e os tipos de oposição e sua expressividade. Além disso, examina os sistemas de governo e oposição (sistema parlamentarista e sistema presidencialista).²³

²² BONAVIDES, Paulo. *Constituinte e Constituição* : a Democracia, o federalismo, a crise contemporânea. 2. ed. Fortaleza, 1987. p. 337-342; *id.* *A teoria da oposição e a força da oposição*; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 3. ed. São Paulo : Paz e Terra, 1991; *id.* *Ciência Política*. 6. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1986. p. 235-317; *id.* *Política e Constituição* : os caminhos da Democracia. Rio de Janeiro : Forense, 1985. p. 494 e ss.; *id.* *As alternativas do sistema partidário depois das eleições de novembro de 1974*; *id.* *A crise política brasileira*. 28. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1978. p. 51 e ss.: Direitos políticos e partidos políticos; ZAVASKI, Teori Albino. Direitos políticos : perda, suspensão e controle jurisdicional. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília : Senado Federal, v. 31, n. 123, p. 177 e ss., jul./set. 1994; HERNANDEZ BECERRA, Augusto. La elección popular de alcaldes. *Derecho Electoral*. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 1988.

²³ CAGGIANO, Monica H. S. *Oposição na política* : propostas para uma rearquitetura da Democracia. São Paulo : Angelotti, 1995; LEITÃO, J. M. Silva. A oposição política no debate sobre o Estado contem-

A compreensão do significado e dos objetivos da legislação eleitoral está vinculada ao funcionamento da vida institucional democrática em conformidade com as disposições constitucionais. Da mesma maneira, ressalta-se a importância da legislação eleitoral no regime representativo em geral, cunhando-se a expressão Democracia representativa.

Na nomenclatura eleitoral, surgem as expressões *sistema representativo* e *regime eleitoral*, sendo que Salvador M. Dana Montaña as emprega de maneira diferenciada.

O sistema eleitoral é o conjunto de meios para realizar a idéia de representação no governo. O regime eleitoral é considerado como o sistema eleitoral positivo adotado ou institucionalizado.²⁴

Considera-se a lei eleitoral como típica lei orgânica fundamental, por seu conteúdo, quando trata da classificação das fontes do Direito objetivo. Para realizar essas pesquisas, parte-se da atividade da opinião pública, que se inicia com a determinação dos atos eleitorais necessários à vida institucional, conforme disposições constitucionais. É com essa compreensão que são estudados os conteúdos que deve conter a lei eleitoral. A legislação eleitoral, por meio do sufrágio, visa concretizar o sistema representativo e participativo. Existe íntima relação entre o sistema representativo e o regime eleitoral.

Os assuntos examinados na Teoria Geral do Direito Eleitoral e no Direito Eleitoral comparado são pertinentes à problemática eleitoral brasileira.

Fernando Whitaker da Cunha, em precioso trabalho, examinando o desenvolvimento do Direito Eleitoral brasileiro, destaca a importância do sufrágio universal utilizado pioneiramente por Mallet Du Pan (1749/1801) como uma das mais significativas criações políticas da Revolução Francesa.

porâneo. *Constituição e direito de oposição*. Coimbra : Almedina, 1987; LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando. *Minoría y oposición en el parlamentarismo* : una aproximación comparativa. Madrid : Congreso de los Diputados, 1991. Monografia, 20 Congreso de los Diputados.

²⁴ HERMENS, Ferdinand A. *La Democracia representativa*. Milão : Valsecchi, 1968; SCHEPIS, *Tratado I : sistemi elettorali*. Empoli : Caparrini, 1955; DANA MONTAÑO, Salvador M. *Significado y objetivos de la legislación electoral* : conforme a la Constitución nacional (1853—60). Argentina : Rawson : Chubut, 1973; *id.* *Teoría general del Estado* : derecho público general. Venezuela : Valencia, Universidad de Carabobo, 1963. cap. 4, p. 78.

Esse trabalho aponta-nos significativas transformações constitucionais e eleitorais ocorridas no Brasil desde a Constituição do Império (art. 92), de 1824.²⁵

Nesse compêndio de Direito, vamos mencionar diversos cursos, comentários, monografias e artigos sobre Direito Constitucional e Direito Eleitoral, alguns deles de autores clássicos.

O Direito Eleitoral no Brasil tem sido objeto de relativamente poucos trabalhos sistematizados sobre a matéria. Os livros de Fávila Ribeiro e Pinto Ferreira demonstram a importância desse ramo do Direito.

Fávila Ribeiro, em *Direito Eleitoral*, após destacar o conceito, o objeto, as fontes, as relações com as diferentes disciplinas jurídicas e a importância de seu estudo, relaciona os seguintes temas: poder representativo; organização eleitoral; Justiça Eleitoral; Ministério Público na jurisdição eleitoral; capacidade eleitoral; alistamento eleitoral; elegibilidade; partidos políticos; garantias eleitorais; propaganda eleitoral; atos preparatórios à votação; votação; apuração eleitoral; invalidade de atos eleitorais; recursos eleitorais; crimes eleitorais; processo penal e processo disciplinar no Direito Eleitoral;²⁶ e breve apreciação da Emenda Constitucional nº 25/85.

Pinto Ferreira, além de examinar os assuntos ora tratados em seu *Comentários à Constituição*, escreveu o *Código Eleitoral comentado e Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos*.²⁷

²⁵ CUNHA, Fernando Whitaker da. *Direito Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro : Renovar, 1990. p. 185-194: Desenvolvimento do Direito Eleitoral Brasileiro; *id.* Evolução do Direito Eleitoral Brasileiro. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO CONSTITUCIONAL, 8., 1987, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre : Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, 1987; *id.* *Direito político brasileiro : a estrutura constitucional*. Rio de Janeiro : Forense, 1978. p. 99 e ss.; FERREIRA, Pinto. *Princípios gerais do Direito Constitucional moderno*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1971. t. 1: p. 226 e ss., p. 259 e ss., p. 317 e ss., p. 356 e ss., p. 374 e ss., p. 397 e ss., p. 405 e ss.; *id.* *Teoria Geral do Estado*. 3. ed. São Paulo : Saraiva, 1975. 2 v., p. 633 e ss.; LIMA SOBRINHO, Barbosa (relator). *Sistemas eleitorais e partidos políticos : estudos constitucionais*. Rio de Janeiro : FGV, 1956; CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Introdução à Ciência Política*. 5. ed. Rio de Janeiro : FGV, 1978. p. 121 e ss.; CAVALCANTI, Themistocles, SILVA, Carlos Medeiros, LEAL, Victor Nunes. *Cinco estudos*. Rio de Janeiro : FGV, 1955. p. 21 e ss.: Os partidos políticos.

²⁶ RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro : Forense, 1976; *id. ibid.* 2. ed. 1986; *id. ibid.* 3. ed., 1988.

²⁷ FERREIRA, Pinto. *Manual prático de Direito Eleitoral*. São Paulo : Saraiva, 1973; *id.* *Código Eleitoral comentado*. Rio de Janeiro : Rio, 1976. (Legislação comentada.); *id.* *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo : Saraiva, 1991. p. 181-258; *id.* *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo : Saraiva, 1989. v.

Além dos constitucionalistas em seus trabalhos, vários autores têm tratado dos temas eleitorais, processuais eleitorais e de contencioso eleitoral, sob a forma judicial ou de Corte Eleitoral,²⁸ em manuais e comentários. Nesses tópicos, estudam a evolução do Direito Eleitoral brasileiro, com destaque para as fontes, conceitos, tratamento constitucional, legislação ordinária e recursos.²⁹

Na diversidade dos conteúdos que são examinados à luz do constitucionalismo e do Direito Eleitoral, na formulação de sua teoria geral, alguns temas são essenciais, como o conceito e a natureza jurídica da representação política, as formas de representação, os diversos modos de escrutínio, o mandato representativo e a função da representação no que toca às suas implicações com os partidos políticos.

1, arts. 1º-21, p. 276-372; *id.* *Código Eleitoral comentado*. 2. ed. São Paulo : Saraiva, 1990; *id.* *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos* (Lei nº 682, de 21.7.71, atualizada pela Lei n. 8247, de 23.10.91). São Paulo : Saraiva, 1992.

²⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo : Saraiva, 1990. v. 1: arts. 1º-43, p. 122-138; SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 10. ed. São Paulo : Malheiros, 1995. p. 333-391; BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 16. ed. São Paulo : Saraiva, 1995. p. 236-244; *id.* *Dicionário de Direito Constitucional*. São Paulo : Saraiva, 1994. p. 48-49, 84-85, 132-135, 178-181; RIBEIRO, Fávila. *Comentários à Constituição brasileira*. Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 1991. v. 2: arts. 8º-36, p. 167-338; CRETELLA JÚNIOR, J. *Comentários à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro : Forense, 1989. v. 2: arts. 5º (LXVIII A LXXVII) a 17, p. 1088-1135; FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários à Constituição de 1988*. Campinas, São Paulo : Julex, 1989. v. 1: arts. 1º-43, p. 325-361; SABOYA, Paulo. *Comentários à Constituição Federal*. Rio de Janeiro : Ed. Trabalhistas, 1990. v. 2: arts. 12-91, p. 1-43; *A Constituição do Brasil de 1988 : comparada com a Constituição de 1967 e comentada*. São Paulo : Price Waterhouse, 1989; RUSSOMANO, Rosah. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 1984. p. 184 e ss.; *id.* *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo : Saraiva, 1972. p. 186 e ss.; *id.* *A mulher na Constituição brasileira e o sistema dos países americanos*. Porto Alegre, 1955; GOMES, Neto F. A. *Teoria e prática do Código Eleitoral vigente*. Rio, 1954; JORDÃO FILHO, Ângelo. *A eficiência da Justiça Eleitoral na realização da Democracia brasileira*. Recife, 1955; CORTE ELECTORAL. *Leys de Elecciones : República Oriental del Uruguay*, 1989; URUGUAY. *Corte Electoral. Instrucciones para las comisiones receptoras de votos : elecciones generales ordinarias*, nov. 1994.

