

**UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO – UNINOVE
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO**

KAMILE MOREIRA CASTRO

**A APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA EFETIVIDADE AO
PROCESSO ELEITORAL, SOB OS ENFOQUES DO DIREITO E DA CIÊNCIA
POLÍTICA**

SÃO PAULO

2020

KAMILE MOREIRA CASTRO

**A APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA EFETIVIDADE AO
PROCESSO ELEITORAL, SOB OS ENFOQUES DO DIREITO E DA CIÊNCIA
POLÍTICA**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da UNINOVE, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Amorim Campos da Silva

SÃO PAULO

2020

Castro, Kamile Moreira.

A aplicação dos princípios da eficiência e da efetividade ao processo eleitoral, sob os enfoques do direito e da ciência política. / Kamile Moreira Castro. 2020.

128 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2020.

Orientador (a): Prof. Dr. Guilherme Amorim Campos da Silva.

1. Lei. poder. 2. Constituição. 3. Efetividade. 4. Legislação eleitoral.

I. Silva, Guilherme Amorim Campos da. II. Título.

CDU 34

Dedico esta dissertação a toda minha família e às amigas do Colégio Santa Cecília. Todos eles constituem amizade e apoio, sem os quais não teria ido tão longe.

Tudo tem o seu tempo determinado, e há tempo
para todo o propósito debaixo do céu.

Eclesiastes 3:1

AGRADECIMENTOS

Sou agradecida, inicialmente, a Deus.

Agradeço aos meus pais, por toda a força e compreensão. E registro aqui, publicamente, pedido de perdão a minha família pelas várias ausências.

Em nome de JUACY DOS SANTOS LOURA JÚNIOR, amigo e companheiro de trabalhos de disciplinas, viagens e hospedagens em São Paulo, dos momentos difíceis e alegres, sou grata a toda turma de mestrado. Sem você, amigo, não teria chegado até aqui.

Em nome de ALINE VASCONCELOS GONÇALVES agradeço a todos os amigos. Vocês também são a base dos meus estudos e experiência de vida.

Ao amigo e professor ANDRÉ GUILHERME LEMOS JORGE, minha gratidão pela paciência, compreensão, ensinamentos e oportunidades. Em seu nome, agradeço, ainda, à UNINOVE por este marco acadêmico, sem, contudo, esquecer de todos os funcionários da instituição, em especial a VIVIANI ALMEIDA CURVELO. A você, VIVI.

Ao orientador, professor GUILHERME AMORIM CAMPOS DA SILVA, pela sua compreensão e incentivo, desde a disciplina eletiva, que foram fundamentais para realizar e prosseguir este estudo, este sonho. Saliento o apoio incondicional prestado, a forma interessada, extraordinária e pertinente como acompanhou meu andamento no curso, sempre dando força. As suas críticas construtivas, as discussões e reflexões foram fundamentais à extensão de todo o percurso.

Meus agradecimentos especiais também a você, amigo, FERNANDO MANUEL. Sabes o quanto significa para mim, neste momento.

RESUMO

Quem estuda a Ciência do Direito esbarra necessariamente na Ciência Política e quem aborda esta disciplina depara, inevitavelmente, o Direito. A interface mais visível e de imediata percepção entre Ciência Política e Direito, entretanto, será, sem dúvida, o Direito Constitucional. Aplicando os conceitos de eficácia e efetividade jurídicas aos processos eleitorais no Brasil, Espanha e Portugal, definidos nas respectivas Constituições, entende-se que entre Poder e Direito existe uma implicação mútua, que tende a manter a permanência da estrutura social e das instituições públicas. Tal fato garante que as limitações ao Poder e a proteção às regras de convivência social prescritas pelo Estado, tragam estabilidade à vida social. Percebe-se, ainda, que a interação forma-conteúdo resulta em discrepâncias entre o que se poderia chamar de vontade ou finalidade da lei, de um lado, e os comportamentos das autoridades públicas e dos cidadãos, de outro. O que se notou, entretanto, foi que a continuidade das normas que integram o sistema jurídico-eleitoral não proporciona uma autêntica mudança na maneira como os distintos regimes são constituídos e como trabalham para a boa governação pública.

Palavras-chave: Lei. Poder; Constituição; Efetividade; Legislação eleitoral.

ABSTRACT

Those who study the Science of Law necessarily encounter political science and those who approach this discipline inevitably encounter law. The most visible and immediate perception interface between Political Science and Law, however, will undoubtedly be Constitutional Law. Applying the concepts of legal effectiveness and effectiveness to electoral processes in Brazil, Spain and Portugal, defined in the respective Constitutions, it is understood that between Power and Law there is a mutual implication, which tends to maintain the permanence of the social structure and public institutions. This fact ensures that the limitations to Power and the protection of the rules of social coexistence prescribed by the State bring stability to social life. It is also perceived that the form-content interaction results in discrepancies between what could be called the will or purpose of the law, on the one hand, and the behaviors of public authorities and citizens, on the other. What has been noted, however, is that the continuity of the rules that make up the legal-electoral system does not provide an authentic change in the way different regimes are set up and how they work for good public governance.

Keywords: Law; Power; Constitution; Effectiveness; Electoral legislation.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AJD	Associação Juizes para a Democracia
CCC	Comando de Caça aos Comunistas
CDS	Centro Democrático Social
CEV	Coletor Eletrônico de Voto
CNE	Conselho Nacional de Eleições
CRP	Constituição da República Portuguesa
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FEFC	Fundo Especial de Financiamento de Campanha
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
JSN	Junta de Salvação Nacional
MPPR	Ministério Público do Paraná
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PRD	Partido Renovador Democrático
PSOE	Partido Socialista Operário Espanhol
RTP	Rádio Televisão Portuguesa
SLAPP	Strategic Lawsuit Against Public Participation
TPS	Teste Público de Segurança
TER	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UCD	União de Centro Democrático
UNINOVE	Universidade Nove de Julho
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Votos para o Parlamento Europeu – Fonte: PORDATA.	61
Figura 2 - Abstenções em Portugal. Fonte: PORDATA (2020).....	62
Figura 3 - Resultados gerais das eleições de 2019 - Por partido. Fonte: El País (2019).....	68
Figura 4 - Grau de Instrução - Fonte: TSE (2020)	76
Figura 5 - Votos por Gênero - Fonte: TSE (2020)	77
Figura 6 - População residente, por sexo, 2010 - Fonte: IBGE (2010).....	77

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1: ANÁLISE TEÓRICA SOBRE AS INTERSECÇÕES DIREITO-CIÊNCIA POLÍTICA	9
1.1 Relações entre Poder e Direito nos regimes democráticos.....	10
1.2 Poder político e sua regulamentação constitucional.....	16
1.3 Os mecanismos de participação democrática	19
1.4 A judicialização da Política e a politização do Judiciário	21
CAPÍTULO 2: AVALIAÇÃO POLÍTICO-HISTÓRICO-SOCIAL DAS CONSTITUIÇÕES DE PORTUGAL (1976), ESPANHA (1978) E BRASIL (1988)	28
2.1 A terceira vaga democrática no mundo ocidental	29
2.2 O contexto da Constituição portuguesa de 1976.....	35
2.3 O enquadramento da Constituição espanhola de 1978.....	37
2.4 A conjuntura da Constituição brasileira de 1988	40
CAPÍTULO 3 - OS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE DOS PROCESSOS ELEITORAIS NAS CONSTITUIÇÕES PORTUGUESA, ESPANHOLA E BRASILEIRA	44
3.1 Dos conceitos	44
3.2 Das linhas gerais sobre eficiência e efetividade nos processos eleitorais	50
3.3 Da república semipresidencialista ao semiparlamentarismo português	54
3.4 Da monarquia democrático-autônômica espanhola	63
3.5 Da República presidencialista brasileira	70
CAPÍTULO 4. ANÁLISE COMPARATIVA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS DOS PROCESSOS ELEITORAIS QUANTO A EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE	79
4.1 Os princípios da eficiência e da efetividade na Constituição portuguesa	79
4.2 Os contornos da eficiência e da efetividade na Constituição espanhola	82
4.3 O significado prático da eficiência e da efetividade na Constituição brasileira.....	85
4.4 Convergências político-constitucionais entre os países	88
CONCLUSÃO	96
REFERÊNCIAS	101

INTRODUÇÃO

Esta dissertação é apresentada como requisito parcial de aprovação no Mestrado em Direito, do núcleo de Pós-graduação *Stricto Sensu* da Universidade Nove de Julho (UNINOVE). A investigação desenvolvida neste trabalho pertence à linha de pesquisa intitulada “Justiça e Princípio da Eficiência”. Nesse sentido, adota-se a seguinte temática: o papel da jurisdição como ferramenta da segurança jurídica, com base nos princípios da eficiência e efetividade.

Como maneira de delimitar essa temática, elege-se o tema da relação entre Direito e Ciência Política nos sistemas eleitorais. Ainda por força desta delimitação, mostra-se como específico objeto de investigação a análise dos princípios da eficiência e da efetividade ao processo eleitoral, sob os enfoques do Direito e da Ciência Política. Para tanto, é procedido a um estudo comparado entre os processos eleitorais de Espanha, Portugal e Brasil, conforme as delimitações constitucionais da Constituição portuguesa de 1976, da Constituição espanhola de 1978 e da Constituição brasileira de 1988.

A escolha do objeto de pesquisa foi muito influenciado pela profissão da autora, que a leva a lidar com as dinâmicas jurídicas do processo eleitoral no Brasil e, ainda, pela proximidade com o processo eleitoral em Portugal e Espanha – haja vista os conhecimentos adquiridos em sua participação nos estudos avançados de mestrado em Ciência Política, no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa. Além disso, a investigadora trabalhou como observadora eleitoral internacional nas eleições na Colômbia, pela “Registraduría Nacional Del Estado Civil e do Consejo Nacional Electoral da Colombia” e, no Peru, pela organização “Conferencia Americana de Organismos Electorales Subnacionales por la Transparencia Electoral”. Assim, a motivação que rege esta dissertação liga-se às complexidades que envolvem os valores jurídico-políticos da eficiência e da efetividade, quando aplicados aos processos eleitorais e tendo em conta que o Direito terá que dialogar com outras áreas de conhecimento, de modo a que a eficiência e a efetividade sejam uma realidade na aplicação da norma, deslocando-a da abstração para o sistema social.

Conforme adverte José Antonio Estévez Araujo, em muitos dos casos de não cumprimento dos princípios jurídicos que envolvem os processos eleitorais, verificam-se, antes de tudo, práticas de desobediência aos valores inscritos no sistema jurídico sem, contudo, a verificação de ocorrência de ilegalidades propriamente ditas, isto é, os valores não são tidos em causa pelos agentes políticos e pelas instituições, contanto que se encontrem

normas jurídicas sem sanção específica ou lacunas jurídicas que propiciem essas práticas de desobediência às normas eleitorais (ARAÚJO, 1994, p. 147-150).

A relevância dessa problemática está diretamente ligada à qualidade da democracia perante os sistemas eleitorais, o que requer, quase sempre, um posicionamento jurisprudencial das cortes constitucionais para que se alcance a legitimidade jurídica que, por vezes, se confunde com o princípio da legalidade. Nas lições de Carl Schmitt sobre a diferença entre a legitimidade e a legalidade, ficaram traçadas algumas das mais importantes diferenciações teóricas entre esses dois conceitos e que, afinal, serviram para o desenvolvimento de novas teorias jurídico-políticas de diferenciação entre o sistema político e o sistema jurídico das constituições. Na estrutura de funcionamento do Estado de Direito, encontra-se o respeito às cláusulas legais, sendo estas consideradas formalmente como “uma resolução emanada de um processo com a participação dos representantes do povo”. (SCHMITT, 2007, p. 1). Para Schmitt, o que confere legitimidade a esse sistema neutro de escolha de representantes nos sistemas majoritários – que irão, depois de eleitos, elaborar as leis – só é encontrada perante um princípio de justiça, que, de acordo com o autor, propicie uma “igualdade incondicional de chances para todas as opiniões, concorrentes e movimentos de igualdades de chances para se alcançar aquela maioria”. (SCHMITT, 2007, p. 29). Fica, portanto, a ideia de Schmitt da necessidade de um princípio de justiça que permita a expressão de opiniões de modo equitativo, mesmo sabendo-se que a argumentação de Schmitt tem o propósito de deslegitimar a Constituição alemã da época.

É nesse sentido que Antônio Carlos Wolkmer associa a legalidade à forma e a legitimidade ao conteúdo da forma: “a legalidade reflete fundamentalmente a uma estrutura normativa posta, vigente e positiva (...), enquanto que a legitimidade incide na esfera da consensualidade dos ideais, dos fundamentos, das crenças, dos valores e dos princípios ideológicos”. (1994, p. 180). Dado isto, talvez seja importante lembrar o legalismo como uma distorção da legalidade, já que aquele funciona como uma ideologia amparada no Estado como única fonte imediata do Direito. A este propósito, Wolkmer (1997), em trabalho posterior, enuncia que: “Distintamente do Estado europeu, resultante do amadurecimento da Nação independente, no Brasil o Estado surgiu antes da ideia de Sociedade civil e/ou de Nação soberana, instaurada por uma estrutura herdada de Portugal, fundamentalmente semifeudal, patrimonialista e burocrática”. (P. 75).

