O problema da definição do Direito Eleitoral em uma dupla perspectiva

Ana Tereza Basilio

Ana Tereza Basilio é presidente da Comissão de Direito Eleitoral do IAB, Vice-diretora da Escola Judiciária Eleitoral, Professora de Direito Eleitoral do curso de Pós graduação da FGV e integra o TRE/RJ.



André R. C. Fontes

Desembargador no Tribunal Regional Federal da 2ª Região e Diretor da Escola Judiciária Eleitoral. É mestre e doutor em Direito Civil pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal Fluminense (UFF).



Fotos: ASCOM TRE-RJ

O Direito Eleitoral é um ramo do Direito Público com raízes no Direito Constitucional, do qual se emancipou e absorveu seus princípios fundamentais. Sua crescente influência nos destinos do Estado brasileiro obriga a renovação e a diversificação das formas de tratamento e de percepção de seu significado, natureza e finalidade e, desse modo, estabelecer, na base da generalização da experiência e desenvolvimento da sociedade brasileira, uma real e atualizada definição.

A extensão da incidência do Direito Eleitoral alcança as normas que disciplinam, em sua complexidade, não somente as eleições, mas, também, a atuação dos partidos políticos e da Justiça Eleitoral, com a sua peculiaridade exclusiva de ser a única em que a solução de conflitos,

resolvidos mediante o devido processo legal, não é a atividade preponderante, já que além de exercer a jurisdição, é incumbida do alistamento eleitoral, do registro de candidaturas, da diplomação dos vitoriosos nos pleitos e, até mesmo, de expedir atos normativos e responder consultas, em complementação às leis editadas pelo Poder Legislativo. O que significaria dizer que sua importância vai além do que um estudo teórico de um pretenso direito judicial. A essência comum dos assuntos relacionados às eleições é que permitiria compreender o significado, relevância e definição desse ramo do Direito.

Se nos ativermos a uma formulação sistemática, parece simples e evidente que generalizações têm sido feitas, e que muito longe de considerar o conjunto de atos jurídicos e também materiais (como é o caso de uma simples remoção física de uma urna), além dos procedimentos destinados a atribuir cargos aos eleitos, toda a operação eleitoral e, por via de consequência, o Direito Eleitoral, seria definido como o conjunto de normas destinadas a diferenciar os diversos tipos de eleições e regulamentar o seu escrutinio.

A atividade eleitoral, abrangida pelo Direito Eleitoral, com as definições pautadas pelo critério exclusivo da norma jurídica, registra muito mais o aspecto do ordenamento, e evidencia seu cariz abstrato e genérico. Além disso, desfaz os compromissos mais sensíveis do Direito Eleitoral com as instituições e organismos que verificam, empiricamente, as consequências da aplicação das normas eleitorais.

Em oposição ainda a essas concepções restritivas, o enfoque estritamente jurídico não permite integrar, coerentemente, o conjunto de elementos de caráter político, que lhe é essencial, deduzido, substancialmente, da própria ordem constitucional, de modo que o aspecto jurídico não é o único ativo na influência de formulação de uma ideia do Direito Eleitoral. Essa questão expõe, demais disso, a necessidade de não diminuir, mas, ao contrário, esclarecer, toda técnica administrativa (e não jurídica), que integra a dinâmica da totalidade orgânica do sistema eleitoral, afeta à Ciência da Administração.

O aparecimento de novos estudos eleitorais põe em evidência diversos trabalhos interdisciplinares que, por seu turno, contribuem para o aperfeiçoamento e desenvolvimento das instituições eleitorais. Deve ficar claro, entretanto, que, ao se questionar visões caducas e estabelecer visões novas e progressistas, busca-se um critério de compreensão e interpretação do Direito a partir das diversas instituições eleitorais, desde que seja constitucionalmente adequado. Esse novo enfoque institucional não deve ser considerado como uma imposição resultante de um sociologismo expansivo ou uma redução do Direito Eleitoral a ramo da Ciência Política.

> ***"A extensão da incidência do Direito Eleitoral alcança as normas que disciplinam, em sua complexidade, não somente as eleições, mas, também, a atuação dos partidos políticos e da Justiça Eleitoral, com a sua peculiaridade exclusiva de ser a única em que a solução de conflitos, resolvidos mediante o devido processo legal, não é a atividade preponderante [...]"***

Somente com a união de elementos integrados é que a visão do Direito Eleitoral poderá ser alcançada. É a legitimação do poder político e sua conversão em poder público estatal, ao transformar a vontade do cidadão, expressada no exercício do direito de sufrágio, em forma de opções de poder institucional para as forças políticas, além de assegurar o princípio da representação, como participação da vontade pública estatal, que sublinha um conteúdo político inegável que o Direito Eleitoral não pode ignorar como poderoso instrumento de compreensão e conhecimento. Uma ação recíproca entre eleitor e eleito, assentada nas necessidades políticas, que se impõem sempre, é o caráter funcional e orgânico da sociedade política que, atuando sobre a base de cumprimento das prescrições da norma constitucional, mediante procedimentos específicos e técnicas particulares, faz com que o corpo eleitoral, ou seja, o conjunto de cidadãos coadjuve e participe na organização do poder público e na configuração da identidade orgânica do Estado.