²⁹ COSTA, Elcias Ferreira da. *Direito Eleitoral : legislação, doutrina e jurisprudência*. Rio de Janeiro : Forense, 1992; CÂNDIDO, Joel José. *Direito Eleitoral brasileiro*. 2. ed. rev. atual. São Paulo : Edipro, 1992; NOGUEIRA, José da Cunha. *Manual prático de Direito Eleitoral : jurisprudência, legislação, doutrina e prática*. 3. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1989; CITADINI, Antônio Roque. *Código Eleitoral anotado : Código Eleitoral (Lei n. 4737, de 15 de julho de 1965) : texto consolidado, jurisprudência : lei das inelegibilidades (Lei Complementar n. 5, de 29 de abril de 1970) : texto consolidado : lei de transporte e alimentação (Lei n. 6091, de 15 de agosto de 1974) : lei das sublegendas (Decreto-Lei n. 1514, de 14 de abril de 1977)*. São Paulo : Max Limonad, 1985; COSTA, Antônio Tito. *Recursos em matéria eleitoral*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1968; *id.* *Recursos em matéria eleitoral*. 2. ed. São Paulo, 1986; *id.* *Recursos em matéria eleitoral*. 4. ed. rev. ampl. atual. São Paulo, 1992.

Os estudos de Direito Eleitoral não se esgotam nas análises das normas constitucionais e da legislação ordinária. Eles se desdobram sobre investigações em torno de suas relações com o regime político, os sistemas de governo, o financiamento dos partidos políticos, o comportamento eleitoral e os debates em torno de questões de Sociologia Política.

Salvador Valencia, dedicando-se à reforma política, relaciona a Democracia com o Direito Eleitoral, apontando os diversos momentos de sua evolução. Diz que o México, estando imerso em processo de reforma política, executava-a por modificações da Constituição e da legislação eleitoral. Na reforma de 1977, ao lado das transformações constitucionais, surgiu a Lei de Organizações Políticas e Processos Eleitorais (*Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* – LOPPE). As mudanças eleitorais ocorreram ao lado das reformas constitucionais dos anos de 1986, 1990, 1993 e 1994. Criou-se o *Tribunal de lo Contencioso Electoral* (TRICOEL), mas de fugaz existência. Em 1990, profissionalizaram-se as atividades eleitorais com a criação do Instituto Federal Eleitoral (Instituto Federal Electoral – IFE), de grande importância para o Tribunal Federal Electoral (TFE) e o Colégio Eleitoral. Essas alterações vieram seguidas de modificações sobre financiamento dos partidos, nova forma de distribuição dos deputados plurinominais no Senado, com representação de minoria, e um Tribunal Eleitoral autônomo. Os principais temas da reforma foram: regime de partidos, sistema eleitoral misto, nova composição do Senado, regime político do Distrito Federal, instituições eleitorais e Justiça Eleitoral.³⁰

O novo Código Eleitoral – *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* – foi considerado como instrumento para a nova fase do desenvolvimento da Democracia mexicana, mediante o que de-

³⁰ VALENCIA, Salvador. Reforma Política. *Problemas actuales del Derecho Constitucional*: estudios en homenaje a Jorge Carpizo. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1994. n. 61, p. 373. (Série G: Estudios doctrinales; 61); LANDA ARROYO, César. Derecho Electoral: aspectos jurídicos y técnicos. *Derecho*. Pontificia Universidad Católica del Perú, n. 48, p. 171 e ss., dic. 1994.

nominam de renovação política eleitoral, depurando, sistematizando e atualizando a normalização eleitoral mexicana.³¹

Tal compreensão leva ao reconhecimento da existência de um tronco comum do Direito Eleitoral, que se subdivide em Direito Eleitoral material, substantivo e primário, e Direito Eleitoral instrumental, adjetivo, processual ou secundário.

O *Código Federal de Instituição e Procedimentos Eleitorais*, do México, que considera o orgânico como processual, ao tratar dos direitos e obrigações, preceitua: votar nas eleições constitui direito e obrigação do cidadão para compor os órgãos do Estado, por meio da eleição popular.

Jorge Carpizo, ao falar sobre a reforma política no México, ressalta suas finalidades:

- a) que o sistema político mexicano não caminha para a desestabilização, abrindo para ele soluções que canalizem as inquietações políticas e sociais;
- b) reforçar o sistema político ante a crise econômica;
- c) ampliar a representação nacional, permitindo que as forças minoritárias estejam devidamente representadas na Câmara dos Deputados, nos Congressos locais e nos municípios com cerca de 300 mil habitantes, garantindo-se a manifestação plural das idéias;
- d) propiciar a tolerância entre os diversos setores e correntes de pensamento;
- e) manter a legitimidade da representação política e conservar o controle que o governo tem sobre as classes da sociedade;
- f) promover maior participação dos cidadãos na atividade política;
- g) fortalecer o Poder Legislativo e lograr que exerça suas funções de controle do Executivo;
- h) conseguir que o governo tenha interlocutores válidos representando as diversas forças sociais do país;

³¹ FLORES GARCIA, Fernando. Anotaciones acerca del Derecho Electoral mexicano. *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Universidad Nacional Autónoma de México, t. 43, n. 18-190, p. 25 e ss., mayo/ago. 1993; *id.* En torno al Derecho Electoral mexicano : ensayo de sociología jurídica y política. t. 43, *op. cit.*, p. 129; *id.* Los recursos en materia electoral : informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. México, 1988.

i) reforçar e ampliar a unidade social por meio de melhor captação da pluralidade da representação popular.³²

A temática eleitoral no Direito Comparado vem apreciando as principais experiências políticas latino-americanas, com destaque para os processos eleitorais com indicativos sobre governabilidade, Democracia e governos locais, em relação às reformas eleitorais.

O novo ciclo eleitoral na América Latina, os resultados das eleições mais recentes e suas influências e perspectivas para o futuro são destacados, tendo em vista os processos ocorridos no Equador (1992); Bolívia, Paraguai, Honduras, Venezuela e Chile (1993); Costa Rica, El Salvador, República Dominicana, Panamá, Colômbia, México, Brasil e Uruguai (1994); Argentina, Peru e Guatemala (1995); e Nicarágua (fevereiro de 1996).

Esse ciclo eleitoral foi muito importante para consolidar a Democracia na América Latina, ao mesmo tempo em que propiciou discussões sobre temas constitucionais, políticos, eleitorais e econômicos. O retorno à Democracia em praticamente todos os Estados da América Latina, com várias eleições, não deixou de apontar alguns questionamentos: baixa participação política, crise de confiança em políticos tradicionais, desencanto político, avaliação negativa dos políticos e das instituições políticas, desconfiança global a respeito da eficácia da ação política, e descrédito dos sistemas partidários. Essas reflexões levam ao conhecimento do alcance e profundidade institucional e política das mudanças eleitorais.

Nos processos eleitorais e nos partidos políticos, quanto às tendências e perspectivas na década de 90, ao lado do desgaste político surgem relações entre as alterações eleitorais e econômicas. Os pronunciamentos sobre o modelo econômico predominante na América Latina ressurgem por via das referências à substituição de importação, mercado interno, forte intervenção na economia, inflação e desemprego. Novo modelo econômico faz a opção por economia de mercado, aberta ao exterior

³² CARPIZO, Jorge. La reforma política mexicana de 1977. *Anuario jurídico*, 6. México, 1979. p. 47-48.
LANDA ARROJO, César. Derecho Electoral : aspectos jurídicos y técnicos. *Derecho*. Pontificia Universidad Católica del Perú, n. 48, p. 171, dic. 1994.

por meio da globalização, desde que se respeitem certas regras de disciplina macroeconômica em que o Estado cumpra papel menos importante. Essas reformas passam pelo chamado *Consenso de Washington* (WILLIAMSON, 1993), referindo-se às reformas sugeridas aos Estados da América Latina. Esses entendimentos levam a versões mais conservadoras e ortodoxas das reformas neoliberais.

Os partidos políticos normalmente não atendem às mudanças socio-políticas, ou mesmo as compreendem, pelo que se fala em um *paroquia-lismo partidário* (ECHEGARAY, 1993). Os partidos políticos distanciam-se não somente das mudanças econômicas e sociais, mas também das alterações que seriam necessárias quanto ao fazer política, nas relações entre sociedade civil e Estado. O papel do Estado tem repercussão direta nos partidos, como organizações mediadoras entre sociedade e Estado.

Sartori (1969), referindo-se aos partidos, dizia que uma verdadeira *Sociologia Política* reclamava exploração simultânea de como os partidos estão condicionados pela sociedade e como a sociedade está condicionada pelo sistema de partidos.³³

O Direito Eleitoral não pode ficar indiferente à desigualdade social da América Latina, devido à impossibilidade de consolidar a Democracia em sociedades marcadas por grandes desníveis que afetam a governabilidade.

A Comissão Trilateral publicou informe intitulado *A governabilidade da Democracia*, no qual constata a incapacidade dos governos de satisfazerem a um conjunto crescente de demandas, como consequência de uma participação política ampliada que se caracteriza pela ausência de respostas ao eleitorado.³⁴

As preocupações sobre os efeitos da lei eleitoral no sistema político e de partidos têm sido, ultimamente, uma constante, chegando Giuseppe

³³ STURLESE, Laura. Los efectos de la nueva ley electoral en el sistema político y de partidos en Italia. *Problemas actuales del Derecho Constitucional*. Op. cit., p. 359 e ss.; LASSALE, J. P. Les partis politiques aux États-Unis. (Coll. *Que sais-je?*). PUF, 1987; id. Les "élections intermédiaires" de 1986 aux États-Unis. *Revue du Droit Public et de la Science Politique et à L'étranger*. Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, n. 6, p. 1517 e ss., nov./dic. 1987.

³⁴ SARTORI, Giovanni. From the Sociology of politics to political Sociology. In: LIPSET, S. M. (Ed.) : *Politics and the Social Sciences*. New York, 1969.

Maranini a dizer que o sistema eleitoral era a causa mais importante da funcionalidade de uma forma de governo.

O constitucionalista italiano, estudioso dos sistemas anglo-saxões e do sistema eleitoral inglês (majoritário e de um só turno), ressalta o seu bom desempenho. No que se refere ao sistema eleitoral francês, majoritário e de dois turnos, entende-o como prejudicial ao sistema parlamentar de governo. Adotou-se na Itália, para a Câmara dos Deputados, o sistema de representação proporcional com insignificante correção do método *D' Hondt*, enquanto que para o Senado consagrou-se o sistema de representação uninominal de maioria do tipo absoluta, e não relativa.