A inserção dos cidadãos no processo político-decisório, pela via da representação eleitoral, costuma ser observada pelo viés da incapacidade de exercício direto da democracia. O politólogo Manuel Meirinho Martins, nos estudos sobre cidadania e participação política, aduz que: “As diversas tipologias e formas de participação política variam de acordo com as posições de seus autores acerca da democracia e da participação política, bem como de acordo com critérios que resultam da análise empírica ao modo como os cidadãos intervêm na vida política e pública”. (MARTINS, 2010, p. 242). Tendo em vista que o esforço de organização do processo eleitoral abrange não apenas as instituições governamentais, mas, também, grupos de interesse, partidos políticos e o conjunto de cidadãos, torna-se necessário investigar os contornos jurídicos que regulam a escolha de representantes e, assim, contêm por, dever-ser, um ideal de efetividade dos resultados e eficiência de tal processo. É claro que tudo isso tem como pano de fundo a impraticabilidade da democracia direta à moda de Rousseau (ROUSSEAU, 1986) já criticada por Robert Dahl (DAHL, 1990).

Como já identificado na problemática sobre a eficiência e efetividade dos processos eleitorais, o comportamento dos agentes políticos durante a concorrência de acesso ao Poder pode ferir princípios jurídico-políticos definidos no ordenamento jurídico eleitoral, que é definido constitucionalmente e por leis infraconstitucionais. Neste trabalho, embora o conjunto de regras infraconstitucionais desempenhe uma função procedimental mais explícita sobre os ritos e fases do processo eleitoral, dar-se-á maior visibilidade ao conjunto de normas constitucionais, haja vista elas servirem de sustentáculo e ocuparem uma posição hierarquicamente superior nos sistemas jurídicos do tipo continental ou *civil law*, conforme descreve Norberto Bobbio (BOBBIO, 2010).

Por essa razão, torna-se necessário compreender a relação entre Poder, Direito e Constituição, de um lado, e a dificuldade de operacionalização dos princípios constitucionais da eficiência e efetividade nos sistemas eleitorais escolhidos para análise. Tendo em vista que Portugal, Espanha e Brasil mostram similaridades e dessemelhanças na configuração e formatação dos seus respectivos sistemas eleitorais, torna-se necessário identificar os pontos de convergência e divergência desses sistemas no tocante aos seguintes tópicos: mecanismos de participação democrática, judicialização da política e politização do judiciário e sistema de governos. Essa leitura será executada conforme se dê a identificação dos pressupostos ideológicos que dão formato à disputa pelo Poder e que ancoragem têm no ordenamento constitucional de cada um desses países.

Quem estuda a Ciência do Direito esbarra necessariamente na Ciência Política e quem aborda esta disciplina depara, inevitavelmente, o Direito. A interface mais visível e de imediata percepção entre Ciência Política e Direito, no entanto, será, sem dúvida, o Direito Constitucional. De tal maneira isto é verdade que em muitos países as disciplinas de Direito Constitucional, Ciência Política e Direito Político se confundiam (MALTEZ, 2007, pp. 80 e ss.)

As cartas magnas, nas suas diversas configurações, mas quase todas escritas, definem o estatuto do político (CUNHA, 2007), determinam as relações dos cidadãos com o Estado, delimitam os seus poderes e estabelecem as regras do jogo político, nomeadamente as normas do processo eleitoral que habilitam a competição entre os grupos políticos que almejam o Poder (LARA, 2017). Utilizando a riqueza das definições anglo-saxônicas, pode-se afirmar que as constituições são formadas e definem a *polity*, estabelece as regras do jogo político, as *politics*, que por sua vez vão definir as políticas públicas, as *policies*. Se a Ciência Política tem como objeto o estudo do Estado e, mais modernamente, o Poder, aparece evidente a relação entre esta disciplina e o Direito, visto que o Direito é uma ferramenta que serve para regular o poder, nas sociedades contemporâneas que adotaram o modelo de Estado Constitucional (MIRANDA, 1997; CANOTILHO, 2011).

Apesar desta íntima ligação, no entanto, o diálogo entre os artificios das duas disciplinas nem sempre é fácil e corrente (BERCOVICI, 2004). Tendo como referência principal o conceito de que a Constituição é a ideia central dos sistemas jurídicos nas democracias ocidentais (LEMOS JORGE, 2000), articulam-se o âmbito axiológico que rege o sistema eleitoral e seus respectivos limites deontológicos, com base no direito positivado nas constituições. Tais aspectos são incorporados nas expectativas ideológicas dos agentes políticos e invocam as representações simbólicas e as ações daqueles agentes que buscam o acesso ao Poder e que contrariam ou obedecem ao sistema de regras e princípios desses mesmos sistemas.

De acordo com os preceitos que concernem à investigação científica, os objetivos de uma determinada pesquisa devem estar alinhados com a pergunta de partida que: (i) delimita a problemática do objeto estudado, (ii) oferece uma limitação espaço-temporal para análise, (iii) indica um determinado contexto ou teoria que será investigada e (iv) oferece uma clara relação entre a matéria, o tema e o objeto de estudo escolhidos pelo pesquisador (BOX-STEFFENSMEIER, BRADY e COLLIER, 2008, p. 276).

De tal modo, se expressa como pergunta de partida: - Como os sistemas eleitorais se relacionam com os princípios da eficiência e da efetividade, implícita ou explicitamente normatizados, em cada uma das constituições abordadas?

Por força da questão de partida ora ofertada, fica estabelecido como objetivo geral: - Compreender os princípios de eficiência e de efetividade das normas eleitorais, nas Constituições portuguesa, espanhola e brasileira vigentes.

Aquele objetivo geral desdobra-se nos seguintes específicos:

- a) Verificar como o ambiente histórico-social e político influenciou a redação das normas jurídicas constitucionais eleitorais.
- b) Analisar, comparativamente, em cada uma das constituições estudadas, as normas referentes ao processo eleitoral.
- c) Aferir de que maneira a legislação complementar contribuiu ou desvirtuou a eficiência e efetividade dessas normas.

Para se compreender a função “método”, torna-se necessário entender o conceito de metodologia. A metodologia compreende um conjunto de métodos, técnicas e estratégias de investigação que conformam uma pesquisa científica (GERRING, 2011, p. 65). Tais ferramentas metodológicas estabelecem uma distinção inequívoca entre o senso comum e o pensamento científico, porquanto evidenciam a possibilidade de falseamento dos conceitos e ideias defendidos por um autor, que se vê constantemente instigado a verificar as informações que coleta – quer sejam provenientes de outras investigações científicas, quer sejam oriundas de informações e opiniões secundárias acerca de fatos e fenômenos da vida social (GERRING, 2011, p. 100).

Tendo em vista que este trabalho visa a compreender fenômenos de natureza social que fazem referência a valores, práticas e conceitos, é utilizada uma metodologia qualitativa de investigação hermenêutica (GERRING, 2011, p. 53). Esta abordagem metodológica pressupõe a verificação de teorias, fatos e fenômenos que, uma vez correlacionados, proporcionam uma interpretação de natureza fenomênica e, com base nisso, uma análise objetiva da realidade investigada (GERRING, 2011, p. 29).

Neste caso concreto, parte-se da definição de conceitos que, em seguida, serão avaliados nos respectivos contextos, permitindo elaborar um estudo comparativo entre distintas realidades, mas que, mesmo divergindo quanto à sua percepção fenomênica, se

correlacionam, consoante ocupam as mesmas funções no sistema social (GERRING, 2011, p. 73). Para compor esta análise qualitativa, serão utilizadas as técnicas de: (i) revisão bibliográfica e (ii) análise documental. Considerando que esta dissertação é expressa descritiva e explicativamente, foi descartado o método quantitativo, visto que não serão avaliados nem criados índices estatísticos sobre qualquer dos assuntos investigados.

De efeito, este ensaio acadêmico *stricto sensu* denota três momentos específicos. No primeiro, é efetuada uma análise teórica das relações entre Direito e Ciência Política, por meio de uma revisão bibliográfica, procurando-se uma definição dos conceitos que fundamentam a pesquisa e os métodos empregados. No segundo, é mostrado um enquadramento político-histórico-social das Constituições de Portugal, Espanha e Brasil, de modo a identificar aproximações e distanciamentos jurídico-políticos entre os três Estados e seus respectivos sistemas político-eleitorais. Finalmente, é feita uma comparação entre as três cartas magnas analisadas e interpretadas, avaliando-se a interferência dos princípios da eficiência e efetividade na prática dos sistemas eleitorais de cada uma delas. No plano das considerações finais, são oferecidas conclusões sobre a correlação entre os aspectos técnico-científicos do Direito e as confluências ideológicas das práticas dos agentes políticos.

Esta dissertação de mestrado é compartimentada em quatro capítulos, nos quais se desenvolvem quatro abordagens. Na primeira, são expressas as questões teóricas que ligam o Direito à Ciência Política. Na segunda, faz-se um enquadramento dos problemas políticos, históricos e sociais quando da elaboração das Constituições de Portugal (1976), Espanha (1978) e Brasil (1988), colocando-se esta avaliação na terceira vaga democrática do mundo ocidental. Na terceira, são comparados os sistemas eleitorais das Constituições referidas, que advêm desses textos. Por último, confrontam-se as normas das três Constituições em relação aos processos eleitorais.

A conexão entre essas quatro abordagens é feita diretamente ao princípio da supremacia constitucional, que remete o Texto Constitucional à configuração e aos limites do exercício do poder nos sistemas democráticos. Essa teoria representa o próprio fundamento do Estado e do sistema político, chegando-se a afirmar, juntamente com J. J. Gomes Canotilho, que a expressão Estado de Direito Democrático é traduzida simplesmente por Estado Constitucional (CANOTILHO, 2017).

Como destacado, quando se fala na configuração do Estado, cuida-se não apenas das instituições administrativas, judiciais e legislativas, como do próprio estatuto jurídico-político

que deve ser observado pelo Estado e seus governantes (BASTOS, 2012). Aprofundando essa análise, recorre-se ao artigo científico de Marcelo dos Santos Bastos:

A sintética fórmula que define a Constituição como o Estatuto político Jurídico é extremamente precisa por conjugar em si tanto a faceta política do Estado – questões de Estado e de governo – quanto a faceta jurídica, uma vez que a Constituição é o principal diploma jurídico do Estado.

De um ponto de vista luhmanniano, o acoplamento estrutural entre facetas Política e Jurídica, presentes na Constituição, é feita pelo Tribunal Constitucional ou órgão a este assemelhado, no caso do Brasil: o Supremo Tribunal Federal.

São concepções de Constituição: a histórica, a sociológica, a política, a positivista, a marxista, a decisionista, a balanço, a constitucionalista, a programa.

O Direito Constitucional, o discurso que ele tem para poder promover nos integrantes da sociedade política reunida em torno da Constituição, tanto pode servir para preservar quanto para destruir valores sociais e de um povo, em última análise, de uma sociedade. (BASTOS, 2012, p. 143).

Parte-se, com efeito, do princípio de que o Direito define e estrutura os limites da sociedade política, em particular, e da sociedade em geral. Desta maneira, o Direito, atua como neutralizador de todas as contingências, nomeadamente das colocadas pelas ações individuais, apontando com alguma certeza em relação à adequação de comportamento de futuros agentes. Na linha do que afirma Luhmann, a legitimidade está no procedimento como conjunto total e não nas diversas partes que o constituem. Haveria, com base nessa perspectiva, três procedimentos jurídicos básicos: o administrativo, o legislativo e o judiciário. Será, então, importante, realçar uma certa unicidade nos procedimentos, como, por exemplo, os procedimentos para a eleição política, de modo que estes consigam dar sustento de legitimidade aos sistemas políticos vigentes:

Os princípios do procedimento da eleição política estabelecem um sistema de comunicação que se determina de uma forma relativamente autônoma, devido à separação dos papéis e pode contribuir, nesta qualidade, para a criação de uma legítima autoridade de decisão política. (LUHMANN, 1980, p. 19).

Se o Estado de Direito Democrático pode ser concebido como Estado Constitucional, visto que a Democracia já é percebida como um elemento essencial para a existência de uma Constituição legítima (CANOTILHO, 2017; CANOTILHO, 2011), afirma-se que a regulamentação dos sistemas políticos é um dos objetos contidos nesta abordagem de Direito Constitucional. Isso implica que se encara o Estado Democrático de Direito como uma elisão entre o Estado Democrático e Estado de Direito, de tal forma que alguns autores não fazem distinção entre um e outro. É importante realçar, no entanto, que o Estado de Direito passe de um Estado formal a um Estado material, isto é, que as próprias regras constitucionais não

sejam apenas letra formal, mas sejam regras de fato. Por isso, é fundamental que o poder político seja limitado pelas regras constitucionais democráticas. Nesse sentido, Zimmerman (2002) fala do “império da lei”, querendo significar que a legalidade se sobrepõe à vontade política e governamental. Corolário evidente disto é que no Estado Democrático de Direito os governantes têm que obedecer à lei. No mesmo sentido, já Bobbio (1986) argumenta sobre a necessidade de limitação do poder mediante instrumentos contidos no próprio ordenamento jurídico.

Adverte-se para a ideia de que a composição deste trabalho contém os contornos conceituais dos princípios da eficiência e efetividade à extensão dos capítulos. Da mesma maneira, sincronicamente, são indicados os pontos de conexão entre Direito Constitucional e Ciência Política, correlacionando-os de maneira sistemática para a compreensão dos processos eleitorais nos três países investigados. Essa análise comparativa é feita conforme as lições de Carlos Maximiliano (2017) e outros autores a serem convenientemente citados, no decurso do texto.