Ao considerar, de forma teórica, a questão da dupla perspectiva, jurídica e não jurídica, do Direito Eleitoral, o estudioso alcançará, de forma mais consistente, a verdadeira natureza jurídica desse peculiar ramo do Direito. A

> ***Ao considerar, de forma teórica, a questão da dupla perspectiva, jurídica e não jurídica, do Direito Eleitoral, o estudioso alcançará, de forma mais consistente, a verdadeira natureza jurídica desse peculiar ramo do Direito.”***

doutrina contemporânea, no entanto, ao buscar o significado do Direito Eleitoral, ainda parte de uma ou de outra concepção, o que limita o instituto a um de seus aspectos: um conjunto de normas que regulam a eleição de órgãos representativos. Mas o Direito Eleitoral é mais amplo, complexo e heterogêneo, e toda e qualquer reforma política que se pretenda implementar deverá partir dessa premissa.

Todo campo teórico encontra instrumentos para o seu desenvolvimento, fornecidos pela época precedente, que lhe serve de ponto de partida. Ainda que sendo indiscutível a influência de um pensamento dominante, de conteúdo exclusivamente normativo para uma definição do Direito Eleitoral, devemos assinalar a influência das condições impostas pelo elemento concreto e a contribuição das ideias pautadas em relações cruzadas entre o Direito e outras ciências, como seria o caso da Ciência Política. Uma crítica quanto ao Direito ficar na retaguarda dos acontecimentos da dinâmica eleitoral não é abonável, porque o Direito, embora não seja estranho às velhas ideias, não tolera uma consciência atrasada da realidade e das instituições.

O problema das relações do Direito com outras ciências não é novo, tampouco estranho ao Direito Eleitoral. As fontes do Direito Eleitoral encontram, no entanto, dinamismo e evolução particular, mas não esgotam a concepção teórica desse ramo do Direito. Daí porque a norma jurídica está longe de esgotar o fenômeno eleitoral. Uma forma de mobilizar uma proposta de definição talvez encontre na dupla perspectiva lato sensu ou stricto sensu, um primeiro caminho para se levar a termo as tarefas relacionadas à composição do significado do Direito Eleitoral. Esse ponto de partida deve estar, entretanto, perfilado em fases seguintes, segundo as formas e métodos utilizadas por cada estudioso do Direito Eleitoral.

Seja-nos lícito acrescentar mais o seguinte ao que já observamos acerca do Direito Eleitoral e dos elementos de sua definição. Se a argumentação principal deste texto está relacionada à perspectiva ampla ou restrita de uma definição, essa relação carece de um exame transcendente, que abranja as múltiplas manifestações do fenômeno eleitoral e de tudo aquilo que norteia a tutela do voto. Mas ainda, em um outro sentido, admite e postula os valores mais altos na busca de uma definição de validade intemporal e que se dirija, de forma incondicional a todos, indistintamente, e em caráter absoluto. E o entusiasmo por uma definição abrangente e o desejo de convencer dela os outros, deixariam de ter sentido, se não houvesse a pretensão de utilizar as premissas aqui desenvolvidas na experiência prática. Essas considerações só poderão convencer aqueles que creem na realização das suas possibilidades e na efetivação das ideias aqui manifestadas. Estabelecer uma diretiva de ação de caminhar confere ao Direito seu genuíno valor, e assim se poderá dizer que o Direito se apresenta como uma verdadeira carta topográfica que serve a quem se move no território onde se encontra. É desdobramento destas observações que a reforma política de que o Brasil carece deverá partir, portanto, da complexidade de elementos que compõem e estruturam o Direito Eleitoral, ciência jurídica com objeto material híbrido, de essência jurídica, política e social. Alterações a esse complexo sistema, por outro lado, não serão eficientes, diante de suas feições multifacetadas, se não forem estruturais e abrangentes. ■

> ***[...] a reforma política de que o Brasil carece deverá partir, portanto, da complexidade de elementos que compõem e estruturam o Direito Eleitoral, ciência jurídica com objeto material híbrido, de essência jurídica, política e social.”***