Com o correr do tempo, os efeitos do sistema proporcional foram negativos, desde que logrou desagregar os partidos políticos mais importantes, proporcionando a maioria absoluta da Democracia Cristã. No período imediato à Segunda Guerra Mundial, sob a liderança de Alcide Gaspari, conseguiu-se realizar governo de tipo inglês. Ocorreu o fracionamento das forças políticas, levando ao nascimento de menos partidos, com o surgimento de governo de coligação, com a participação desses pequenos partidos na formação dos governos, desde que passaram a ser a balança, exercendo peso extremamente superior ao que tinham realmente. Surge o neologismo *partitocrazia* (partidocracia) para caracterizar e indicar a natureza negativa dos partidos, enquanto causa natural do consenso dos eleitores ou uma espécie de degeneração dos mesmos.³⁵

Os partidos políticos têm relevante papel na defesa da Constituição, desde que estabelecem limites, ou não, à criação dos partidos, inclusive no que toca às suas atividades. A constitucionalização dos partidos políticos consiste não apenas no reconhecimento e regulação jurídica de algumas de suas funções. Trata-se da consagração dos mesmos como instituições de garantia institucional. Determinadas Constituições exigem deles o respeito à Constituição e à lei. A defesa da Constituição tem significado amplo e efetiva-se pelo combate a medidas contrárias ao Texto Fundamental

³⁵ Perfiles latinoamericanos : elecciones y procesos políticos en América Latina. *Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*. México, v. 3, n. 5, dez. 1994; *La voz de los votos* : un análisis crítico de las elecciones de 1994. In: PÉREZ FERNÁNDEZ, G. et al. (Coord.). *Las Ciencias Sociales*. México : Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, mayo 1995.

e às garantias da permanência da ordem constitucional subjacente, mediante defesa perante certas mudanças. A defesa da Constituição visa assegurar e conferir a permanência e a imutabilidade dos princípios de ordem constitucional.

Tema que tem sido examinado é o do controle judicial dos partidos, por meio da suspensão e dissolução de associações e partidos. A dissolução dos partidos penalmente ilícitos pode gerar graves problemas políticos. O partido com organização não democrática pode não ser partido penalmente ilícito, nem tão pouco uma agremiação cujas atividades sejam contrárias aos princípios democráticos, desde que não ocorra a utilização de meios violentos.

É difícil que se proceda à dissolução de um partido por ser sua organização contrária aos princípios democráticos. A Lei Fundamental de Bonn, modelo de defesa constitucional frente aos partidos, entende que a falta de democracia interna nos mesmos não é base para sua proibição pelo Tribunal Constitucional. A doutrina considera que o mandamento constitucional de democracia interna dos partidos não pode beneficiar-se da mais absoluta impunidade. A submissão dos atos dos partidos a certa forma de controle é estabelecida nas Constituições.³⁶

Os temas de participação política, opinião pública, comportamento político dos cidadãos, identidade partidária e dos candidatos têm sido, também, alguns dos grandes assuntos da decisão eleitoral. As diferenças das escolhas e seus motivos têm importância crescente nas pesquisas eleitorais. Novos métodos e bases teóricas são utilizados para os estudos, objetivando investigar o comportamento eleitoral das pessoas; daí o interesse para saber quais os elementos que contribuem para a definição do voto: a imagem dos candidatos e dos partidos; os temas de uma eleição e os graus de vinculação dos eleitores com os partidos.³⁷ O desenvolvimento desse tipo de investigação leva ao exa-

³⁶ PARDO, Ignacio de Otto. *Defensa de la Constitución y partidos políticos*. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1985. (Colección Estudios Constitucionales).

³⁷ KEY, V. O. A theory of critical elections. *Journal of Politics*, v. 17, 1955; CAMPBELL, Angus, GURIN, Gerald, MILLER, Warren. *The voter decides*. Evanston Poterson (Ed.), 1954; NIE, Norman, VERBA,

me das identidades partidistas e de sua influência no voto. Métodos matemáticos e estatísticos são empregados.

Democracia, voto, eleições, governabilidade³⁸ e crise democrático-representativa são temas que surgem desde as teorias clássicas, apresentando o princípio do voto como básico para seu funcionamento, seja para eleger governantes ou celebrar acordos. A teoria da *rational choice* sustenta que os votantes acabam usando cálculos racionais, baseados em seu interesse. Os candidatos e os grandes temas das eleições transformam-se em idéia fundamental para a Democracia, desde que os eleitores deveriam ser pessoas constantemente informadas sobre esses assuntos. Quanto às preferências partidárias, muitas indagações; nota-se que nem sempre os eleitores estão informados na oportunidade de votar. Vários deles desconhecem as grandes propostas das eleições e inclusive os próprios candidatos. Concluiu-se daí que os temas das eleições não eram os determinantes do voto.

A identidade com os partidos era mais importante, pelo que as pessoas acham ser mais fácil seguir os indicativos, em conformidade com o marco ideológico que dão aos partidos. As preferências eram mais importantes que os temas e os candidatos, desde que a imagem dos candidatos é a segunda determinante do voto. A identidade partidária, a imagem dos candidatos e os grandes temas têm pesos distintos na determinação do

Sidney Petrocik. *The changing American voter*. Cambridge : Harvard University Press, 1979; FIORINA, Morris. *Retrospective voting in american national elections*. New Haven : Yale University Press, 1981. MACDONALD, Elaine, LISTAUGH, Olga, RABINOWITZ, George. Issues and party support in multiparty systems. In: *American Political Science Review*, v. 85, 1991; BRADLEY, Richardson. European party loyalties revisited. *American Political Science Review*, v. 85, 1991; PHILIP, Converse. *Political representation in France*. Harvard University Press, 1986.

³⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Constituição e governabilidade : ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira*. São Paulo : Saraiva, 1995; *id.* *Direitos humanos fundamentais*. São Paulo : Saraiva, 1995; DUSO, Giuseppe. Constitution et représentation : le problème de l'unité politique en 178 et l'invention de la Constitution. In: TROPER, Michel, JAUME, Lucien (Dir.). Paris : LGDJ : Bruylant, 1994. p. 263 e ss.; OLIET PALA, Alberto. Los principios de identidad y representación : reflexión previa en torno a sus aspectos ideológicos. *Revista de Derecho Político de la Universidad Nacional de Educación a Distancia*. Madrid, n. 23, p. 111-133, 1986; TORRES DEL MORAL, Antônio. Crisis del mandato representativo en el estado de partidos. *Revista de Derecho Político de la UNED*, n. 14, 1982; *id.* Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional. *Revista de Estudios Políticos*, n. 203, set./out. 1975; PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. California : University of California Press, 1972; PIZZORNO, A. *Il sistema pluralista di rappresentanza*. In: BERGER, Suzanne (Dir.). *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale*. Cambridge, 1981.

voto, de acordo com o tipo de eleição. Nas eleições presidenciais ou gerais, esses três elementos podem determinar o voto de maneira distinta das eleições locais.

Os debates sobre identidades partidárias procuram alcançar o peso real que elas têm sobre a decisão eleitoral das pessoas. Existem pessoas que não se identificam com qualquer partido. Existem os que participam, mas não se identificam, e os que não participam e não se identificam.³⁹

A compreensão do Direito Eleitoral não pode ser isolada da análise dos sistemas políticos, que por sua vez estão vinculados ao sistema eleitoral e ao sistema de partidos políticos.

Olivier Passelecq,⁴⁰ ao tratar dos modos de escrutínio e sistemas eleitorais, afirma que não podemos dissociar o estudo de determinado regime político daquilo que seja seu sistema eleitoral. O funcionamento das instituições depende, com efeito, essencialmente do modo de escrutínio seguido para designação dos representantes ou dos governantes.

Faz algumas indagações como: em que se transformaria o regime britânico se o escrutínio uninominal majoritário fosse substituído pela representação proporcional? Que seria do regime alemão ou do *double vote*? Qual seria a evolução da Quinta República francesa se fosse adotado o sistema proporcional em lugar do escrutínio majoritário de dois turnos?

Considera que na Grã-Bretanha, Alemanha ou França, bem como em todas as outras Democracias, o sistema eleitoral é, com o sistema institucional, um dos pilares sobre os quais repousa todo sistema político. Com esse entendimento, acompanhado de textos, analisa os elementos necessários ao melhor conhecimento e compreensão dos sistemas eleitorais: as

³⁹ LÓPEZ MONTIEL, Gustavo. Identidad partidaria. Candidatos y grandes temas en la decisión electoral : estudios políticos. *Revista de las Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública*. México, n. 5, p. 75, oct./dic. 1994.

⁴⁰ PASSELECQ, Olivier. Modes de scrutin et systèmes électoraux I. Elections, modes de scrutin, systèmes électoraux II. Expériences françaises III. Comparaisons internationales (Bélgica, Alemanha, Itália, Estados Unidos, Japão, Israel). *Droit Constitutionnel et institutions politiques* : documents d'études. Paris : La Documentation Française, n. 1.05, 1995; LE GALL, Gérard. Le nouvel ordre électoral. *Revue Politique et Parlementaire*, Paris : RPP, p. 1-31, juil./août. 1981.

definições, as explicações, os comentários, os exemplos práticos, as referências históricas e a utilização de comparações internacionais.

Constata a multiplicidade de fórmulas possíveis, desde que a imaginação em matéria eleitoral é infinita, apesar de dois grandes modelos dominarem atualmente: o escrutínio majoritário e a representação proporcional. Entretanto, todas as combinações, mecanismos e cálculos foram praticados depois que o sufrágio universal foi desenvolvido. Reconhece que não existe sistema eleitoral perfeito.