CAPÍTULO 1: ANÁLISE TEÓRICA SOBRE AS INTERSECÇÕES DIREITO-CIÊNCIA POLÍTICA

É comum encontrar referências à interdisciplinaridade do Direito com a Ciência Política nos manuais de Ciência do Direito (DINIZ, 2017; BONAVIDES, 2016; CANOTILHO, 2011; ARAUJO, 1994; MIRANDA, 1997; MENAUT, 2006) e nos de Ciência Política (BONAVIDES, 1995; LARA, 2017; MÜLLER, 2003; BOBBIO, 2008). Não é incomum identificar o fato de que autores de Ciência Política tenham formação em Direito, como também já existem cientistas políticos com formação jurídica e obras doutrinárias em Direito Constitucional de referência (MALTEZ, 2018; BOBBIO, 2010; BONAVIDES, 2016; SCHMITT, 2007). Como se destacou na introdução deste trabalho, há uma clara ligação entre essas duas áreas do saber. Têm elas, no entanto, objeto de estudo diferentes, já que a Ciência Política estuda sobretudo o Poder e o Estado, enquanto o Direito examina tanto o ordenamento jurídico positivado como os fundamentos axiológicos e deontológicos do Direito como categoria. Assim, se exprimem evidentes as linhas de interseção dessas duas disciplinas. Esta evidência, todavia, é mais cristalina no Direito Constitucional, que, em muitas faculdades, foi chamado de Direito Político.

Como se verá oportunamente, a estrutura democrática criada com amparo nos debates políticos, na formação das agendas políticas dos representantes políticos, estará firmada em dois princípios elementares. O primeiro deles, a eficiência, dirá respeito ao empenho máximo dos funcionários nos serviços públicos, para que todos os processos e procedimentos sejam alcançados, com o mínimo desperdício de recursos humanos e materiais (BILHIM, 2008). Sendo eficientes, os servidores públicos tornam-se obrigados a efetuar seus procedimentos com base em diretrizes da *New Public Administration*, que se voltam para a organização de suas tarefas e lhes impõem austeridade, moralidade, maximização dos resultados e redução de desperdícios, sem que isso diminua a qualidade dos serviços prestados ao Estado. O segundo deles é a efetividade, que se diferencia do primeiro por estar diretamente ligado à finalização, com sucesso, dos processos e procedimentos praticados pelos servidores e agentes públicos. Com base na efetividade, nenhum serviço pode ser abandonado, dando-se discricionariedade para o funcionalismo público atuar – mas em conformidade com as normas jurídicas e valores sociopolíticos e éticos da sociedade em que labora (BILHIM, 2007).

Assim, os princípios da eficiência e da efetividade estão coordenados para fazer com que as instituições estatais democráticas consigam alcançar uma melhor relação entre

custo/benefício, de um lado, e a maximização da qualidade e da responsividade de suas tarefas. Em outras palavras, a modernização do Estado tem por esteio a ideia de que esta pessoa jurídica de Direito público passe a incorporar as dinâmicas de trabalho àquelas oriundas do setor privado (BILHIM, 2013a). Como, entretanto, bem destacam os autores europeus e estadunidenses (EAKIN, ERIKSEN *et al.*, 2011; DAN e POLLITT, 2015; OCDE, 2010), o Estado não pode abandonar os princípios do bem-comum e do interesse público, quando mais estando vinculado à fiscalização interna e externa da gestão pública e, quanto à democracia, vinculado ao controle democrático pela via da responsabilização política indireta (eleições) e direta (ações judiciais). Tem-se, pois, que esses dois princípios são corolários daquilo que se atribui, em Teoria da Administração Pública, como *compliance*: o dever de observar as regras e princípios da ordem jurídica, os valores político-constitucionais e a ética do serviço público (BILHIM, 2013a).

Assim, enquanto a Política se encarrega da formação da agenda política que criará as normas que regularão os serviços públicos das diversas instituições, definindo as restrições orçamentárias e as medidas que se evidenciam mais prementes para a melhoria dos processos públicos (administrativos, judiciais e legislativos), o Direito se encarrega de fornecer o conjunto de interpretações, quer dogmáticas, quer de doutrinas inovadoras, que serão utilizadas para a correta aplicação da vontade contida nas leis derivadas da agenda política (BILHIM, 2008). O poder político, ao afirmar-se como detentor da representatividade, irá dar provimento ao ordenamento jurídico com novos aparatos normativos, enquanto o saber jurídico irá provisionar o conteúdo dessas normas com o contorno de uma interpretação voltada para a completude do sistema jurídico em si e para confortar os valores e os fatos que deram origem às normas (BOBBIO, 2010).

O aprofundamento e o encadeamento desses dois princípios com o objeto do trabalho serão procedidos de maneira mais específica, nos próximos capítulos.

1.1 Relações entre Poder e Direito nos regimes democráticos

As constituições tornam-se, facilmente, textos de dupla natureza, jurídica e política. Observa-se, também, que o Poder político constituído se serve do Direito positivado para manter, operacionalizar e exercer a governação. Em outras palavras, os ocupantes dos órgãos de poder passaram a colher legitimidade na prescrição de condutas direcionadas ao corpo

social que, na Teoria Geral do Estado, representa um dos elementos constitutivos do Estado (BONAVIDES, 1995). A moderna concepção de funcionamento do aparelho governativo, em outras palavras, a composição dos poderes constituintes deriva diretamente das normas constitucionais que definem as condições para o ingresso nos órgãos de poder e a forma de escolha daqueles que irão governar a sociedade (BONAVIDES, 2016; CANOTILHO, 1994). Isso quer dizer que, além de se estabelecer como são escolhidos os representantes políticos para governar a sociedade, também são definidas as normas constitucionais que limitam a atuação desses representantes e, no caso específico, das funções de Estado, as competências distribuídas harmônica e independentemente: Judiciário, Legislativo e Executivo (BONAVIDES, 2016; CANOTILHO, 2011; MENAUT, 2006).

O que se pretende compreender nessa relação entre Poder e Direito nos regimes democráticos é, sobretudo, a manutenção da própria democracia como elemento limitador do poder e garante das normas convencionadas nas constituições. Isso quer dizer que existe uma tensão entre a democracia e o Direito Constitucional no âmbito das chamadas cláusulas pétreas que, limitando a vontade popular e a dos representantes políticos, impedem que a estrutura constitucional democrática seja perturbada pelos interesses coletivos, partidários e dos grupos de interesse, mesmo que circunstancialmente majoritários, quando tais pressões sejam antagônicas em relação a essas garantias constitucionais democráticas.

Como diz Morlino (2016), uma democracia com qualidade exige uma legitimação ampla e estável, mas, também, satisfação por parte dos cidadãos. Uma vez estabelecido um modelo democrático participativo no ordenamento jurídico vigente, torna-se necessário garantir não apenas o cumprimento das normas constitucionais garantes dessa participação, mas, também, a estabilidade do sistema político e do sistema eleitoral para que as chamadas “regras do jogo democrático” (BOBBIO, 1986) sejam plenamente aceitas pelos cidadãos em geral e, ao mesmo tempo, proporcionem o acesso de grupos sociais menores que, não sendo excluídos dessa participação, opinem e tenham seus direitos garantidos perante a vontade geral. A isso se junta a necessidade imperiosa de *accountability* que é o garante democrático do princípio da representação, evitando-se que o funcionamento formal da democracia esteja distante da realidade prática. Dito de outra maneira, “(...) sem fiscalização não haveria representação. Este princípio opera com base no pressuposto de que os cidadãos têm acesso a níveis mínimos de informação que permite exercer a fiscalização de seus representantes”. (BAQUERO, 2008, p. 405)

Considera-se, no entanto, que a ideia de democracia tem por vezes conteúdos múltiplos, que obedece a vários entendimentos quanto à legitimidade e à participação no Poder. Uma questão importante tem relação, sem dúvida, com a separação dos poderes, levando Gomes Canotilho (2011) a afirmar que a tensão entre Constituição e democracia é apenas aparente. Tal reflexão pode levar à questão se os regimes democráticos têm um modelo único ou múltiplo. Afirma-se, porém, que a democracia é passível de ter diversas traduções quanto ao entendimento sob o jeito de vivenciá-la.

Importante será nesta fase do texto aludir, brevemente, à definição de soberania, na medida em que esse conceito se relaciona com este experimento. A soberania advém de um conjunto de normas jurídicas estabelecidas para serem cumpridas num determinado território e para uma certa população. Tal conceito vai se traduzir, na prática, por um poder estatal que não tem superior dentro desse Estado e, fora dele, constitui-se como poder igual perante todos os outros Estados. O conceito de soberania começou a ser estudado por Bodin, no século XVI, que oferece a sua tese de que todo o Poder pertence ao Rei e com mais ninguém ou outra classe social poderá ser partilhado. Com o advento da monarquia constitucionalista, a soberania passará a residir no monarca e na nação, tomada como um todo. Só com Rousseau a soberania passará a residir no povo, devendo ser exercida pela vontade geral, a soberania popular. A necessidade de legitimação política, por meio da legalidade, fará desenvolver, já no século XIX, o conceito de soberania que apenas reside numa entidade: o Estado, como pessoa jurídica. Passar-se-á a considerar a “soberania” como “soberania jurídica”.

Também as abordagens diferentes à questão da soberania terão tradução em distintas visões sobre a democracia. Elas são, como se sabe, múltiplas, mas é normal que se relacionem com os procedimentos e mecanismos para a escolha de governos. Afirma-se, porém, que a democracia não é só procedimental, mas se relaciona, também, com os resultados práticos do seu exercício. Claro é que não se há de esquecer a abordagem minimalista de Joseph Schumpeter e a procedimentalista de Robert Dahl, que veem a democracia, sobretudo, em termos de competição e participação, por métodos pacíficos do poder. Salienta-se, todavia, o que Moisés diz quanto a esse reducionismo:

(...) a ênfase minimalista de Schumpeter e seus seguidores é vulnerável ao que outros autores classificaram como uma “falácia eleitoralista”, isto é, a tendência de privilegiar as eleições sobre outras dimensões da democracia. De fato, ao definir a democracia essencialmente como um método de escolha de governos dentre as elites que competem pela posição, essa perspectiva desconsidera o fato de que mesmo nações que adotam o mecanismo eleitoral podem conviver com eleições não inteiramente livres, tornando discutíveis os seus resultados. Além disso, a vertente

minimalista dá pouca importância ao que acontece com as demais instituições duramente a democratização. Instituições como o Parlamento, os partidos, os Judiciário ou a polícia podem funcionar de forma deficitária ou incompatível com a doutrina da separação de poderes, mesmo convivendo com um regime de regras eleitorais. (2010, p. 277).

Como ensina Bobbio (2010), a relação entre o Poder e o Direito se dá mediante uma dinâmica própria, relativamente à criação de novas normas jurídicas e à limitação existente nos sistemas jurídicos que garantem uma estabilidade sistêmica ao ordenamento jurídico vigente, evitando rupturas e antinomias que impeçam a eficácia e a vigência do sistema jurídico como um todo. Para Bobbio (2010), o Estado de Direito é um paradigma mínimo de subsistência do próprio Estado, visto que, ao mesmo tempo em que esta entidade avoca a manutenção do poder de coação, prescrevendo normas jurídicas para a sociedade, ela também cria dispositivos que limitam a modificação estrutural da sociedade, por decorrência do princípio da legalidade. Daqui se conclui que a ideia-matriz do *rule of law* se relaciona com o controle do poder. Nesta ideia, o Direito controla o seu exercício. Note-se que diferente é a noção dada pela expressão *rule by law*, já que aqui o poder é não controlado e o Direito é apenas mais uma ferramenta do exercício desse poder. Por exemplo, um governo totalitário pode ser conduzido pelo *rule by law*, mas não é, sem dúvida, um regime de *rule of law*. Acrescente-se que a expressão em inglês, na sua totalidade, é: *rule of law and not of men* (governo do Direito e não dos homens). É importante realçar a noção de que o conceito de *rule of law* é diferente do francês *legalité*, estando aquele mais próximo da expressão “Estado de Direito”. A *rule of law* indica as balizas a que os comportamentos individuais e institucionais obedecem, fazendo valer o princípio pelo qual todos os membros de uma sociedade estão sujeitos a códigos e processos legais divulgados publicamente. Desta maneira, a lei sobrepõe-se a todo o poder arbitrário, notadamente o dos governantes.

Como se deduz, na relação entre Poder e Direito existe uma implicação mútua, que tende à continuidade da estrutura social e das instituições públicas, com vistas a garantir as variegadas concepções de democracia, fazendo com que as limitações ao poder e a proteção às regras de convivência social prescritas pelo Estado carreguem estabilidade à vida social. Nesse sentido, convém reforçar a ideia de que a mesma concepção de democracia que garante a participação popular não pode ser usada como um mecanismo que permita ideias não democráticas e que atentem contra minorias sociais ou contra o Estado, visto que a finalidade última do Direito Político é o interesse comum e a garantia de direitos para pessoas politicamente livres e iguais (BOBBIO, 1986).