A eleição ou a operação eleitoral pode ser definida como o conjunto de procedimentos e atos jurídicos que visam, principalmente, a designação dos governantes pelos governados. Ela se integra em domínio bem particular do Direito Político: o Direito Eleitoral, constituído pelo conjunto de regras destinadas a definir a qualidade de cidadão, a diferenciar os diversos tipos de eleições e a regulamentar o desenvolvimento do escrutínio. Essas regras variam no espaço e no tempo, desde que são reflexo da natureza profunda dos regimes políticos que as aplicam. A operação eleitoral pode ser considerada como resultante de uma série de compromissos entre as forças e as ideologias que se opõem, em conformidade com uma perspectiva imediata ou por razões de princípios. O Direito Eleitoral registra, por meio de sua legislação, os mecanismos e os termos utilizados na solução desses compromissos.

A eleição, atualmente, na quase totalidade de sua esfera jurídica, é considerada como o único modo de legitimar o poder. As teorias estão essencialmente polarizadas sobre a idéia da fidelidade na representação. O sistema eleitoral deve permitir que os governantes sejam a imagem fiel dos governados, assegurando a natureza profundamente democrática do regime. Nessa perspectiva, os sistemas eleitorais têm importância capital. Pela sua influência, torna-se possível modificar o funcionamento das instituições políticas, favorecendo tal ou qual categoria social, as nuances de certa opinião ou uma determinada forma de governo. Nos debates eleito-

rais, entende-se igualmente que, para a concepção democrática de qualquer sistema eleitoral, o problema da igualdade na representação constitui o cerne dos debates políticos relativos aos sistemas eleitorais.

A eleição-representação está ligada à pluralidade de opiniões, as quais deve-se salvaguardar. É nesse sentido que se diz que só um sistema eleitoral que assegure essa pluralidade de opiniões é garantia de liberdade aos cidadãos.⁴¹

O corpo eleitoral manifesta, por via da eleição, seu assentimento a certa candidatura. É uma de suas funções, sendo que o referendo é outra das tarefas por meio da qual dá seu consentimento a uma lei votada pela legislatura. O poder de sufrágio realiza-se pelo assentimento e pela confiança, sendo ele representado pelo corpo eleitoral. A teoria do poder de sufrágio, por meio do corpo eleitoral, manifesta-se por meio de funções que lhe são estabelecidas pela Constituição. Esse entendimento está em Ortolan e nos autores da primeira metade do século XIX. Posteriormente, Maurice Hauriou⁴² deu à teoria do poder de sufrágio forma sistemática, seguida de aprofundamento doutrinário. A extensão progressiva do poder de sufrágio ocorreu após o fim do século XVIII, dentro do Direito Constitucional clássico, constatando-se a ampliação do sufrágio universal para homens e mulheres. Procedeu-se, em diversos Estados, ao sufrágio universal: na França (1793); na Grã-Bretanha, onde, desde 1832, o sistema de reformas parciais é progressivo e contínuo; nos Estados Unidos, onde o Direito Eleitoral, em princípio, é da competência dos estados federados. A partir de 1787, a situação igualitária pouco a pouco evoluiu. Com a abolição da escravatura em 1865 e a Emenda XIII, o sufrágio ainda permanece restritivo. O sistema dos *poll-taxes* foi definitivamente suprimido pela XXIV Emenda, em 1964. Certos estados da Federação exigiam residência prolongada (dois anos). Pela Lei Federal, de 6 de agosto de 1965, alguns estados da Federação estabeleceram o exame de instrução (*the literacy test*).

⁴¹ COTTERET, Jean-Marie, EMERI, Claude. *Les systèmes électoraux*. 6. ed. Paris : PUF, 1994. (Coll. *Que sais-je?*).

⁴² HAURIOU, Maurice. *Précis de Droit Constitutionnel*. Paris : Sirey, 1929.

Os anglo-americanos foram os primeiros a reconhecer o sufrágio feminino. Nos Estados Unidos, o estado de Wyoming, em 1869, garantiu o direito de voto às mulheres, situação generalizada pela XIX Emenda, de 1920. O movimento de ampliação dos direitos políticos das mulheres foi aumentando: Dinamarca (1915); Grã-Bretanha (1918); URSS (1918); Alemanha (1919); Espanha (1931); França (1944); Itália (1945); Bélgica (1948); Suíça e Andorra (1971); Saint-Marin (1974); e Liechtenstein (1984).⁴³

A maioria eleitoral foi fixada em 18 anos: Grã-Bretanha, após 1969; Alemanha Federal, Luxemburgo, Países Baixos, depois de 1970; Irlanda (1972); França (1974); Itália (1975); Estados Unidos (XXVI Emenda, de 1971); URSS (art. 96 da Constituição de 1977); China (art. 27 da Constituição de 1975).

Algumas categorias de pessoas são excluídas do poder de sufrágio em razão da idade, da nacionalidade e do comportamento. A maioria eleitoral é uma espécie de restrição natural, normalmente podendo coincidir com a maioria civil ou penal. Na França, com a Lei de 5 de julho de 1974, fixou-se a maioria civil, penal e eleitoral em 18 anos.

Vários debates têm levantado a questão da nacionalidade estrangeira desde que, em geral, o direito de votar nas eleições é reservado apenas aos nacionais.⁴⁴

A privação do direito de votar pode assentar-se no comportamento indigno e irresponsável. Ocorre o impedimento quando a pessoa é condenada por crimes ou certos delitos do direito comum. É excluído temporariamente do corpo eleitoral.

Os diferentes tipos de eleição têm significação para o Direito Eleitoral. As eleições políticas apresentam certas particularidades ressaltadas pela doutrina: eleições nacionais que podem ocorrer globalmente em todo o espaço estatal ou as que aparecem em certas frações do território do Estado.

⁴³ SINEAU, V. M. Les femmes et la politique. *RFSP*, 1976; ARDANT, Philippe. Les exclus. *Pouvoirs*, n. 8.

⁴⁴ RUZÉ, V. D. *Les droits publics et politiques du travailleur étranger* : soc. fr. pour le Droit International. Clermont-Férand, 1979; TURPIN, Dominique. Le statut constitutionnel de l'étranger. *Les Petites Affiches*, n. 15, mars 1991.

Não apenas no Brasil surgem as questões das desigualdades da representação, desde que a definição das circunstâncias não é fácil. Certas situações devem levar em conta os quadros geográficos e administrativos preexistentes. É difícil reagrupar artificialmente populações que, sociologicamente, não têm formação comum.

As eleições locais se desenvolvem em um quadro restrito, onde os candidatos estão próximos de seus eleitores.

O conceito de sufrágio é um dos mais lembrados no Direito Eleitoral, como base da organização do poder no Estado. Configura-se como o direito político que têm os membros do povo do Estado de participar do poder como eleitores e eleitos. É o direito de tomar parte do corpo eleitoral, por meio do sufrágio, na organização do poder. Seu conteúdo não se esgota com a designação dos representantes; compreende também os processos das formas semidiretas de Democracia que consagram a intervenção do corpo eleitoral na formulação de decisões políticas, jurídicas e administrativas do poder no Estado.

Essa faculdade de ser eleitor e eleito, juridicamente tem categoria de Direito Público subjetivo de natureza política. Própria dos membros ativos do povo no Estado, enquanto atividade, exterioriza ato político que se materializa no poder eleitoral.

Distingue-se sufrágio de voto: enquanto o segundo é uma determinação da vontade, compreende outras espécies além do sufrágio político, o outro é, de fato, o seu exercício; o cumprimento da atividade eleitoral compreende a ação de emitir o voto, configurado no ato político e resultante do direito político.

A distinção entre sufrágio direto e sufrágio indireto, que ocorre quando os eleitores são chamados a escolher os governantes, pode ser feita direta ou indiretamente. No primeiro caso, escolhem imediatamente seus representantes; ao passo que, na segunda hipótese, designam seus delegados, eleitores de segundo grau ou grandes eleitores.

Na sistemática eleitoral francesa, os referendos são muito utilizados. Os procedimentos referendários distinguem-se, habitualmente, na prática francesa, do plebiscito, considerado como acordo que visa manter alguém no poder. Os referendos podem ser de duas categorias: referendo constitucional e referendo legislativo.

O voto, na sua teoria geral, está ligado, nas Democracias ocidentais, às eleições disputadas, pelo que deve ser livre. Outra característica do mesmo é a liberdade de votar, que é garantida quando este é secreto. É uma característica indispensável para a plena utilização democrática.⁴⁵

Para a efetividade do processo eleitoral são necessárias as precauções contra o abuso da propaganda e as fraudes que viciam a sinceridade da consulta.

Evitar as fraudes eleitorais dá dignidade ao processo de escolha, daí a importância das precauções eleitorais, que se efetivam por medidas concretas que impedem deturpações na operação do voto.

Os modos de manifestação eleitoral apresentam-se sob as formas do escrutínio majoritário e da representação proporcional. O escrutínio majoritário é a maneira pela qual os candidatos mais votados são eleitos. A representação proporcional ocorre quando as listas de candidatos atribuem um número de cadeiras proporcional aos sufrágios obtidos. Nos escrutínios majoritários, importa distinguir, em primeiro lugar, o número dos candidatos a serem eleitos; um segundo elemento é o número de turnos de escrutínios necessários para que os candidatos possam ser proclamados eleitos. Se existe apenas uma fase a ser vencida na circunscrição, o escrutínio é uninominal. Se a circunscrição atribui outras fases, o escrutínio é plurinominal. O escrutínio plurinominal é aquele no qual os candidatos apresentam-se individualmente, obtendo a eleição aqueles que estão na melhor colocação. O escrutínio majoritário de lista consagra os candidatos reagrupados em lista.

⁴⁵ BÉCET, V. J. M., COLARD, D. Faut-il introduire en France le vote obligatoire? *RDP*, 1973; ROY, V. M. R. La lutte contre la fraude électorale : la loi du 30 décembre 1988. *AJDA*, 1989.

As diferentes modalidades de escrutínio majoritário (uninominal, plurinominal ou de lista) são compatíveis com a organização de um ou de vários turnos de escrutínio. No escrutínio majoritário em um turno, a proclamação da eleição se dará a favor do ou dos candidatos que estiverem nos primeiros lugares, qualquer que seja a porcentagem dos sufrágios obtidos. A maioria relativa é suficiente para a eleição. Nos vários turnos de escrutínio previstos, condições especiais de maioria são necessárias para que a eleição possa ser obtida no primeiro turno e eventualmente nos turnos seguintes. A hipótese mais freqüente é a do escrutínio em dois turnos, onde a maioria absoluta dos sufrágios expressos é requisito para que um candidato ou uma lista seja eleita no primeiro turno. Quando a pessoa não obtém essa condição de maioria, há a *ballottage*, que significa um segundo turno de escrutínio, que é organizado de maneira tal que o candidato ou a lista chega em melhor colocação, qualquer que seja o percentual dos votos obtidos.

A representação proporcional consagra modo de escrutínio mais simples que o majoritário. Seu princípio de funcionamento não ocorre em conformidade com a repartição de cadeiras, em função do percentual de sufrágios obtidos. Apenas, entretanto, o sistema de representação proporcional integral apresenta vantagens e o rigor da simplicidade.

Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de sufrágios expressos pelo número de vagas.

No sistema de representação proporcional aproximado, que é freqüentemente empregado, as vagas estão repartidas pelas diversas circunscrições.

No voto preferencial, utilizado notadamente na Itália, aos eleitores é permitido serem determinados, por eles próprios, os candidatos eleitos em cada lista.

Nos escrutínios majoritários, distinguem-se o sistema de um turno e o de dois turnos. Esses mecanismos eleitorais têm várias conseqüências políticas. No escrutínio uninominal de um turno, consagrado no sistema

inglês, nos Estados Unidos e em outros países anglo-saxônicos, no quadro das pequenas circunscrições, ocorre uma só oferta. A doutrina dedica-se à análise das vantagens desses sistemas, destacando ou não sua simplicidade. O sistema majoritário de um turno está ligado, geralmente, ao bipartidarismo. Ele reforça e perpetua os partidos maiores, eliminando os pequenos partidos, pelo menos no seio do plano parlamentar. O turno único dificulta as alianças eleitorais.

O escrutínio uninominal de dois turnos, praticado na França na III República, voltou a ser aplicado de 1958 a 1985 pela V República, vindo a ser suspenso em julho de 1985 e restabelecido em julho de 1986.

Visa este escrutínio declarar eleito o candidato que obtém, no primeiro turno, a maioria absoluta dos sufrágios expressos, sendo que no segundo turno é vitorioso o candidato que obtém maioria simples.

Os sistemas mistos possibilitam a combinação do escrutínio majoritário com a representação proporcional. Visam evitar os inconvenientes de um ou outro sistema. Surgem, daí, três grandes tendências: os sistemas mistos de dominação majoritária, os de dominação proporcional e os que promovem os equilíbrios.

Os sistemas eleitorais têm grande vinculação com o sistema partidário. A influência dos modos de escrutínio sobre os sistemas de partido geram várias controvérsias, merecendo especial destaque as análises de Maurice Duverger formuladas em 1950.⁴⁶ No que se refere aos efeitos do escrutínio proporcional sobre os sistemas de partidos, ele dificulta o bipartidarismo. Normalmente coincide com o multipartidismo. Em países como a Irlanda, Suécia e Noruega, encontramos de 4 a 5 partidos. Em lugares como os Países Baixos, Dinamarca, Suíça, França, Alemanha e Itália, de 6 a 10. Na Alemanha de Weimar, na Checoslováquia e na Espanha republicana, mais de 10 partidos.

⁴⁶ DUVERGER, Maurice. *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*. Paris : Armand Colin, 1950; *id.* *Les partis politiques*. Paris : Armand Colin, 1951; Influencia de los sistemas electorales en la vida política. In: *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Ariel, 1992; PANEBIANCO, A. Modelos de partido. Alianza, 1990; RAE, D. *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*. CITEP, 1977; RAE, D., RAMÍREZ, V. *El sistema electoral español*. McGraw-Hill, 1993.

A tendência à multiplicação de partidos no conjunto, dentro da sistemática da representação proporcional, inicialmente não ocorre. Preserva-se intacta a estrutura dos partidos existentes no momento de seu aparecimento. O poder de amotinação surge em esquemas que traduzem as divisões do grande partido em outros. A multiplicidade manifesta-se menos pela divisão dos partidos antigos do que pela criação de partidos novos.

Em certos lugares ocorre a estabilização dos partidos tradicionais, como nos Países Baixos, na Suíça e na Bélgica, como resultado direto da representação proporcional.

Os sistemas eleitorais influenciam os sistemas políticos por intermédio de ação direta e indireta (sistema eleitoral, sistema de partidos políticos e sistema político). Os sistemas políticos têm intensa vinculação com os sistemas eleitorais e partidários, tendo em vista as forças que os mantêm ou modificam. O sistema de partidos políticos é tema essencial ao debate.

A expressão *Estado de Partidos* decorre do significado que esse fenômeno atingiu na estrutura geral do Estado, em decorrência do aparecimento dos partidos políticos. Tanto a *Teoria do Estado* quanto o *Direito Constitucional* devem responder a vários aspectos dessa inter-relação. Existe íntima relação entre os parlamentares, os homens de governo e as diretrizes dos partidos. Muitas vezes as decisões políticas mais relevantes nem sempre são tomadas no Parlamento ou no governo, mas nas comissões executivas dos partidos. Heinrich Triepel, em 1928, dizia que os partidos eram fenômeno extraconstitucional cujas decisões não são vinculantes, do ponto de vista jurídico, desde que correspondem a um corpo social estranho ao organismo estatal. O termo *Legalização dos Partidos* não se generalizou até os anos trinta do século atual. Deve-se a Triepel a expressão *Legalisierung der Parteien*, que adquiriu pronta aceitação na literatura jurídico-política. Da hostilidade por parte do Estado passou-se paulatinamente ao reconhecimento dos mesmos. O processo consuma-se com o

Direito Constitucional do segundo pós-guerra, em que os partidos converteram-se em integrantes da ordem constitucional. Nesse sentido, recorda-se o art. 49 da Constituição italiana de 1947, o art. 21 da Lei Fundamental de Bonn, o art. 4º da Constituição francesa de 1958 e o art. 6º da Constituição espanhola de 1978.⁴⁷

A constitucionalização dos partidos políticos vem acompanhada da denominação *Estado de Partidos*, em decorrência da consolidação dos primeiros partidos, acompanhada da progressiva extensão do direito de sufrágio. Esse conceito político-constitucional produziu profundas mudanças políticas. A *Teoria das Constituições* ingressou também na idéia sobre o *Estado de Partidos* já no período de Weimar, sendo o tema abordado por Thomas, Kelsen e Radbruch,⁴⁸ bem como por Ostrogorski, Robert Michels e Max Weber.

A consagração jurídico-constitucional dos partidos facilitou a solução de vários problemas institucionais e políticos. É nesse sentido que Kelsen afirma que a inserção constitucional dos partidos políticos cria a possibilidade de democratizar a vontade coletiva dentro de sua esfera.

Essa teorização aproxima-se, também, dos estudos do significado constitucional da representação política.⁴⁹

A dinâmica dos sistemas políticos está ligada ao sistema eleitoral na medida em que ele determina a designação e escolha dos atores políticos.

⁴⁷ VEGA GARCIA, Pedro de. Estado social y estado de partidos : la problemática de la legitimidad : *ius et veritas*. *Revista de Estudiantes de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, v. 5, n. 8, p. 133 e ss., 1994.

⁴⁸ CERRONI, Umberto. *Teoria del partito politico*. Roma, 1979; GARCIA PELAYO, Manuel. *El estado de partidos*. Madrid, 1986; KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la Democracia*. Barcelona, 1934; MICHELS, Robert. *Les partis politiques*. Paris, 1919; OSTROGORSKI, M. *La Démocratie et l'organisation des partis politiques*. Paris, 1963; BLANCO VALDÉS, R. L. *Los partidos políticos*. Madrid : Tecnos, 1990. (Temas Clave de la Constitución Española); VIRGA, Pietro. *Il partito nell'ordinamento giuridico*. Milano, 1948.

⁴⁹ TORRES MORAL, A. del. Crisis del mandato representativo en el estado de partidos. *Revista de Derecho Político*, Madrid, n. 14, 1982; FERNÁNDEZ DE CARVAJAL, R. *La representación pública en la actualidad*. Murcia, 1970; DUVERGER, Maurice. *Esquisse d'une théorie de la représentation politique*. *L'évolution de Droit Public : études en l'honneur d'Achille Mestre*. Sirey, 1956; VEGA, Pedro de. Significado constitucional de la representación política. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, n. 44, p. 25 e ss., mar./abr. 1985; ROSSANO, C. *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*. Nápoles, 1927.

No sistema pluralista, a presença ou ausência de uma maioria governante permite a participação dos partidos de oposição, condição essencial ao sistema eleitoral.

Do ponto de vista da natureza dos sistemas políticos, destacam-se as correlações que existem entre a natureza dos sistemas de partidos e os respectivos regimes políticos. No que se refere à ação dos sistemas eleitorais sobre os sistemas políticos, surgem situações como:⁵⁰

a) sistema multipartidário, em que ausência de partido majoritário é elemento de instabilidade governamental, desde que as coligações concorrem para dificultar e manter a unidade de um partido rígido e disciplinado;

b) sistema bipartidário, em que, pela intervenção do sistema eleitoral, é mais fácil manter o *two-party system*. Esse sistema pode ser definido pela conjugação de quatro elementos: o monopólio eleitoral de dois partidos políticos, a forte estruturação dos partidos, o acordo sobre as regras do prazo político, e a alternância no poder.