É nesse sentido que se incorpora, neste ensaio, o pensamento de Friedrich Müller (2003) sobre a questão fundamental da democracia: quem é o povo? Essa provocação de Müller está diretamente associada a consenso majoritário e da representatividade do poder nos regimes democráticos, e levanta a problemática da narrativa democrática quanto ao titular da soberania nos Estados de Direito Democrático e a legitimação das diferentes vivências democráticas. Para Müller, a complexidade das sociedades contemporâneas traz consigo uma preocupação contra a exclusão e a dominação social, visando ao desenvolvimento de práticas (procedimentos) que propiciem a inclusão de vários segmentos sociais no acesso à democracia. Por isso, exemplifica as limitações no ordenamento jurídico que impedem esse acesso democrático, como “(...) o direito de nacionalidade e o direito eleitoral (sistema censitário, direitos eleitorais plurais, restrições étnicas, *apartheid* racial, ausência de direito eleitoral para mulheres, listas de eleitores com barreiras definidas pelo grau de instrução, etc.)”. (MÜLLER, 2003, p. 114). Essas modalidades de limitação “(...) estreitam fortemente o povo ativo, aumentam conscientemente a diferença entre povo e população ou povo enquanto instância de atribuição”. (MÜLLER, 2003, p. 114). Nesses termos, arremata o autor: “Democracia significa direito positivo – o direito de cada pessoa” (MÜLLER, 2003, p. 115), isto é, cada indivíduo que integra a totalidade do Estado, congregando a realidade social e, também, a realidade individual, para que se possa atingir a liberdade e a igualdade.

Do ponto de vista da Ciência do Direito, a Ciência Política é uma área do saber que se debruça entre as relações de poder e, do ponto de vista prático, que lida com a práxis das instituições do Estado – basicamente, conferindo-lhe uma leitura limitada à Teoria Geral do Estado (LARA, 2017; MALTEZ, 2018). O grande debate sobre a superação ou não do positivismo jurídico entra em causa na perspectiva que o jurista tem acerca da Política: para o jurista, a Política é um campo normatizado, quando ela é discutida no âmbito das atividades do Estado, na regulamentação do sistema e do processo político e dos aspectos direcionados aos direitos da cidadania. O próprio conceito de cidadania encontra-se muitas vezes relacionado com procedimentos formais, visto que os manuais jurídicos costumam apontar para os direitos ao voto, ao referendo, ao plebiscito e a outros mecanismos de participação como derivados de um suposto contrato social que estaria nas constituições (MALTEZ, 2018). O Estado, por sua vez, é concebido pela doutrina jurídica como uma pessoa jurídica de Direito público, que contrai obrigações no âmbito internacional com outros países, pela via dos tratados, e no âmbito interno, também possui obrigações jurídicas, por força da Constituição (escrita ou não) e do ordenamento jurídico vigente (BOBBIO, 2010).

Veja-se, porém, que o distanciamento entre a Ciência Política e o Direito é bastante notório. Nesse ponto, ressalte-se que os estudos jurídicos e políticos começaram por meio da análise do Estado e da sociedade com seus diversos elementos. Por isso, não é de estranhar que a grande ligação entre o Direito e a Ciência Política se desse pelo Direito Constitucional e pela Teoria Geral do Estado (DANTAS, 2013), como se vê tanto nos estudos positivistas de Hans Kelsen (1998; 2003), por um lado, como, por outro, nos de Miguel Reale¹ (2003; 2012), para citar dois exemplos. A Ciência Política foi, nos últimos anos, ganhando cada vez maior autonomia científica, erigindo objetos próprios e metodologias específicas e se foi interligando com outras disciplinas, como a Economia, Sociologia, Antropologia e Direito (SOARES, 2005). A sua análise passou a ser mais fina e a debruçar-se sobre objetos de estudo mais específicos. Também no Direito, contudo, houve uma evolução, onde passou a ser mais detalhado o estudo do ordenamento jurídico, com o aumento da criação de leis e regulamentos – e até de sentenças judiciais – que passaram a abordar aquilo que autores como Arnaldo Vasconcelos (VASCONCELOS, 2006) chama de teoria multidimensional do Direito (fatos, valores, normas, legitimidade e efetividade). Este fato é bem visível no Brasil pós-Constituição de 1988, onde o Poder Judiciário passou a ter um amplo espaço de intervenção (CARVALHO, 2009). Toma-se como certo, porém, que há muito a ganhar com a complementaridade entre a abordagem jurídica e a política. Note-se, como exemplo, que um trabalho jurídico que procure analisar as formalidades das emendas constitucionais não pode ficar restrito às questões formais, mas sim procurar identificar o *leitmotiv* dos intervenientes. Ademais, com esteio nos ensinamentos de Paulo Bonavides (BONAVIDES, 1995), defende-se a importância de um estudo interdisciplinar entre juristas e politólogos, haja vista que o Autor paraibano refere a ascendência comum das duas disciplinas do pensamento humano suso citadas na formação, tanto da Ciência Política, quanto do Direito Constitucional. Isto quer dizer que, no caso do Direito Constitucional, os distintos agentes políticos agem dentro ou fora daquilo que se concebe como formalmente válido e, em casos, legalmente defensável, para atingir seus objetivos políticos e, modificando o próprio ordenamento jurídico, legitimar seus interesses – mesmo que estes não fossem anteriormente amparados quer pela legislação, quer pela cultura política.

¹ Miguel Reale, na sua *Teoria Tridimensional do Direito*, afirma como inseparáveis, para uma correta análise da realidade jurídica, os fatores fato, valor e norma. Propõe, assim, uma análise combinada das três perspectivas, como alternativa da abordagem positivista. Para Reale, o Direito é “histórico-cultural” e, por isso, dependente do momento histórico analisado e da cultura em que estivesse incorporado.

1.2 Poder político e sua regulamentação constitucional

O poder político assume várias configurações consoante a cultura e o momento histórico de cada civilização. Em seu livro sobre as origens do poder político, Francis Fukuyama (2012) faz clara menção aos diversos formatos pré-modernos de Constituição do poder político, apontando diretamente para as distintas modalidades associativas entre os vários agrupamentos humanos: a família, a tribo, a aldeia, a comunidade, dentre outras. Cada um desses modelos possui um tipo de legitimação do poder: o patriarcal (ou matriarcal, dependendo do grupo étnico), o tradicional, o carismático e, por vezes, o divino (WEBER, 2004; FUKUYAMA, 2012). Observe-se que a cada um desses tipos de poder político corresponde uma configuração pré-jurídica de normatização que orienta as condutas sociais, quais sejam, normas sociais de variada força coativa: normas familiares, tribais, consuetudinárias e canônicas, para citar alguns exemplos (BOBBIO, 2010). De maneira genérica, exprime-se que o vasto período de estabelecimento sociocultural da Modernidade tem como seu expoente máximo, na organização das sociedades ocidentais, a figura do Estado – como uma síntese dos grupos sociais menores – e do Direito, como tipo normativo superior aos demais ordenamentos sociais (BOBBIO, 2010).

Para fins desta investigação, entende-se aqui o poder político como uma subcategoria do poder social. Com efeito, o poder político é, pelo menos originariamente, a possibilidade de impor pela força às pessoas determinado tipo de comportamento. Nesse sentido e se, como a Teoria Geral do Estado costuma aceitar, diz-se que o Estado só existe quando há um povo, um território e um poder político que seja soberano (BONAVIDES, 1995). O importante nesta pesquisa é entender-se que, no cruzamento entre o poder e o poder político, se encontra o poder jurídico, já que a soberania implica uma expressão jurídica robusta: a adoção de atos jurídicos de autoridade, e é por aqui que o Direito passa a ser uma ferramenta de exercício do poder político. Se isto é verdade, também se exprime veraz a noção de que o Direito tem outro papel, que é o de estabelecer limites ao exercício do próprio poder (BOBBIO, 2010; ZIMMERMAN, 2002). A aceitação desse poder está sempre implícita, mesmo em regimes não democráticos, como adverte Hans Kelsen no prefácio à segunda edição de sua obra *Teoria Pura do Direito* (KELSEN, 1998), consoante reforça Norberto Bobbio em suas lições filosóficas sobre o Direito positivo (BOBBIO, 2001). Tal afirmação não impede, contudo, que se indaguem os pontos da legitimidade do poder político, embora nunca se deva olvidar que uma coisa é legitimidade e outra é a eficácia do poder. Então, fazemos a perquisição que já

Santo Agostinho de Hipona situava: como e com que justificação se pode aceitar o poder político?

De tudo isso resulta que o poder pode estar legitimado, mas não ser legítimo, ou é passível de ser legítimo e não estar legitimado, já que o primeiro depende de processos formais, e o segundo da aceitação e obediência dos destinatários do Poder. Nos atuais Estados democráticos, a legitimidade desse poder está enraizada nos consensos democráticos alcançados e diz respeito não só à modalidade de instituição do poder político, como a todos os processos e procedimentos que esse poder segue. O exercício do poder político tem como objetivo alcançar diversos desideratos como, por exemplo, a administração da própria justiça na sociedade, mas se diz, tal como Freitas do Amaral, que o objetivo último é garantir o bem-estar dos governados (AMARAL, 1983, p. 1140-1143).

Compreende-se que as constituições são vistas como compromissos da esfera político-social, sistema organizador da sociedade e pacto entre poderes. A elas, estão implícitas escolhas políticas que hão de organizar o futuro, já que não são admissíveis as teorias de uma falsa neutralidade do Direito Constitucional. Como diz Gomes Canotilho, em nota de abertura à comemoração dos 40 anos da Constituição Portuguesa:

(...) à noção de Constituição está implícito um sentido de ordenação sistemática e racional da comunidade política, através de um documento escrito, mediante o qual se garantem os direitos fundamentais e se organiza, de acordo com o princípio da divisão de poderes, o poder político. Enquanto manifestação socio-jurídica, é concebido como Direito vivo, constitutiva da realidade social e não apenas como uma esfera autónoma que deve ser analisada nos seus próprios termos. Ela está, assim, associada a dinâmicas como as do momento constituinte, processo de revisão constitucional, influências do transconstitucionalismo, ou dinâmicas de mobilização e interpretação por movimentos, atores sociais e políticos, agentes económicos, parceiros sociais etc. (2016, p. 7).

Daqui se tira a ideia de que não se divisa as constituições exclusivamente como normas políticas, mas, também, como resultado de escolhas políticas. Requer-se, assim, uma interpretação jurídica e política de todos os textos constitucionais. Dever-se-á, contudo, ter cuidado, porque as interpretações *a posteriori* trazem, possivelmente, elementos que desvirtuam o texto primordial, dando-lhe até um significado diametralmente oposto ao que ele teria inicialmente. Exemplo cabal disto é observado em situações de crise económica ou política, quando poderes infraconstitucionais procuram, por via da interpretação, mudar aquilo que o Texto Constitucional refere, de jeito não muitas vezes consensual.

Se a Constituição aponta e limita o exercício do poder político, ela define a forma de Estado, o regime e o sistema político e a forma e sistema de governo. Registre-se a noção de que as definições desses conceitos não têm a unanimidade dos juristas, nem dos cientistas políticos. Aqui, serão consideradas as seguintes definições, consoante lições de Lara (2017, pp. 160-163):

- a) Formatos de Estado: simples, ou composto. No simples, têm-se os Estados unitários, onde existe apenas um centro que detém toda a capacidade administrativa, legislativa e política (por exemplo, Portugal), os Estados federados (exemplo brasileiro) ou em união (Lichtenstein e Mônaco, como exemplos), nos quais as capacidades políticas referidas estão distribuídas por entes regionais. Nos compostos, existem as confederações, que diferem das federações por maior autonomia dos seus entes e possibilidade de secessão.
- b) Formas de Governo: a monarquia e a república.
- c) Sistemas de Governo: presidencialismo, parlamentarismo e mistos.
- d) Regimes de Governo: democracia e autocracia.

São quase sempre as constituições escritas que definem este tipo de organização estatal. Convém, no entanto, destacar que esta escolha depende de vários fatores, como a experiência política vivida pelas comunidades, o momento histórico-social, o sistema econômico e suas modalidades de distribuição de riquezas, dos valores e crenças compartilhadas pelos elementos da sociedade civil e, ainda, influência das normas recepcionadas do passado de cada civilização e de constituições de outras nações que lhes servem de molde (BOBBIO, 2010). Quer-se com isso dizer que, quando se produz uma Constituição, não é com esteio num vazio político, econômico ou social, mas, influência cruzada de uma série de fatores que vão determinar a letra e o espírito constitucional.

Como os processos sociais, históricos, econômicos e jurídico-políticos foram dando origem aos regimes políticos que incluíram o povo como titular da soberania e, ao mesmo tempo, operacionalizaram a Democracia por meio da escolha de representantes, é preciso compreender como as constituições serviram de solo para a implantação da participação social nos desígnios do Estado. Essa observação é feita tendo como base a discussão efetuada até este ponto, e carece de um aprofundamento que revele a natureza jurídico-político-democrática dessa participação representativa que, porém, já está fora do âmbito deste trabalho.

1.3 Os mecanismos de participação democrática

Com base no que afirmou Friedrich Müller (2003), não se compreende a ideia de participação democrática sem antes ser definido o âmbito de alargamento da participação social na escolha dos representantes, nem, ainda, sem ignorar a orientação de Norberto Bobbio (2008), de que o governo da lei substitui o governo de homens. Isso significa que a participação democrática é a extensão essencial da cidadania, isto é, da convivência entre pessoas politicamente livres e iguais, que convivem com a mediação de normas jurídicas que servem como limitação ao poder político e orientam as condutas das pessoas entre si e entre esses e a coletividade. Afirma-se que a cidadania é um conceito moderno e ocidental, ligado à emergência dos Estados-Nação. Pode-se perceber cidadania como um conjunto recíproco de direitos e de responsabilidades entre o Estado e os cidadãos. Não é só fonte de direitos, mas, também, vertente de obrigações. A cidadania estrutura as sociedades democráticas modernas, aprofundando as suas características e implicando que o cidadão deixe de ser um mero votante para ser um participante da coisa comum.