As experiências francesas indicam as diversas possibilidades de aplicação dos sistemas eleitorais e respectivas mutações. Desde as eleições de 1848 encontramos diversas preferências: II República (1848-1851), escrutínio de lista majoritária, em um turno, no quadro departamental, Lei de 15 de março de 1849; Segundo Império (1852-1870), escrutínio majoritário uninominal em dois turnos, denominado *scrutin d'arrondissement*, Decreto de 2 de fevereiro de 1852; Assembléia de 1871, modalidades da Lei de 15 de março de 1849; III República, 1875 (escrutínio majoritário em dois turnos); 1885 (escrutínio de lista majoritária, em dois turnos, no quadro de departamento); 1889 (retorno ao escrutínio majoritário uninominal em dois turnos); 1919 (escrutínio de lista departamental mista: a lista importa na maioria absoluta, por inteiro ou repartição proporcional, Lei Dessaye); 1927 (volta ao escrutínio majoritário uninominal, em dois turnos, utilizado até 1940); eleições de 21 de outubro e 2 de ju-

⁵⁰ ANDRADE, Bonifácio José Tamm de. *Parlamentarismo e realidade nacional*. Belo Horizonte : Del Rey, 1993; LANVAUX, Philippe, ZILLER, Jacques. Trente-cinq ans de parlementarisme rationalisé en République Fédérale D'Allemagne : un bilan. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'étranger*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, n. 4, p. 1023, juil./août 1985.

nho de 1946 (representação proporcional no quadro departamental, Ordenança de 15 de agosto de 1945); IV República (representação proporcional, mais significativa a nível departamental); a partir de 1951 (sistema misto, *apparements*); V República (escrutínio majoritário uninominal, em dois turnos); eleições de março de 1986 (representação proporcional); Lei de 10 de julho de 1986 (volta ao escrutínio majoritário uninominal, em dois turnos).⁵¹

Os modos de escrutínio na França têm merecido várias discussões, com pontos de vista divergentes no que se refere ao escrutínio majoritário e ao escrutínio proporcional. As controvérsias dominaram a reforma eleitoral de 1985, tendo sido promulgadas leis modificadoras do modo das eleições dos deputados e dos conselheiros regionais. Os constitucionalistas (Bernard Chantebout, Jacques Cadart, etc.) e os políticos (François Mitterrand, Michel Rocard, Jacques Chirac e outros) colocaram-se em posições opostas quanto à diversidade dos modos de escrutínio e a sua relação com os regimes políticos.⁵²

Os manuais franceses destacam o papel das eleições e das consultas populares, ao lado das condições do direito de voto (nacionalidade francesa; maioridade, fixada em 21 anos, em 1848, e em 18 anos, em 5 de julho de 1974; capacidade civil e capacidade política).

As condições de exercício do direito de voto (listas eleitorais, inscrição nas listas eleitorais de uma comuna), campanhas eleitorais, financiamento dos partidos políticos, meios de propaganda, regulamentação das sondagens de opinião pública, contencioso eleitoral e proclamação dos resultados, duração do mandato e reeleição.⁵³

O Direito Eleitoral Comparado foi matéria examinada por Olivier Passelecq, ao destacar a diversidade dos modos de escrutínio europeus.

⁵¹ CAPITANT, René. *Démocratie et participation politique*. Paris : Bordas, 1972; MATEO BALMELLI, Carlos. Estructura social, cultural y gobernabilidad. *Revista Paraguaya de Sociología*. Publicación de Ciencias Sociales para América Latina. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, v. 31, n. 90, p. 251 e ss., mayo/jun. 1994.

⁵² BRÉCHON, Pierre. *La France aux urnes : cinquante ans d'histoire électorale*. Paris : La Documentation Française (Coll. *Les Études*, 1995); CADART, Jacques. *Les modes de scrutin des dix-huit pays fibres de l'Europe occidentale*. Paris : PUF, 1983.

⁵³ CHANTEBONT, Bernard. *Droit Constitutionnel et Science Politique*. Paris : Armand Colin, 1991. p. 511 e ss.

Até o fim do século XIX, não existiam senão duas espécies: o escrutínio majoritário uninominal em dois turnos, no Reino Unido; e o escrutínio inglês multissecular, que foi automaticamente adotado pelos Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia.

Com o correr dos anos, surge a diversidade de sistemas eleitorais na Europa. Os escrutínios majoritários opõem-se à representação pura ou mais ou menos híbrida. Os efeitos dos diversos modos de escrutínio europeus são clássicos e bem conhecidos. Os escrutínios majoritários favoreceram as maiorias eleitorais e parlamentares. As indagações relacionam os modos de escrutínio com os regimes políticos e sistemas de governo: sistema político diretorial de tipo helvécio; regime parlamentar monista, do tipo britânico, alemão, italiano ou escandinavo; regime parlamentar dualista ou híbrido, do tipo francês, finlandês, grego, espanhol ou português.⁵⁴

A análise do sistema eleitoral da Bélgica (com eleições dos membros das Assembléias Legislativas federais, regionais e comunitárias), nos termos das eleições legislativas de 21 de maio de 1995, visaram garantir os equilíbrios institucionais e lingüísticos no sistema de representação por zonas bilíngües. As circunscrições eleitorais (*arrondissements électoraux*) são definidas por lei, sendo que variam em função da natureza das eleições. No que toca ao modo de escrutínio, os representantes são, em geral, eleitos pelo sufrágio universal direto em um turno, conforme o sistema de representação proporcional.

Na Alemanha, fala-se sempre em um *sistema eleitoral misto*. O sistema eleitoral alemão deve ser colocado entre as legislações que instauraram a representação proporcional. Sua característica é, determinantemente, a proporcionalidade. O eleitor tem dois votos e, com um deles, elege um candidato em sua circunscrição eleitoral (248 circunscrições); com o segundo, ele escolhe a nível da lista do *Land* (*Landesliste*) de um partido. Os partidos apresentam, em cada *Land*, as listas de candidatos.

A Grã-Bretanha teve diversos projetos de reforma eleitoral. Em um contexto propício a dois partidos, seu modo de escrutínio apresenta van-

⁵⁴ HRBEK, Rudolf. Le système électoral en RFA. *Pouvoirs*, n. 32, 1985.

tagens consideráveis, permitindo, de maneira quase automática, a ocorrência de maioria parlamentar que beneficia um dos dois grandes partidos, mas também a maioria governamental. O escrutínio majoritário em um só turno faz com que o candidato que receba maior número de votos em uma circunscrição seja eleito mesmo sem a maioria absoluta. É o princípio *first-past-the-post*.

O sistema italiano de 1946 a 1993 propiciou a eleição dos parlamentares de acordo com o modo de escrutínio, quase totalmente parcial. O referendo de 18 e 19 de abril de 1993 fez alterações profundas nos modos de escrutínio. Posteriormente, duas leis de 4 de agosto de 1993 consagram: os deputados são eleitos pelo sufrágio universal direto, sendo que o direito de voto passou dos 21 para os 18 anos, depois da Lei de 8 de março de 1975. A elegibilidade foi fixada em 25 anos. Combina-se o escrutínio majoritário uninominal e o escrutínio proporcional. Cada eleitor deposita dois votos: o primeiro é para eleição do deputado denominado do *colégio* e o segundo para eleição dos deputados da circunscrição.

Quanto aos Estados Unidos, as competências em matéria eleitoral são dos estados-membros, que são competentes para fixar as regras relativas não apenas às suas próprias eleições, mas também as concernentes às eleições federais, designando representantes e senadores. A legislação eleitoral pode variar de um estado para outro. A competência dos estados não os autoriza a contrariar as disposições constitucionais e as emendas, que tratam das eleições. Várias delas referem-se às eleições, 12ª Emenda, 15ª Emenda, 17ª Emenda, 19ª Emenda, 24ª Emenda (1964) e a 26ª Emenda.

O Japão, no que toca ao seu sistema eleitoral, estabelece regras para a escolha dos representantes e dos conselheiros que compõem a Segunda Câmara. A eleição para representantes, no que se refere ao modo de escrutínio, foi modificada em janeiro de 1994. A eleição realiza-se mediante escrutínio bem original denominado *escrutínio uninominal majoritário*, em dois turnos, diferentemente do sistema britânico. Após 1994, representantes devem ser eleitos por escrutínio uninominal majoritário, em um

turno, nas circunscrições; dois por cento são eleitos por via de representação proporcional no quadro das circunscrições regionais.

Os conselheiros são escolhidos por sistema de voto duplo. Cada eleitor vota uma primeira vez no quadro das circunscrições locais e uma segunda vez no quadro do conjunto do território nacional, a representação proporcional.

O sistema eleitoral de Israel tem como primeira característica ser modelo de representação proporcional pura. É um sistema original, único nesse gênero. Ele opera por escrutínio de listas. Todo o Estado é considerado como única circunscrição. Todos os cidadãos israelenses de mais de 18 anos, sem qualquer discriminação de sexo e etnia, são chamados a votar no mesmo dia, em todo o país, sendo que seus votos são contabilizados em âmbito nacional. A primeira característica do escrutínio que distingue Israel de todas as outras Democracias é a ausência de circunscrições ou ausência total de divisão eleitoral do país. Os cidadãos são chamados a escolher diferentes listas de candidatos em escala nacional.⁵⁵

Os estudos de Direito Eleitoral não podem prescindir da *Sociologia Eleitoral*, do exame do comportamento político, das análises eleitorais, da propaganda política, das campanhas eleitorais e do recrutamento político.⁵⁶

⁵⁵ GREILSAMMER, Ilan. Réflexions sur le système électoral israélien. *Pouvoirs*, n. 72, 1994.

⁵⁶ CARVALHO, Orlando M. Ensaios de sociologia eleitoral. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte : UFMG, 1958. (Estudos Sociais e Políticos; 1); Número Especial sobre as Eleições de 1958. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte : UFMG, n. 8, abr. 1960; Número Especial sobre as Eleições de 1974. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte : UFMG, n. 43, jul. 1976; As Eleições de 1978. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte : UFMG, n. 51, jul. 1980; TORRES, J. C. de Oliveira. *A propaganda política : natureza e limites*. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte : UFMG, 1959. (Estudos Sociais e Políticos; 6); FLEISCHER, V. David. O recrutamento político em Minas Gerais, 1890–1918. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte : UFMG, 1971. (Estudos Sociais e Políticos; 30); MARIA VALLES, Josep. Sistema electoral y Democracia representativa : nota sobre la Ley Organica del Régimen Electoral General de 1985 y su función política. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid : Nueva Época, p. 7 e ss., set./oct. 1986. (Centro de Estudios Constitucionales; 53); AGUILA TEJERINA, R. del. Los partidos políticos y su lugar en el sistema político español. *Revista de Derecho Político*, Madrid : Universidad Nacional de Educación a Distancia, n. 15, p. 119 e ss., 1982; MONTERO, José R. Elecciones y Ciclos Electorales en España. *Revista de Derecho Político*, Madrid : Universidad Nacional de Educación a Distancia, n. 25, p. 9-34, 1987; QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. *O mandonis-*

Esses trabalhos, além de examinarem temas de Direito Eleitoral, apreciam seu conteúdo e pesquisam as eleições legislativas, com o levantamento de leis eleitorais, população, eleitores, candidatos, representantes, idade eleitoral, sufrágio e censo eleitoral. Procura-se também apreciar o número de deputados, as circunscrições eleitorais, o procedimento eleitoral, as garantias eleitorais, os distritos eleitorais, as forças políticas, os partidos políticos, a jornada eleitoral, os resultados, a formação de candidaturas, a convocação de eleições, e a campanha eleitoral.⁵⁷

A campanha eleitoral, seu conceito e regime jurídico, é definida na Lei Orgânica do Regime Eleitoral da Espanha (LOREG – LO nº 5/1985, de 19 de junho) como o conjunto de atividades lícitas levadas a cabo pelos candidatos, partidos, federações, coligações ou agrupamentos, com o objetivo de captação de sufrágios.

François Goguel indaga se o estudo sistemático do comportamento dos eleitores pode ser considerado como ramo da Sociologia. Em 1947, escreveu *Études de Sociologie Électorale*, recolhendo trabalhos sobre as eleições, publicado pela Fundação Nacional das Ciências Políticas, ao substituir o termo Geografia Eleitoral (SIEGFRIED, André. *Géographie Électorale de l'Ardèche sous la III^e République*. Paris : A. Colin, 1949 – *Cahiers de la Fondation Nationale de Sciences Politiques*; 9).

As pesquisas de *Geografia Eleitoral*, até então, realizavam investigações sobre eleição, pelo que se notou a necessidade de que convinha acrescentar à simples descrição da localização das tendências políticas do corpo eleitoral o exame de suas causas. O ato eleitoral não é visto apenas

mo local na vida política brasileira : da Colônia à Primeira República. São Paulo : Instituto de Estudos Brasileiros, 1969. (Ensaio de Sociologia Política.)

⁵⁷ AGUILÓ LÚCIA, Luis. *Sociología electoral valenciana (1903–1923)* : las elecciones en Valencia durante el reinado de Alfonso XIII. Valencia : Catedra Fadrique Furio Ceriol, Facultad de Derecho, 1976; BLUMENTHAL, Sidney. *The permanent campaign inside the world of elite political operatives*. Boston : Beacon Press, 1980; CONDE, Alvarez, HERNÁNDEZ, González. *Código de Derecho Electoral español*. Madrid, 1985; CARAZORIA MENA, L. Prieto. *Comentarios a la Ley Organica del Régimen Electoral General*. Madrid, 1986; CASTILHO, P. del. *La financiación de los partidos y candidatos en las Democracias occidentales*. Madrid, 1985; RUIZ, Garcia. *Algunas reflexiones sobre la fórmula española de constitucionalización de los partidos políticos*. RFDUC, 1982; MORÓN, M. S. *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*. t. 2; GARCIA PELAYO. *El estado de partidos*. Madrid, 1986; LÓPEZ, Guerra. *El proceso electoral*. Madrid, 1977; CHIOLA. *La discipline delle trasmissioni radiotelevisivi preelettoral* : il diritto delle comunicazioni di masa. Padua, 1985.

como ato pessoal, pelo que deve ser observado por meio da medição do condicionamento em relação ao conjunto dos eleitores de um território. O estudo científico das eleições começou, na França, pelo *Tableau Politique de la France de l'Ouest sous la III^e République*, publicado por André Siegfried, em 1913. Mais tarde, os problemas relativos ao comportamento eleitoral começaram a ser objeto de novas investigações, mediante metodologia científica.

Os estudos de Sociologia Eleitoral suscitaram vários problemas de método, com investigações sobre comportamento eleitoral, sendo que muitos deles foram feitos na França e na Bélgica. As investigações científicas sobre o comportamento eleitoral partem da comparação entre os resultados das eleições e os fatores que possam contribuir para a explicação dos mesmos. A Sociologia Eleitoral procura explicar as características da repartição dos votos, com exame das condições demográficas, econômicas, sociais e religiosas de onde surgem os votos dos eleitores nas diversas circunscrições. As explicações decorrem da procura e da apresentação dos resultados das eleições, de modo tal que são permitidas as comparações. O número de partidos e o resultado das eleições são elementos também necessários para a apreciação da matéria. Os reagrupamentos de candidatos e as tendências políticas em uma mesma eleição contribuem para perceber as tendências da opinião pública.

Os assuntos referentes aos reagrupamentos; o exame das desistências, das coligações e das alianças; a análise dos temas de propaganda; o levantamento dos apoios aos candidatos; e o comportamento das oposições são necessários para esclarecimentos sobre a conjuntura política nacional e local. Dentro dessas técnicas, são feitos cálculos sobre as porcentagens em relação ao número dos eleitores inscritos e não em relação aos sufrágios expressos. Os estudos sobre o abstencionismo, dissimulação das flutuações, dificultam as explicações em torno dos resultados alcançados e das tendências políticas evidenciadas. Torna-se necessário o cuidado com a elaboração das listas eleitorais para evitar defeitos, contribuindo para que só sejam possíveis os votos válidos dos eleitores ativos, que devem ser contados

no escrutínio. Vários estudos têm analisado o problema das abstenções, elemento essencial ao exame do comportamento eleitoral. Para isso é necessário relacionar as percentagens de votos em relação ao número de inscritos.⁵⁸

A evolução das tendências eleitorais são apreciadas por meio de técnicas que estudam o grau de fluidez do corpo eleitoral, recorrendo-se a estudos comparativos dos fatos eleitorais. Nesse procedimento são utilizados gráficos da evolução dos sufrágios em uma série de eleições, método que permite comparar o desempenho dos partidos em várias circunscrições, fornecendo uma tipologia dos casos. Esses quadros são importantes para a visualização das mutações eleitorais. Os exercícios de busca, a classificação e apresentação dos resultados eleitorais são uma tarefa essencial à compreensão do comportamento eleitoral. Algumas condições podem influenciar nesses resultados, como a estrutura econômica da sociedade e o grau de influência religiosa. Esses estudos sobre as eleições permitem levantamentos da estrutura sócio-profissional da população, ao lado de apreciações sobre a população ativa e a eleitoral. Os problemas de conjuntura econômica e social são importantes na investigação da Sociologia Eleitoral, com a localização dos resultados da investigação e as diferenças que procedem da circulação dos indivíduos entre o lugar de trabalho e o domicílio. Os fenômenos eleitorais, dentro dessa generalidade, são essenciais ao estudo do comportamento eleitoral e da opinião pública.

Georges Dupeux, em trabalho de Sociologia Eleitoral dedicado aos países anglo-saxões, lembra Perry H. Howard, cujos estudos têm semelhança com as análises que os franceses denominam de *Comportamento Eleitoral*, *Sociologia Eleitoral*, ou *Geografia da Opinião Pública*. Qualifica esses estudos da Sociologia americana de *Ecologia Política*. Todos esses estudos têm o objetivo de descobrir as tendências políticas fundamentais assentadas na estrutura da sociedade.

O estudo dos escrutínios políticos merece detalhado exame, com levantamento das estatísticas eleitorais, da abstenção, das razões de votar,

⁵⁸ LELEU. Pour une nouvelle méthode d'analyse des statistiques électorales. *Revue Française de Science Politique*, n. 3, 1955.

das taxas de participação e dos métodos das sondagens. O inquérito por sondagem, inicialmente, só visava prever resultados.⁵⁹

Com o tempo, as sondagens forneceram novas perspectivas e dados para identificação dos sufrágios, permitindo o conhecimento do eleitorado e dos partidos em certo procedimento eleitoral e mediante sucessivas eleições.

Maurice Duverger, em seus estudos de Sociologia dos Partidos Políticos, faz diversas indagações que permitem análise em torno de temas como tipos de partidos e sistemas de partidos.⁶⁰

No Brasil, Pinto Ferreira, em sua *Sociologia*, dedica diversas páginas a questões ligadas a assuntos eleitorais, especialmente sobre: sistemas eleitorais, voto feminino, representação proporcional, partidos políticos e partidos políticos no Brasil, eleitorado e ampliação do eleitorado brasileiro, eleições no Brasil, e voto do analfabeto.⁶¹

⁵⁹ GIRARD, Alain. La connaissance de l'opinion publique et la méthode des sondages. In: BERGER G. (Colab.). *L'opinion publique*. Paris : PUF, 1957.

⁶⁰ BERELSON, B. R., LAZARSFELD, P. F., McPHEE, W. N. *Voting : study of opinion formation in a presidential campaign*. University of Chicago Press, 1954; CAMPBELL, A., MILLER, W. *The voter decides*. New York : Row Peterson and C., 1954; EULAU, H., ELDERSVELD, S., JANOWITZ, M. *Political behavior : a reader in theory and research*, Glencoe, Illinois : The Free Press, 1956; LIPSET, S. M. *The psychology of voting : an analysis of political behavior*. In: LINDZEY, E. *Handbook of Social Psychology*. Cambridge, Mass : Addison-Wesley, 1954. v. 2: p. 1124-1170; ARAMBOUROU, R. Réflexions sur la géographie électorale. *Revue Française de Science Politique*, n. 3, p. 521-542, 1952; COTTERET, J. M., EMERI, C. Essai de représentation des forces politiques. *Revue Française de Science Politique*, n. 3, p. 594-624, 1957; GOGUEL, F. *Initiation aux recherches de Sociologie Électorale*. Paris : CDU, 1947. 96 p.; GOGUEL, F., DUPEUX, G. *Sociologie électorale : esquisse d'un bilan : guide de recherches*. Paris : A. Colin, 1951. (Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques; 26); DUVERGER, M. *Les partis politiques*. 3. ed. Paris, 1958; KEY, V. O. *Politics : parties and pressure groups*. 3. ed. New York, 1952; LAVAU, G. E. *Partis politiques et réalités sociales*. Paris, 1953; LEISERSON, A. *Parties and politics*. New York, 1958; MANOILESCO, M. *Le parti unique*. Paris, 1936; MICHELS, R. *Les partis politiques : essai sur les tendances oligarquiques des Démocraties*. Paris, 1914; NEUMANN, S. et al. *Modern political parties*. Chicago, 1956; OSTROGORSKY, M. *La Démocratie et l'organisation des partis politiques*. Paris, 1903. 2 v.; *Encyclopedia of the Social Sciences*. New York; London, 1933. v. 2: p. 589 e ss.; DUVERGER, Maurice. *Sociologia dos partidos políticos*, p. 37-68. GOGUEL, François. A Sociologia Eleitoral : 1. França. In: *Tratado de Sociologia*, p. 69-91; DUPEUX, Georges. A Sociologia Eleitoral : 2. Países anglo-saxões. In: GURVITCH, G. (Dir.). *Tratado de Sociologia*. 2. ed. corrig. Lisboa, v. 2, p. 93-107, 1968; DUVERGER, Maurice. *Sociologie Politique*. Paris : Press Universitaires de France, 1966; MICHELS, Roberto. *Introducción a la Sociología Política : especialmente la naturaleza sociológica de los partidos políticos*. Buenos Aires : Paidós, 1969. p. 125 e ss.