Na democracia, importa procurar a “vontade do povo”. Essa vontade é aferida por diversos tipos de mecanismos democráticos, dando, como resultado, uma democracia representativa, participativa ou direta. Tomando-se que esta última não parece exequível nas sociedades modernas ocidentais (BONAVIDES, 1995; LARA, 2017; MARTINS, 2010; MALTEZ, 2018), todas elas adotaram os mecanismos representativos e/ou participativos. O problema passa a ser, então, definir uma suposta “vontade geral” que, normalmente, representa a vontade da maioria, embora se tente, por via democrática, continuar a salvaguardar as minorias. Por um lado, Schumpeter (1984) afirmava que não existe “vontade do povo”, nem “vontade geral”, e que a própria vontade individual é indeterminável e, portanto, o “desejo popular” seria uma quimera. Por outro lado, a vontade geral não há de ser vista como uma junção das vontades individuais, o que levaria o autor a definir democracia simplesmente num sentido procedimental: “(...) o método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população”. (SCHUMPETER, 1984, p. 336).

Já Carole Pateman (1992), estudando o mesmo assunto, vê necessária a criação de cidadãos politicamente mais participativos nas questões de interesse coletivo, mesmo que não sejam de natureza governamental. Considera importantes as participações dos cidadãos na

vida diária em áreas como o trabalho, o político, o social, o econômico e assim por diante. É baseado neste autor que Robert Dahl (1989) descreve como devem ser as instituições políticas numa democracia representativa, a que ele chama “democracia poliárquica”: (i) funcionários eleitos, (ii) eleições justas e frequentes, (iii) liberdade de expressão, (iv) fontes de informação diversificadas, (v) autonomia para as associações e (vi) cidadania inclusiva. Robert Dahl (2001) também considera fundamental para o sucesso do sistema democrático a educação cívica, de maneira a se conseguir cidadãos informados, empenhados e organizados. O oposto deste tipo de cidadania é a apatia política, de que Giovanni Sartori (1994, p. 147-166) vê como causas: o problema da informação, o nível de instrução e a ausência da própria cidadania participativa. Para esse autor, a questão maior é o excesso de informação, e não a sua falta; quanto à instrução, afirma que ela é exigida para a escolha e entendimento da informação obtida; e a ausência da democracia participativa tem mais ligação com o acompanhamento da participação prestada, do que a existência dos mecanismos de participação.

Sem dúvida, mecanismos como plebiscito, referendo e lei de iniciativa popular contribuem significativamente para a inclusão dos cidadãos no processo político, mas não superam as desigualdades de base que os cidadãos exprimem quanto à sua inclusão no sistema político. Nesse sentido, refere-se, ainda, que, a título meramente exploratório, os movimentos sociais na sua generalidade permitem e aprofundam essa participação, tornando-a menos formal e menos procedimentalista no sentido schumpeteriano (MOISÉS, 1990). Esses mecanismos, de um jeito ou doutro, estão juridicamente estabelecidos nas legislações de Portugal (MIRANDA, 1997), Brasil (BONAVIDES, 2016) e Espanha (ARAUJO, 1994).

Ainda que brevemente, faz-se referência aos três mecanismos de participação democrática citados anteriormente, em sua generalidade (SGARBI, 1999; MOISÉS, 1990). O primeiro - o referendo - é um instituto jurídico-político que se destina a auscultar a opinião do povo acerca de um determinado assunto específico, a se transformar ou não em objeto de regulamentação legal. Já para o plebiscito, os cidadãos devem aprovar ou não uma determinada sugestão que lhe for submetida, quer-se dizer, este instituto constitucional serve como um mecanismo de consulta ao povo antes de uma norma ser promulgada. Finalmente, o terceiro, a lei de iniciativa popular, é um instrumento da democracia participativa que torna possível a apresentação de projetos de lei aos representantes parlamentares, mediante condições procedimentais e formais preestabelecidas no ordenamento jurídico.

Outro mecanismo de participação democrática que merece destaque reside no orçamento participativo, no qual os membros da comunidade sociopolítica são chamados para designar o destino orçamentário de determinadas verbas públicas. Ele representa uma tentativa de se estabelecer um modelo de co-governança entre o cidadão comum, as autoridades administrativas e os representantes políticos eleitos (MANTOVANELI JÚNIOR, 2001). Esse instituto evoluiu desde as perspectivas teóricas da Ciência da Administração Pública que, fazendo parte de um projeto de boa governança pública, faz com que os administrados tenham conhecimento das disponibilidades financeiras do governo (princípio da transparência) e cobrem os resultados projetados nas políticas públicas das autoridades administrativas (*accountability*) e, ainda, sugiram uma alocação de recursos financeiros em projetos de interesse local (MARTINS, 2004). No balanço entre a democracia representativa e participativa, tem papel importante a proximidade entre representantes e representados, tal como evidencia Manuel Meirinho Martins:

Talvez o problema da proximidade e da confiança com valores associados à participação política se coloque entre a manutenção do ideal que sustenta a necessidade de garantir uma permanente relação de contacto entre governantes e governados, e as possibilidades reais do exercício da actividade política, que remetem para a eficácia da governação. (2004, p. 132).

Deve-se tomar em consideração a ideia de que os modos de participação política vão evoluindo na medida em que a própria participação acompanha os valores sociais tradicionais que eram assentes na lei, na ordem e na hierarquia e que, agora, se deslocaram para outros, como os da individualidade, autoexpressão e certos valores pós-materialistas, como, por exemplo, o da harmonia social. Esses novos valores exigem novos canais de expressão e que, talvez, já sejam vistos nas mídias sociais. Este fato já é referido por parte de Ronald Inglehart (1990), quando detecta a emergência de uma mobilização cognitiva geral, que torna menos dependentes os cidadãos perante as permanentes organizações instituídas. Esse mesmo autor também descobre uma prática mais intensa das atividades políticas não convencionais, como boicotes, greves não oficiais, bloqueios de tráfego, petições *online*, dentre outras.

1.4 A judicialização da Política e a politização do Judiciário

Até o presente momento, mostrou-se a interação Direito-poder, numa perspectiva democrática. De fato, a abordagem inicial descrita tem por finalidade demonstrar a interferência mútua e dinâmica Direito-poder para que se compreendam as limitações

impostas ao exercício do poder nas sociedades contemporâneas e as garantias, tanto dos direitos quanto dos deveres, que se sobrepõem à vontade popular, à vontade dos representantes políticos e, sobretudo, às decisões a serem tomadas no plano estatal. Então, os novos conflitos sociais já não se expressam na luta pela institucionalização dos direitos, mas por uma interpretação desses direitos perante as cortes judiciais nacionais e internacionais.

Jürgen Habermas (1997) chama juridicialização da política ou positivação do direito natural como uma entrada do Direito nas zonas da vida social, que favorecem a interpretação do poder judicial sobre as políticas legislativas ou executivas do Estado. Historicamente, os tribunais das sociedades capitalistas exibiam uma tendência para pacificar e, por isso mesmo, despolitizar a tensão resultante dos conflitos sociais. Aliás, o poder político interferia diretamente no Poder Judiciário, de vários modos, como, por exemplo, nomeando juízes e definindo orçamentos. A situação, entretanto, começou a mudar quando os próprios cidadãos exigiram do poder judicial interpretações mais favoráveis do que as próprias normas legais lhes davam como direitos. Se, no primeiro momento, as respostas a essas demandas foram de um caráter técnico, a visibilidade política dos tribunais torna-se um fenômeno social de importância inegável, deixando para segundo plano a questão da neutralidade, já que as reivindicações por igualdade de direitos consagrados nas constituições obrigaram os tribunais a tomarem um posicionamento político. Exemplo disto é, no Brasil, a criação da *Associação Juízes para a Democracia* (AJD), que tinha como objetivo a autonomia profissional e defendia abertamente mudanças sociais radicais da sociedade brasileira (SANTOS, MARQUES e PEDROSO, 1995, p. 35).

Por sua vez, Bernardo Sorj (2000, p. 119) assinala que a juridicialização do conflito social no Brasil se centra, no geral, nas carências, na morosidade e na ineficiência do Poder Judiciário, o que manifestará uma tensão entre os três poderes da República e os governos federal, distrital, estaduais e municipais brasileiros. Vânia Aieta critica, referindo-se ao Brasil, que “Cada vez mais demandas políticas têm se transformado em questões judiciais”. (AIETA, 2017, p. 46). E, mais à frente, exprime uma das razões para tal fato, quando refere que “A judicialização passa a ser instrumento utilizado pelos próprios políticos quando eles percebem que, na arena natural da disputa - o Poder Legislativo - não lograriam êxito em suas expectativas no embate político tradicional” (*IBIDEM* p. 46). De modo semelhante, mas com ênfase diferente, José Lopes Barata (2014) assevera que a visibilidade do Poder Judiciário em Portugal adveio da necessidade de fazer cumprir a legislação sobre direitos sociais e individuais, interpretando-os à luz das novas dinâmicas socioeconômicas trazidas à luz pela

inclusão do País na União Europeia. Na Espanha, a judicialização da política ficou bastante evidente perante os conflitos pela independência da Catalúnia em relação ao governo central de Madrid (HARGUINDÉGUY, RODRÍGUEZ-LÓPEZ e SÁNCHEZ, 2017). Relembre-se que, em relação a Portugal e Espanha, será necessário observar que todos os tribunais nacionais desses países funcionam, por força das diretivas comunitárias (normas jurídico-comunitárias vinculantes), como tribunais europeus: isso quer dizer que todas as cortes devem aplicar e interpretar as leis comunitárias, quer elas estejam ou não integradas nas legislações nacionais de cada país; também este fato concede maior visibilidade do poder judicial, que vê aumentada as suas tarefas em áreas que, por vezes, são de compreensão difícil à opinião pública (QUADROS, 1991).

Nesse sentido, é pertinente a utilização de uma lente crítico-valorativa que deriva das novas tendências em Direito Constitucional, tanto na União Europeia quanto no Brasil. Observe-se que esta lente não é propriamente valorativa de *per se*, ou seja, não é objeto de uma filosofia, mas de uma epistemologia do Direito Constitucional que, acompanhando as transformações trazidas pelo sistema mundo produção capitalista promoveu uma alteração tanto na interpretação, quanto na aplicação do Direito positivo, com base em estudos sobre eficiência, efetividade, transparência, responsabilidade e *compliance* (PERNICE, 2002, p. 9). Conquistada a Democracia – em sua diversidade vivenciada –, os países ocidentais passam a implementar ferramentas jurídicas para que os aplicadores do Direito positivo (Legislativo, Executivo e Judiciário) constituam-se em instituições assertivas, tanto em relação às prescrições legais que defendem as garantias do Estado Constitucional (Democrático de Direito), como visando a concretizar a aplicação dos direitos e a observância dos deveres.

Em sendo assim, a boa governação não está sedimentada, apenas, no sistema político representativo, mas, também e sobretudo, nos mecanismos de eficiência do Judiciário para que a *compliance* (respeito às normas e aos valores políticos e sociais) seja preservada. Essa nova abordagem constitucionalista é apontada no trabalho de Maria Ângela Jardim de Santa Cruz Oliveira (2016), para quem aos princípios da independência, do devido processo legal, do juiz natural e da imparcialidade foram adicionados os da *accountability* (responsabilização), transparência e eficiência. Ainda de acordo com Oliveira (2016, pp. 62-64), essa nova amplitude jurídico-valorativa teve por finalidade maior capacidade de interação (devidamente regulamentada) entre o Judiciário e os órgãos de poder político-representativo (Executivo e Legislativo), impondo para todas as três funções do Estado uma espécie de reajustamento da doutrina da separação dos poderes, baseada, sobretudo, no atingimento do

interesse público e na sua responsividade às demandas sociais, econômicas, políticas, culturais e ambientais. Isso significa que o conjunto de reformas constitucionais implementadas no correr da primeira década do século XXI tiveram por finalidade a promoção de uma melhor alocação de recursos (materiais e humanos) para que não apenas o Executivo e o Legislativo, mas, também, sobretudo, o Judiciário, maximizassem, responsabilmente, os resultados das demandas judiciais, com a finalidade última de aumentar a confiança da sociedade política. Eis a conclusão de Maria Ângela Oliveira (2016), sobre esse assunto:

The last key element for analyzing judicial regulation, or the third wall of our regulatory pyramid, are the societal outcomes that the judiciary intends to achieve. We consider that there are two main societal outcomes in regulating judges in Brazil, namely, public confidence in access to justice, and public satisfaction with timeliness in the resolution of disputes.

Public confidence in access to justice is a desired outcome that is rooted in the Constitution itself, which prescribes that ‘the law shall not exclude any injury or threat to a right from the consideration of the Judicial Power – a provision that has been interpreted as a fundamental right to bring a claim before a court. As a very independent judiciary insulated from political pressure because of its system of judicial selection, and highly empowered since 1988, public confidence in access to justice has sharply increased in the last decades as incoming cases continue to grow (P. 70)².

Assim, o acesso à Justiça passa a ser uma ferramenta política, pois traz o Poder Judiciário para o núcleo da confiança nas instituições políticas do Brasil. Sublinhe-se que o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 traz explicitamente o princípio da eficiência, por força da Emenda Constitucional nº 19/1998. Essa eficiência, contudo, é um valor aplicável para todos os poderes constitucionais da República. Celso Antônio Bandeira de Mello (2008) o compreende como um princípio de boa administração, enquanto Hely Lopes Meirelles (1999, p. 89) afirma que a função administrativa “(...) já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público”. Esses posicionamentos parecem trazer a certeza de que as questões da eficiência se devem colocar perante a função judiciária, nominalmente na administração do processo

² Traduziu-se: “O último elemento-chave para analisar a regulação judicial, ou a terceira parede da nossa pirâmide regulatória, são os resultados sociais que o Judiciário pretende alcançar. Consideramos que há dois principais resultados sociais na regulação dos juízes no Brasil, ou seja, a confiança pública no acesso à justiça e a satisfação pública com a pontualidade na resolução de litígios.