⁶¹ FERREIRA, Luís Pinto. *Sociologia*. 3. ed. ampl. atual. Recife : Faculdade de Ciências Humanas de Pernambuco, 1995. v. 1; BADIOU, Alain, ROCHA, Ronaldo. *Política, partido, representação e sufrágio : projeto*. Belo Horizonte, 1995.

Os trabalhos de *Política Comparada* e *Governo Comparado* dedicam-se também às modalidades eleitorais, com idéias sobre a concorrência política, a rotação convencional dos governantes, o jogo político competitivo, o clientelismo e a disciplina eleitoral.

Esses estudos de *Política Comparada* apresentam três tipos de eleições:

- a) eleições concorrenciais ou democráticas;
- b) eleições sem escolha, isto é, não concorrenciais e não democráticas ou autoritárias;
- c) eleições falseadas ou semi-concorrenciais.⁶²

A categoria das eleições sem escolha, em certos estados, tornaram-se normais, inclusive no que se refere às tendências autoritárias. A competição eleitoral pode ser suprimida devido às práticas clientelistas. Situações autoritárias falsificam a concorrência por meio de múltiplas intervenções do poder central. Por *via constitucional* ou *via de fato* são impostas condições que limitam, de maneira drástica, os benefícios que seriam dados pelo estatuto legal aos partidos, como ocorreu na Turquia, depois de 1945; no Brasil, de 1964 a 1984; na Indonésia, na Síria e no Irã, após 1979. Várias legislações e mesmo autoridades colocam obstáculos ao crescimento e extensão dos pequenos partidos, destinados apenas a reforçar a legitimidade pseudodemocrática dos grandes partidos do governo, como no México e na Tunísia. O próprio multipartidarismo subsiste apenas como simulação no quadro político em que uma espécie de frente unificada é dominada por um partido único, de fato, como a receita clássica da Polônia e da República Democrática Alemã de 1989. Em outros modelos, os eleitores não têm opção entre dois ou mais candidatos, principalmente no contexto de partido único ou fonte nacional comum, praticados na Espanha franquista, na União Soviética e em vários Estados africanos. O valor legitimado desses procedimentos de eleições fabricadas não pode ser abandonado, para compreensão dos procedimentos democráticos.

⁶² BADIE, Bertrand, HERMET, Guy. Politique comparée. In: DUVERGER, M. (Dir.). *Droit*. Paris : PUF, 1990. p. 318. (Thémis; Science Politique); FINER, Samuel E. *Comparative government*. England : Penguin Books; Harmondsworth; Middlesex, 1970; LUDZ, P. C. *The changing party elite in East Germany*. Cambridge, Mass : MIT Press, 1972; ZOLBERG, A. R. *Creating political order : the party-states of West Africa*. Chicago : Rand Mac Nally, 1967.

A contestação e a oposição, nos diversos regimes políticos, levam às especulações em torno da *oposição consentida* e da *oposição não consentida* como instrumentos adequados à definição dos regimes eleitorais democráticos ou não democráticos.⁶³

As preocupações com o aprimoramento das eleições vêm destacando o papel das missões dos observadores eleitorais, que em certas condições devem cobrir o processo eleitoral para assegurar as condições de imparcialidade. É com esse objetivo que se defende o desenvolvimento de normas e procedimentos para a organização de missões de observadores de processos eleitorais, para a efetivação de eleições honestas e livres.⁶⁴

Com as últimas alterações ocorridas no Brasil, encontram-se atualmente vigentes no sistema eleitoral as seguintes normas:

1) dispositivos da Constituição: art. 1º, V; art. 5º, LXX, a; art. 14; art. 15; art. 16; art. 17; art. 28; art. 29; art. 32, § 2º; art. 33; art. 38; art. 42, § 6º; arts. 44, 45, 46; art. 58, § 1º; art. 74, § 2º; arts. 76, 77; arts. 81, 82; arts. 118, 119, 120, 121; art. 150, VI, c, § 4º;

2) Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965: institui o Código Eleitoral, com diversas alterações posteriores;

3) Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990: estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidades e prazos de cassação, e determina outras providências;

4) Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995: dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, V, da Constituição Federal;

5) Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995: estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências;

6) legislação complementar alteradora e correlata.

⁶³ HYDEN, G., LEYS, C. Elections and politics in single-party systems : the case of Kenya and Tanzania. *British Journal of Political Science*, v. 2, n. 4, oct. 1972; ZOLBERG, A. R. *Creating political order : the party-states of West Africa*. Chicago : Rand Mac Nally, 1967.

⁶⁴ GARCÍA MORENO, Victor Carlos. La no intervención y la vigilancia internacional en los procesos electorales. *Revista de la Facultad de Derecho de México*. México : Universidad Autónoma de México, t. 43, n. 187-188, p. 39 e ss., enc./abr. 1993; FARQUHARSON, R. *A theory of voting*. New Haven : Yale University Press, 1969.

As constantes alterações da legislação ainda não conseguiram levar o País a ter normas eleitorais mais precisas e duradouras. Essa metodologia tem propiciado a coexistência de legislação complementar alteradora e correlata, gerando dificuldades interpretativas, casuísmos e repetições.

Os estudos eleitorais, para o acompanhamento completo da evolução doutrinária, constitucional e legislativa, devem levar em conta, ainda, as leis complementares, as leis, os decretos-leis, as resoluções e as instruções normativas.⁶⁵



⁶⁵ *Constituição da República Federativa do Brasil*: atualizada até a Emenda Constitucional n. 9, de 9.11.95, acompanhada de novas notas remissivas e dos textos integrais das emendas constitucionais e das emendas constitucionais de revisão. Organização dos textos, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira. Promulgada em 5 de outubro de 1988. 13. ed. atual. e ampl. São Paulo : Saraiva, 1996 (Coleção Saraiva de Legislação).

Constituição Federal: RT Códigos : Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1996.

Legislação eleitoral: Código Eleitoral (Lei n. 4737, de 15.7.65), acompanhado de legislação especial: Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n. 9096 de 19.9.95, atualizada pela Lei n. 9259, de 9.1.96); Eleições Municipais de 1996 (Lei n. 9100, de 19.9.95); Inelegibilidades (LC n. 64/90); Filiação Partidária (Lei n. 5782/72); Responsabilidade de prefeitos e vereadores (DL n. 201/67); Constituição Federal (dispositivos): súmula do TSE : índice alfabético-remissivo do Código Eleitoral. Organização dos textos, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira. 13. ed. atual. e aumentada. São Paulo : Saraiva, 1996. (Coleção Saraiva de Legislação).

Código Eleitoral: índice sistemático do Código Eleitoral (Lei n. 4737, de 15.7.65); índice sistemático da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n. 9096, de 19.9.95); índice temático da legislação complementar; índice cronológico da legislação. Código Eleitoral: RT Códigos. RIBEIRO LOPES, M. A. (Coord.). São Paulo : Revista dos Tribunais, 1996.

Código Eleitoral e legislação complementar : texto consolidado com remissões e referências legais. Incluindo: Lei n. 9096, de 19.9.95; Lei dos Partidos Políticos; Lei n. 9100, de 29.9.95; Normas para as Eleições de 1996; Lei dos Partidos Políticos; Constituição de 1988; Código Civil. Lei de Registros Públicos; Lei das Inelegibilidades; Legislação complementar (alteradora e correlata). Índice alfabético remissivo. 8. ed. rev. ampl. atual. São Paulo : Edipro, 1996. Supervisão editorial: Jair Lot Vieira.

Suplemento à legislação eleitoral e partidária: Lei n. 9096 (Partidos Políticos); Lei n. 9100 (Eleições de 1996), 10. ed. supl. Brasília : Senado Federal, 1995.

Código Eleitoral & Nova Lei dos Partidos Políticos : nova lei das normas para a realização das eleições municipais de 3.10.96 – Lei n. 4737, de 15 de julho de 1965: institui o Código Eleitoral; Lei n. 9096, de 19 de setembro de 1995: dispõe sobre os partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição do Brasil; Lei n. 9100, de 29 de setembro de 1995: estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996 e dá outras providências. Rio de Janeiro : Auriverde, 1995. (Código Eleitoral; 1.) Incluindo: Lei n. 9096, de 19.9.95; Lei dos Partidos Políticos; Lei n. 9100, de 29.9.95; Normas para as eleições de 1996; Constituição de 1988; Código Civil; Lei de Registros Públicos; Lei das Inelegibilidades; Legislação complementar (alteradora e correlata); Índice alfabético-remissivo. 8. ed. rev. ampl. atual. São Paulo : Edipro, 1996. Supervisão editorial: Jair Lot Vieira.

Suplemento à legislação eleitoral e partidária: Lei n. 9096 (Partidos Políticos); Lei n. 9100 (Eleições de 1996). 10. ed. supl. Brasília : Senado Federal.

Código Eleitoral & Nova Lei dos Partidos Políticos: nova lei das normas para a realização das eleições municipais de 3.10.96 – Lei n. 4737, de 15 de julho de 1965: institui o Código Eleitoral; Lei n. 9096, de 19 de setembro de 1995: dispõe sobre os partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição do Brasil; Lei n. 9100, de 29 de setembro de 1995: estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Rio de Janeiro : Auriverde, 1995. (Código Eleitoral; 1).