“A confiança pública no acesso à justiça é um resultado desejado que está enraizado na própria Constituição, que prevê que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário qualquer dano ou ameaça a direito – dispositivo que tem sido interpretado como um direito fundamental de apresentar uma reclamação perante um tribunal. Como um judiciário muito independente isolado da pressão política por causa de seu sistema de seleção judicial, e altamente capacitado desde 1988, a confiança pública no acesso à justiça aumentou drasticamente nas últimas décadas à medida que os casos continuam a crescer”.

judicial. Aquilo a que alguns chamaram de “crise do Judiciário” procurou ser preenchido com a Emenda Constitucional nº 45/2004. Pretendia-se mitigar, sobretudo, causas estruturais, como o déficit de planejamento de ações institucionais e incapacidade da gestão, mas, também, problemas processuais que se manifestavam em procedimentos pouco céleres e burocracia excessiva.

Com o efeito de apontar as finalidades do princípio da eficiência no sistema normativo brasileiro, recorre-se ao artigo científico de Sérgio Pereira Braga e Jean Eduardo Aguiar Caristina (2012):

O princípio da eficiência contido no art. 37, “caput”, da Constituição Federal estabelece obrigação à administração pública de todos os poderes e para os níveis federativos. A eficiência se impõe, também, sobre a atividade judiciária, na medida em que é considerado um serviço público essencial.

A deficiência da Justiça pode ser apontada em três aspectos: o Judiciário, os integrantes do Judiciário e os operadores do Direito. No primeiro caso, a que serem feitos investimentos por parte do Estado, dotando a Administração Judiciária com equipamentos, recursos e instrumentos que possam colocá-la em posição de igualdade com as necessidades da coletividade.

Nos demais casos há, muito mais do que um problema meramente técnico, um problema que se (de)forma já nas faculdades de Direito, que preparam os operadores tão somente para a litigiosidade. Há, por isso mesmo, uma demanda crescente que faz eclodir na sociedade uma obrigação de dotar os operadores do Direito e da gestão da Justiça com os subsídios necessários para que possam realizar a melhor justiça sem a necessidade de se confrontarem em juízo. (P. 16).

Com o propósito de executar uma análise qualitativa da eficiência dos tribunais de vários países, Raquel Cunha oferece métodos de organização que relacionam *inputs* e *outputs* (CUNHA, 2015, p. 34). Esses critérios técnicos de uma gestão judiciária eficiente são mostrados numa perspectiva organizacional-gerencial,

(...) cuja produção combina vários *inputs* com vários *outputs* [no qual] a eficiência pode representar-se como uma distância a uma fronteira. Cada ponto da fronteira corresponde a um valor máximo de pelo menos um *output* produzido a partir de um dado valor de *inputs*. Ligando cada ponto através de seguimentos de reta (no caso não paramétrico) ou através da especificação de uma função matemática (no caso paramétrico), obtém-se uma função de produção empírica.

Para ser avaliada neste contexto, impõe-se que a unidade produtiva seja centro de decisão ou *decision making units* (DMUs), ou seja, que disponham de autonomia na utilização de recursos para providenciar serviços a terceiros. Os tribunais são um exemplo evidente, mas no âmbito judiciário também será possível comparar países, desde que os dados sejam homogêneos e consistentes. (P. 34-35).

Aplicando-se as orientações de Cunha (2015) à medição qualitativa da eficiência dos tribunais na prestação do serviço de acesso à Justiça (acesso ao Poder Judiciário), tem-se que oferecer um conjunto correto de dados sobre as demandas judiciais e, ao mesmo tempo,

demonstrar a capacidade que cada pessoa tem de agir na execução de suas funções, esperando-se, com isso, medir um resultado positivo (qualitativamente falando) em relação à demanda. A fase mais difícil de delimitação desse esforço humano está ligada não à discricionariedade para agir, mas ao acesso de recursos apropriados para que desempenhe sua função institucional e sua resolubilidade para agir (empenho na execução do trabalho). Com isso, detecta-se em que momento as chamadas “fronteiras”³ representam condicionantes entre os distintos agentes (juízes, servidores do Judiciário e operadores do Direito) e o resultado do processo judicial (como decisão).

Assim, a avaliação da eficiência da função jurisdicional é procedida com base em critérios técnicos e arrimada nestes, uma responsabilização política fundamentada sobre os resultados aferidos. Quando se aponta para essa responsabilização, faz-se nos moldes do conceito de *accountability*, que incorpora não apenas a obediência aos ditames legais, mas, com profundidade, os valores jurídico-políticos das constituições (OLIVEIRA, 2016). No tocante às demandas, sem que se avance em diversificação de tipos processuais, assere-se que elas também se associam a outros campos conflitivos, que não sejam aqueles especificamente relacionados ao conteúdo dos direitos político-democráticos (direito material); direciona-se esta análise para os conflitos específicos sobre os procedimentos político-democráticos (direito formal), sobretudo quando eles são arguidos na esfera judicial, por meio das ações conduzidas à Justiça Eleitoral.

Seja expresso acerca da interferência do Judiciário em questões políticas, que há um claro distúrbio na condução dos processos eleitorais quando o processo judicial é utilizado como arma política para impedir o acesso à competição eleitoral por partidos políticos e outras organizações sociais e institucionais. A esse fenômeno atribui-se a designação de *lawfare*, que se traduz na utilização dos mecanismos legais disponíveis, usando de artifícios baseados em interpretações equivocadas sobre o alcance das normas jurídicas, ou em desrespeito a princípios gerais do Direito material e/ou processual – enfim, manipular os procedimentos legais para perseguir o inimigo político. Exprime-se, com efeito, que o *lawfare* se configura pela utilização de manobras jurídico-legais como substituto de um poder mais *hard*, em outras palavras, em vez de tomar o poder pela força, utiliza-se a força do Direito; em inglês, essa prática é também conhecida como SLAPP (*Strategic Lawsuit Against Public Participation*) ou ação judicial estratégica contra a participação pública. A expressão SLAPP

³ Entre *inputs* (entrada de informações, por meio das demandas) e *outputs* (saída de informações, como ações procedimentais), como indicado por Cunha (2015, p. 34).

foi cunhada pelo coronel da Força Área dos Estados Unidos da América, Charles Dunlap, em 2001; entretanto, vários autores posteriores se apropriaram da expressão, tal como os australianos John Carlson e Neville Yeomans, que utilizaram a dicção “guerra jurídica”, que também é usada pelos coronéis chineses Qiao Liang e Wang Xiangsui (ARRIGHI, 2008). Mesmo quando se observa a atuação dos tribunais administrativos, vê-se que muitas vezes as decisões tomadas por tais órgãos decisórios são contrárias não apenas aos valores constitucionais, mas até às regras explícitas contidas nas constituições, o que força os particulares a procurarem o Poder Judiciário para revalidar a ordem jurídica turbada (LEMOS JORGE, 2000).

Isso significa que, no que toca aos processos eleitorais dos regimes democráticos, quando as normas jurídicas são violadas – quer pela manipulação processual, quer pelo desrespeito ao ordenamento jurídico vigente – há o declínio da eficiência e da efetividade da participação democrática e da representatividade, assunto este que será aprofundado nos capítulos 3 e 4 desta dissertação. Para o momento, fica a reflexão sobre a interferência irregular e ilegal acerca dos procedimentos praticados tanto na contextura judicial, quanto no patim administrativo, que visam a obstar a perfeita aplicação dos princípios democráticos que dão contorno ao funcionamento dos sistemas e dos processos eleitorais.

CAPÍTULO 2: AVALIAÇÃO POLÍTICO-HISTÓRICO-SOCIAL DAS CONSTITUIÇÕES DE PORTUGAL (1976), ESPANHA (1978) E BRASIL (1988)

Os momentos constitucionais são, normalmente, episódios de ruptura nas sociedades, já que aparecem como momentos fundadores de uma outra ordem. Mesmo quando não resultam de revoluções ou de outros atos de violência social, fecham sempre um determinado período, inaugurando outro diferente. É importante, pois, *in hoc sensu*, analisar as condições políticas, históricas e sociais que estiveram subjacentes à feitura das constituições. Nos subcapítulos seguintes, mostram-se, ainda que brevemente, esses contextos para cada uma das constituições dos países abordados.

Convém lembrar, por azado o instante, que a consolidação dos chamados Estados Democráticos de Direito se deu por diversas vias e em variegados períodos, constituindo aquilo que se denomina de ondas ou vagas de democratização – como decidiram chamar alguns autores. Sabe-se bem que há um hiato entre o paradigma de Estado de Direito e o de Estado Constitucional (conforme chama Canotilho). A distância no preenchimento dessa clivagem entre diferentes momentos não foi constituída apenas por meio de reformulações teóricas no campo da Filosofia Política, mas, com expressão acentuada, na seara da Filosofia do Direito. Como se referiu anteriormente, é possível se identificar mesmo uma predisposição dos juristas para incorporarem conceitos e valores políticos nas suas exposições teóricas, desde o Iluminismo até a Contemporaneidade. Essa aptidão ou predisposição também antecipa, em muito, a criação de escolas de pensamento exclusivamente pertencentes à Ciência Política, o que coloca os juristas, mais uma vez, à frente de debates acerca dos valores democráticos.

A unidade de ideias “vaga de democratização”, surgida da análise da Revolução dos Cravos, de 25 de abril de 1974 em Portugal, feita por Samuel P. Huntington (1993), é definida por ele da seguinte maneira:

Um grupo de transições de regimes não democráticos para democráticos, que ocorrem durante um período específico de tempo e que seguem significativamente as transições em direção oposta durante esse período de tempo. Uma vaga também implica normalmente a liberalização ou democratização parcial de sistemas políticos que não se tornaram completamente democráticos. (P. 15 –traduziu-se).

Para fins metodológicos (forma) e epistemológicos (conteúdo), Huntington (1991) denota, assim, a primeira vaga de democratização: a eleição presidencial de 1828, nos Estados Unidos da América, atingindo, até 1926, outros países como Austrália, Alemanha, Grã-

Bretanha, Itália, Argentina, Portugal, Espanha e Brasil. Essa onda caracteriza-se no aumento do universo eleitoral (homens, na qualidade de cidadãos votantes), além de periodicidade das próprias eleições, e a exigência de um parlamento eleito e de um “Executivo responsável”, isto é, um Executivo compromissado com o cumprimento das leis. Ademais, convém notar que, durante o crescimento da onda, houve uma onda reversa, que começa já em 1922, com a marcha de Mussolini sobre Roma (HUNTINGTON, 1991). A origem da primeira onda de democratização está nas Revoluções Francesa e Estadunidense.

A segunda onda tem origem no final da Segunda Guerra Mundial e tem características semelhantes à da primeira vaga (HUNTINGTON, 1991). O autor considera o seu início coincidente com a ocupação aliada da Alemanha Ocidental, Itália, Áustria, Japão e Coreia. Chega a países como Áustria, França, Japão e Brasil, sem, contudo, alcançar todos os países ocidentais. Essa onda, também, possui uma contravaga, que começa na América Latina, concretamente, no Peru (em 1962, com o regime autocrático de uma junta militar) e atingiu países como Espanha (em 1939, com Franco), Portugal (em 1926, com uma junta militar) e Brasil (com o golpe de 1964 e o governo do General Humberto de Alencar Castello Branco).

2.1 A terceira vaga democrática no mundo ocidental

A origem da terceira onda, conforme afirma Huntington (1993), tem o chamado “efeito bola de neve” e é a maior das vagas, tendo como fatores impulsionadores o crescimento econômico mundial, o Concílio Vaticano II, a ampliação do número de membros da Comunidade Europeia e, por último, as dificuldades de legitimação do autoritarismo em contexto internacional de aceitação e ampliação dos valores democráticos. A terceira vaga democrática é aquela na qual se inserem Portugal, Espanha e Brasil e os outros países latino-americanos, além dos Estados da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), africanos e asiáticos. A título de curiosidade, foi observado que a terceira contra-onda de democratização começou no pós-Primavera Árabe. Na verdade, os países do Oriente Médio envolvidos na democratização ingressaram num processo de endurecimento das estruturas repressoras estatais – com exceção da Tunísia –, conflagrando conflitos armados e violência generalizada contra as populações daqueles países (KASHEFI, 2013; ABUSHOUK, 2016).

Também se inclui neste fenômeno das contravagas o endurecimento dos regimes democráticos, recentemente, em países como Hungria, Polônia (países pertencentes à União

Europeia), Turquia e Ucrânia. O surgimento de regimes tendencialmente extremados nesses países se reflete em diminuição de garantias processuais e até interferências nas decisões das cortes constitucionais. Tal fato revela que os ciclos democráticos infirmados por governos que se utilizem de mecanismos populistas que, clamando por questões que envolvem problemas de identidade em todos os níveis (até questões de gênero) e esquemas nacionalistas que oprimem minorias, diminuindo, senão, impedindo o gozo dos direitos democráticos, acabam assim, por diminuir a democraticidade dos processos sociopolíticos.

Note-se que a terceira maré democrática tem início nos anos 70 do século XX, na Europa e que as Constituições portuguesa e espanhola são, respectivamente, de 1976 e 1978. Na América Latina, começou no início dos anos de 1980 e, veja-se que a Constituição da República Federal do Brasil é de 1988. As três constituições restauram o Estado Democrático. Em Portugal, será chamado de Estado de Direito Democrático. Em Espanha, designar-se-á Estado Social Democrático e, no Brasil, Estado Democrático de Direito.

O Estado Democrático de Direito tem como objetivo genérico promover e assegurar a mais ampla proteção dos direitos fundamentais. Arrima-se na soberania popular, na democracia, na justiça social e na dignidade humana. É, também, voltado à proteção das garantias jurídico-processuais. A sua lógica mais intrínseca apoia-se na identidade e equivalência, mas respeitando o pluralismo e a diferença. Torna importante a participação direta ou indireta de todas as pessoas na tomada de decisões de âmbito político-social. Neste sentido, o Estado de Direito Democrático e o Estado Social Democrático são equivalentes, não havendo profunda diferença substancial entre as designações e o âmbito axiológico e teleológico de seus textos constitucionais.

Pensa-se, efetivamente, que as análises procedidas, seguidamente, das constituições dos três países sejam realizadas, tendo em vista fazerem parte da terceira vaga de democratização a que o mundo assistiu, sendo esse um elemento fundamental para o seu entendimento. Essa comparação é obediente a algumas orientações sobre Hermenêutica Jurídica, conforme ensinamentos elementares de Carlos Maximiliano (2017). Como ensina esse autor, para que se elabore um estudo de Direito Comparado, deve-se atentar não apenas para o conteúdo dos ordenamentos jurídicos, procurando diferenças e semelhanças, mas, também, efetuar uma avaliação das instituições políticas e estatais, em busca de posicionamentos sobre o sistema e regime políticos, a formação jurisprudencial e o exame de

pontos doutrinários. Esse conjunto de elementos darão formato e conteúdo à interpretação das normas jurídicas.

A terceira vaga está profundamente arraigada na atual fase de globalização que, por engendrar diversos âmbitos de ações humanas, inseriu na lógica jurídico-filosófica do Direito Constitucional o transconstitucionalismo – para regular as atividades comerciais internacionais, a proteção dos direitos fundamentais e sociais mínimos, as regulamentações de vários setores da economia, os novos paradigmas para a Administração Pública, a boa governação pública, a desregulamentação do setor produtivo estatal, dentre tantas outras alterações. À intenção de harmonizar os sistemas jurídicos dos países democráticos, foram adicionados os três paradigmas ocidentais traçados por Fukuyama (2012), como mínimos necessários para a avaliação positiva dos Estados que teriam condições de participar do mundo globalizado na posição de países ocidentais: democracia, Estado e princípio da legalidade. A experiência democrática estaria diretamente ligada à responsabilização política dos governantes e à teoria da boa governação – esta última, plenamente associada à participação democrática nas decisões do Estado, por meio da contribuição de determinados setores sociais diretamente interessados na pauta política a ser debatida; e no sufrágio eleitoral, periódico e universal, como expediente de escolha dos melhores representantes e, também, de responsabilização positiva ou negativa por boas ou más gestões, respectivamente. O Estado, com instituições permanentes e robustas para garantir o cumprimento das regras jurídicas e dos projetos e valores políticos insculpidos nas constituições (escritas ou não escritas), configurando o já mencionado princípio da *compliance*. E, finalmente, o princípio da legalidade como instituto jurídico de proteção aos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, garante da segurança jurídica, da estabilidade das relações sociais, políticas, econômicas e culturais e, ainda, na proteção do meio ambiente natural. Esses três pilares, no entanto, não se encontram plenamente assegurados em nenhum Estado, embora Fukuyama utilize o modelo dos países nórdicos europeus como paradigma de uma melhor evolução política e institucional.

Tal como Pablo Pereira (2019) relata, a definição de transconstitucionalismo é conferida por Marcelo Neves, numa entrevista dada à publicação digital brasileira CONJUR, onde é definido como:

(...) o entrelaçamento de ordens jurídicas diversas, tanto estatais como transnacionais, internacionais e supranacionais em torno dos mesmos problemas de natureza constitucional. Ou seja, problemas de direitos fundamentais e limitação de poder que são discutidos ao mesmo tempo por tribunais de ordens diversas. Em sua

obra, ele retrata vários casos em tribunais como o STF (Supremo Tribunal Federal), a Corte Interamericana de Direitos Humanos, ou mesmo a UE (União Europeia), que entram em conflito no que tange a pensamentos e ordenamentos jurídicos que cada país adota em seu território.

Muitas das vezes, esses tribunais entram em conflitos e geralmente há um que deve de fato obedecer a outro, já que, não há hierarquia entre tribunais de ordens distintas. (PEREIRA, 2019, s/p)

Os problemas constitucionais modernos sempre andaram à volta de dois aspectos centrais: por um lado, a proteção dos direitos humanos e, por outro, sobre as questões da limitação do poder. A globalização a que se assiste faz com que estes problemas se atrevessem em diversas ordens jurídicas, que vão das estatais às supranacionais. É nesse sentido que Marcelo Neves fala de uma relação permanente entre diversas ordens jurídicas que abordem problemas constitucionais comuns. Isto, desde logo, afasta o transconstitucionalismo de outros conceitos como o de constitucionalismo internacional ou transnacional, porquanto aquele diz respeito aos problemas jurídico-constitucionais que são comuns às diversas ordens jurídicas, enquanto os outros dois se referem a problemas que, pela sua especificidade, são resolvidos a níveis supranacionais. Por exemplo, o Tribunal de Haia pode ter um entendimento sobre os conflitos resultantes de problemas relativos à liberdade de gênero, passível de entrar em choque com a interpretação dos tribunais superiores nacionais, resolvendo-se a demanda jurídica com o transconstitucionalismo. No caso de conflitos envolvendo rios transfronteiriços, são resolvidos com base no constitucionalismo internacional ou transnacional (NEVES, 2009). Nesta lógica, é importante reconhecer que não de ser apontadas soluções jurídicas diferentes, por distintas instâncias, e elas poderão ser aceitas e respeitadas nos termos do transconstitucionalismo, mas apenas nas diversas ordens a que se referem, já que harmonização não se traduz em uniformidade – o que, de certo modo, contribui para a eficiência jurídica, vez que a uniformidade é passível de ferir a supremacia constitucional e impedir a rápida resolução de conflitos (NEVES, 2009).

Nos sistemas eleitorais, empregam-se variados procedimentos para, ao final, chegar-se a um resultado que aponte, efetivamente, que candidaturas são ou não válidas, se houve ou não a prática de delitos eleitorais, quais foram os representantes políticos eleitos e, ainda, quais foram os partidos políticos que se comportaram de acordo com as regras estatutárias próprias e com as normas do sistema eleitoral em si. Um exemplo no qual o transconstitucionalismo se encaixa é o caso relatado por Marcelo Neves, designado por “Yatama *versus* Nicarágua”. Na comunidade indígena Yatama, criando um partido político

homônimo, pessoas foram proibidas de postular vagas aos poderes nas eleições municipais de 05 de novembro de 2000, por força do decidido pelo Conselho Supremo Eleitoral da Nicarágua. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, além de condenar o Estado da Nicarágua a pagar uma indenização à comunidade indígena, tornou imperativo que se procedesse à reforma da respectiva lei eleitoral, de modo que as comunidades indígenas e étnicas participassem no polo ativo do processo eleitoral (NEVES, 2015). Isto demonstra como uma norma de ordem internacional interfere numa disputa nacional, fazendo com que regulações constitucionais passassem a depender de uma interpretação de um tribunal de nível internacional. Tal caso reflete um aspecto relevante da transconstitucionalidade ativa, visto que uma Corte Suprema passa a dividir a responsabilidade da interpretação das normas constitucionais de seu país com um órgão que representa interesses transnacionais, em nível de proteção regional aos direitos humanos (NEVES, 2015).

Esse posicionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos perante a Corte Constitucional da Nicarágua vem trazer como um dos seus pressupostos a efetividade das normas transconstitucionais e, também, gerando uma jurisprudência interamericana, aumenta o nível de eficiência dos tribunais latino-americanos, visto que os precedentes orientam os trabalhos das demais cortes pertencentes ao sistema regional, acelerando, assim, as decisões judiciais de casos semelhantes. Se o princípio da celeridade processual é corolário do princípio da eficiência, quanto mais aceitação aos parâmetros transconstitucionais, mais céleres seriam as decisões e, assim, em relação às decisões monocráticas dos tribunais eleitorais, seriam mais homogêneas as sentenças relativas aos direitos de representação política das minorias no sistema processual desses países.

Se for adotada a perspectiva de Friedrich Müller citada e comentada anteriormente, o reforço da proteção do Direito Transconstitucional nos sistemas eleitorais se traduz num mecanismo de reforço à participação democrática, por diminuir as zonas de exclusão das minorias nos regimes democráticos representativos. A eficiência da lei não se restringe a aspectos processuais, somente; deve, também, atingir aspectos relacionados à expansão dos direitos fundamentais, sejam eles civis ou políticos, sociais ou econômicos, eleitorais ou puramente relativos à forma de Estado e de governo (NEVES, 2015).

Considerando que a proposta desta investigação deve apontar para os paradigmas da eficiência e da efetividade, não se deixa de comentar que as intervenções do Judiciário no campo da política constituem uma experiência nem tão nova, mas sobradamente mal

interpretada no cotidiano dos tribunais. Quando um magistrado oferece uma opinião, um posicionamento pessoal sobre um determinado caso, ele fere o decoro da imparcialidade no processo. Quando essa opinião, contudo, é oferecida genericamente e fora de sua atividade jurisdicional, ele age como agente político (MEIRELLES, 1999), pertencente a uma das instituições estatais e, necessariamente, a um órgão de poder político (ou poder constitucional, como assim o denomina o artigo 142 da Constituição Federal de 1988). Agindo politicamente e na qualidade de cidadão, contribui para fazer conhecer sua atitude política em determinados assuntos. Agindo juridicamente, na investidura do cargo, deve limitar-se à interpretação e aplicação das normas (regras e princípios) jurídicas do Direito positivo (fontes primárias) e na jurisprudência e doutrina (estas últimas, como fontes secundárias de Direito). Quando, porém, age de acordo com o transconstitucionalismo, não fere as suas atribuições e competências, mas incorpora em sua decisão elementos que já fazem parte do Direito internacional, transposto ao ordenamento jurídico interno pela via da ratificação e reconhecimento da validade dos tratados internacionais pelo Congresso Nacional (BONAVIDES, 2016; CANOTILHO, 1994).

Isso posto, verifica-se que a terceira vaga democrática avançou, no sentido revelado no início desta explanação sobre seu significado e conceituação, para alcançar uma integração regional e universal na seara dos Direitos Humanos e no Direito Internacional Público. A convicção de que os países do sistema mundo globalizado⁴ devem harmonizar suas normas ultrapassa os interesses puramente econômicos, alcançando direitos e garantias fundamentais da pessoa humana, no contexto alargado de um transconstitucionalismo que, tendido para a confraternização universal, propicia a convivência harmônica entre etnias e nacionalidades. Em tais circunstâncias, se avança para a compreensão dos diferentes contextos social, histórico, político e constitucional que alimentaram a elaboração das Constituições portuguesa, espanhola e brasileira.

⁴ A expressão “sistema mundo globalizado” faz referência a pelo menos três características da atual configuração das relações entre os países e os povos no mundo globalizado e os impactos que a globalização produz nos sistemas nacionais. O primeiro deles é econômico e está vinculado à liberdade de comércio, como meta a ser alcançada pela cooperação multilateral entre os países. O segundo é social, englobando desde questões relativas ao entrosamento entre diferentes culturas, como, ainda, no movimento oposto que se traduz no choque entre civilizações e de interesses relativos aos direitos dos trabalhadores. O terceiro é ambiental e diz respeito à ausência de mecanismos eficazes para evitar o deslocamento da produção industrial para países onde não haja regulamentação protetora do meio ambiente (WALLERSTEIN, 1986).

2.2 O contexto da Constituição portuguesa de 1976

A República Portuguesa, inaugurada em 1910, é tomada por um regime de ditadura militar, logo em 1926. Embora este regime tenha sido constitucionalizado em 1933, nunca deixou de ser autocrático. Esta autocracia foi comandada por largos anos por António de Oliveira Salazar que, antes de assumir o comando da ordem pública portuguesa, na qualidade de Chefe do Governo, já tinha sido ministro das Finanças numa altura de grande confusão social e econômica em Portugal. Salazar, colocando as contas públicas em ordem, vai concentrando em si os diversos poderes e ganhando supremacia sobre os vários agentes políticos de então (ROSAS, 2015); mesmo os militares que tinham desferido o golpe de 1926 foram arredados do poder político efetivo. A Constituição de 1933, promovida por Salazar, contendo no seu articulado normas até consideradas liberais, foi subjugada por legislação infraconstitucional que a alterou substancialmente, retirando-lhe esse cunho (ROSAS, 2015).

Esse regime, com a morte de Salazar e substituição pelo seu sucessor, Marcello Caetano, terminou em 1974. Enredado em contradições de níveis diversos, mas que o ambiente democrático internacional muito agravou, ele sucumbiu, sobretudo por causa do Império Colonial português (VALE, 2009). De fato, a Revolução de 25 de abril de 1974 começará por ser uma revolta corporativa dos militares de média patente contra a situação colonial que tinha levado a uma guerra que parecia interminável e sem solução militar à vista. A Revolução dos Cravos, no entanto, tem a sua causa primeira numa questão de índole remuneratória, relativa, especificamente, aos soldos dos oficiais de média patente (daí também ser conhecida como Revolução dos Capitães). É que Marcello Caetano edita um Decreto em que dispensa a frequência da Academia Militar aos tenentes e capitães que tenham assegurado condições de serviço nas colônias portuguesas de Angola, Moçambique, Guiné, Cabo Verde e Timor Leste, equiparando-os na progressão da carreira aos que tinham formação acadêmica militar (LEITÃO, 2014). Este Decreto deveu-se a uma necessidade imperiosa de ter militares que fizessem diversas comissões nas colônias, já que haveria um problema de tropas efetivas nas guerras coloniais. Tal fato agravou-se imensamente aos oficiais de carreira e desencadeou uma reação corporativa, que vai se politizando e se transforma num movimento contra o regime, que acabará num levante militar, na madrugada do dia 25 de abril de 1974 (LEITÃO, 2014).

Nos anos de 70 do século XX, sob a égide de Marcello Caetano, Portugal havia feito progressos substanciais do ponto de vista social e econômico, e já era visível uma classe

média que detinha algum poder de representação e mesmo alguma intervenção política, que foi dada pelo regime, nesta altura. Designa-se este momento histórico como “Primavera Marcelista”. Como se sabe, entretanto, da Ciência Política, as grandes transformações são quase sempre realizadas não pelos mais pobres, mas pelas classes intermediárias que aspiram a mais: mais representação, mais intervenção e mais poder econômico. Isso também aconteceu em Portugal, quando da Revolução dos Cravos, já que, nesse período, a “Primavera Marcelista” parecia mais um movimento político de fachada do que uma verdadeira mudança política, e a conjuntura econômica internacional, abalada pelos choques petrolíferos, fazia esta nova classe média perder poder de compra. É neste sentido que a revolução portuguesa é, por um lado, considerada o início da terceira vaga da democratização mundial, e de outra parte, a primeira resultante das condições internacionais que deram origem a essa nova onda democrática (ROSAS, 2015).

O golpe militar descrito, quase sem violência, depõe as autoridades políticas instituídas e situa à frente do País uma junta militar, encarregada de repor a ordem pública mas, também, de democratizar o regime e de arranjar uma solução para o problema colonial – conflito que tinha isolado Portugal internacionalmente, apesar dos muitos esforços diplomáticos desenvolvidos nas instituições internacionais multilaterais. Diga-se que esta junta militar, denominada Junta de Salvação Nacional (JSN), prescreve, desde logo, no seu programa a entrega do poder aos civis, mediante a marcação de eleições livres e democráticas. Não abolindo, na sua totalidade, a Constituição de 1933, emana diversas leis de valor considerado constitucional, que revogam certos aspectos da ordem jurídica vigente. O importante a salientar, contudo, é que, o povo português, por intermédio de massiva participação política pública, parece apropriar-se deste golpe, transformando-o em revolução (MIRANDA, 2015).

No seio dos militares, convivem muitas, diversas e antagônicas visões políticas, desde as mais radicais de esquerda, como, por exemplo, o maóismo, até as mais moderadas, como as sociais-democratas, já que, nessa altura, ninguém era de direita. Desta maneira, conviviam, na sociedade portuguesa, uma lógica revolucionária de esquerda com uma outra que defendia os procedimentos das democracias ocidentais. A primeira dessas lógicas não estava muito interessada em eleições, nem numa nova Constituição, já que tinha como modelo a União Soviética ou a China comunista (MIRANDA, 2015). Já a segunda pretendia que a democracia portuguesa tivesse um cunho socialista democrático, social-democrata ou democrata cristão. Estas tensões estavam em todos os momentos da vida política, econômica e social portuguesa,

levando, quase, a uma guerra civil, em 1975. As forças políticas pró-ocidentais, porém, conseguem sobrelevar-se sobre as demais perspectivas políticas e, em 25 de abril de 1975, é eleita uma Assembleia Constituinte, em eleições livres e diretas, que tiveram uma participação inusitada e nunca mais alcançada de 92% dos cidadãos votantes (MIRANDA, 2015).

A Assembleia Constituinte derivada dessa eleição demonstrou, mais uma vez, pela sua composição, que as forças moderadas eram as mais presentes na sociedade portuguesa, apesar de haver outras que mais se manifestavam publicamente. Num processo complexo, esta Assembleia consegue redigir uma Constituição que, contendo, ainda, expressões políticas do tipo revolucionárias, aponta claramente uma via democrática para o futuro de Portugal (MIRANDA, 2015). Evidentemente, são notórios os compromissos que todas as forças políticas tiveram que fazer para conseguir um resultado em que apenas um dos partidos presentes na Assembleia Constituinte votou contra a aprovação da Constituição (o partido Centro Democrático Social – CDS). O articulado constitucional continha, todavia, ainda, um elemento não democrático, já que considerava o Conselho da Revolução (órgão militar não eleito, nem sequer nomeado entre os seus pares) como tutor do constitucionalismo português. Só em 1982, por via de revisão constitucional, este órgão deixa de existir, passando a aferição da constitucionalidade para o então criado Tribunal Constitucional. Com efeito, diz-se que a democracia portuguesa, inaugurada em 1974, começa com uma revolta, transforma-se num golpe e transmuta-se em revolução – inaugurando um novo Estado, outra República, e adotando a democracia (MIRANDA, 2015).

2.3 O enquadramento da Constituição espanhola de 1978

O General Franco tinha conduzido a Espanha a um período autocrático. Vencedor da Guerra Civil Espanhola, Franco foi sempre um adepto das potências do Eixo, derrotadas na Segunda Guerra Mundial. Manteve-se, entretanto, no poder até a data de sua morte, em novembro de 1975. Inicia-se, nessa época, o período vulgarmente chamado de “Transição Espanhola” (CASTELLANO, 2001). Após a sua morte, a chefia do Estado foi entregue a um Conselho de Regência, mas por pouco tempo, já que Juan Carlos I de Bourbon foi proclamado Rei pelas Cortes espanholas, assumindo a condução do regime Carlos Arias Navarro. As contradições internas do regime eram muitas, entretanto, e Navarro seria substituído, a conselho do Rei Juan Carlos I, por Adolfo Suárez que, desde logo, estabelece

conversações com as diferentes forças sociopolíticas, visando a estabelecer um regime democrático na Espanha. Foi elaborada a “Lei para a Reforma Política”, aprovada pelas Cortes e referendada em dezembro de 1976. Esta lei previa uma convocatória de eleições democráticas (as primeiras desde o final da Guerra Civil), que decorreram em junho de 1977 e foram ganhas, embora sem maioria absoluta, pelo partido denominado União de Centro Democrático (UCD). É neste momento que começam os trabalhos de redação de uma nova Constituição, que foi referendada a 6 de dezembro de 1978, entrando em vigor a 29 de dezembro do mesmo ano (PAREJA OLCINA, 2013).

As desavenças internas do UCD levaram à demissão de Adolfo Suárez, já em 1981. Nesse momento, ocorre um acontecimento importante dentro do Palácio do Congresso dos Deputados, havendo uma tentativa de golpe de Estado, dirigida pelo Coronel Antonio Tejero e outros. Este golpe, vulgarmente conhecido como 23-F, fracassou, em grande parte, em decorrência da negação de apoio por parte do Rei Juan Carlos I, que havia sido chamado a apoiá-lo pelos próprios golpistas. É nesse contexto que ocorre uma viragem à esquerda no panorama político espanhol e, nas eleições de 1982, a UCD – de centro-direita – é esmagada nas eleições pelo Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE), iniciando a chamada Segunda Legislatura (ANAYA, 2005).

O período ora referido é considerado como de transição e deve ser entendido como dentro de um quadro de tensão política entre a dicotomia política esquerda-direita, sendo que os grupos de extrema direita tinham um apoio importante dentro do próprio Exército. É nesse sentido que a atuação política do Rei Juan Carlos I foi importante para o estabelecimento da democracia. Diversos investigadores apontam, para este período, a existência de três posicionamentos políticos que se de digladiavam pelo Poder: (i) os partidários do regime franquista; (ii) a oposição democrática; e (iii) a linha ideológica defendida pelo professor de Direito Político do Rei Juan Carlos I, Torcuato Miranda, que já havia sido presidente interino do Governo em 1973 e que defendia reformas que evitassem lacunas jurídicas relacionadas com a transição democrática. Com isto, historia-se que o reinado de Juan Carlos I começou na legalidade franquista e passou para a legitimidade democrática (PRESTON, 1986).

Para se entender toda a conjunção de problemas espanhola, é necessário ter em mente as tensões nacionalistas existentes, sobretudo, nas Regiões Autônomas da Catalunha e do País Basco. A Constituição de 1978 pretendeu resolver o problema destas tensões, conferindo uma estrutura ao Estado espanhol de “comunidades autônomas”. O artigo 2º da Constituição

garante a autonomia das nacionalidades e das regiões do Estado, mas realçando a premissa de indissolubilidade da Espanha como Nação (ALVAREZ, 2002). A Espanha tem dezessete comunidades autônomas a que se juntam duas cidades autônomas (dois enclaves no Norte da África, quais sejam, Ceuta e Melilla). Estes direitos de autonomia das nacionalidades foram uma mudança radical em relação ao regime anterior – que era centralizado e negava a diversidade das nações. A Constituição de 1978 pretendia encerrar um assunto que tinha assombrado a história de Espanha ao correr dos tempos. Vê-se, agora, no entanto, que o assunto está longe de ser encerrado: continuam as lutas e reivindicações pela independência, sobretudo da Catalunha, País Basco e da Galiza (PÉREZ VALDEÓN, 2014).

A Constituição de 1978, referendada em 6 de agosto, foi sancionada pelo Rei a 27 do mesmo mês e publicada no *Boletim Oficial do Estado* em 29 de dezembro, e instaura um regime de monarquia parlamentar como forma de governo. O Rei é o Chefe de Estado, mas que detém, acima de tudo, funções de natureza simbólica, cujo poder de decisão é muito baixo (RIVERA, 2005). A ideia forte é a separação dos poderes e o sufrágio universal como base da soberania nacional. A representação do povo soberano é feita nas Cortes compostas pelo Congresso dos Deputados e pelo Senado, numa modalidade bicameral. As duas Câmaras detêm o Poder Legislativo, embora mais acentuado no Congresso dos Deputados, que é o responsável pela escolha do Presidente do Governo e que, também, o destitui por moção de censura ou não aprovação de moção de confiança. É preciso entender esses dois mecanismos de controle do Poder Executivo, em virtude da diferença desses dois institutos jurídico-políticos de cariz diferenciado: a moção de censura é apresentada pela oposição para derrotar o Governo, se for aprovada; a moção de confiança é apresentada pelo próprio Governo para aferir a confiança do Parlamento no seu Executivo (RIVERA, 2005).

O Presidente do Governo dirige o Poder Executivo e a Administração Pública. A relação entre Presidência e Administração Pública está baseada numa clara divisão entre política e atribuições institucionais: a Administração Pública é formada por profissionais de carreira, que exercem suas funções de acordo com os princípios jurídicos e administrativos e por normas legais, muitas vezes, deixando de cumprir determinações presidenciais que firmam a legislação; é, portanto, o que se chama de *deep state*, pois funcionam como órgãos da gestão dirigidos ao interesse público (CABRERO e LUIS, 2005). O Presidente do Governo constitui o Conselho de Ministros, com diversos membros escolhidos por ele, mas que é um órgão colegiado. O Governo responde por suas ações políticas perante o Congresso dos Deputados (RIVERA, 2005). O Poder Judiciário está na posse dos juízes, que tem como órgão de tutela o

Conselho Geral do Governo Judicial. A Constituição institui também um Tribunal Constitucional, que afere as leis e as atuações da Administração Pública para verificar se estas se ajustam ao normativo constitucional (ARCE IGNACIO, 2012).

2.4 A conjuntura da Constituição brasileira de 1988

A República do Brasil é alvo de um revés democrático com a implantação do regime autocrático instituído em 31 de março de 1964, com um golpe de Estado levado a cabo pelos comandantes das Forças Armadas brasileiras e a deposição do presidente democraticamente eleito, João Goulart. Os autores do golpe o autoproclamaram como “Revolução de 1964” e fundamentaram seu ato apolítico – este é o tipo de evento que é chamado de “grau zero da política” (MALTEZ, 2018; ARENDT, 2017) – como uma reação anticomunista, necessária para o reestabelecimento da ordem pública brasileira. Os setores mais conservadores da Igreja Católica, do setor empresarial e da sociedade civil (como o Comando de Caça aos Comunistas – CCC) apoiaram e contribuíram passivamente para a manutenção do poder antidemocrático. Desde o golpe, instalaram-se sucessivos governos de composição mista (civil e militar), o que levou à ilegalidade de partidos de esquerda no País, impedindo a efetiva oposição política (em sua modalidade partidária e institucional), e à limitação de direitos civis e políticos, antes garantidos pela Constituição de 1946 (SILVA, 1985; ARGOLO, 2012).

A opressão sobre os movimentos sociais, principalmente na área sindicalista, fizeram parte não apenas da maneira pela qual se mantinha a ordem estabelecida, como asseguravam um plano de crescimento econômico baseado no apoio do Estado à iniciativa privada e num plano de desenvolvimento nacional comissionado às empresas públicas (intervenção do Estado na Economia) (GUDIN, 1978). Esse plano tinha por escopo acelerar a industrialização do País, constituir uma indústria de base (com polos metal-mecânicos e siderúrgicos), aumentar a produção do petróleo, modernizar a produção agropecuária para a exportação e implantar as infraestruturas necessárias para o escoamento da produção. Do ponto de vista estratégico, assegurou-se a criação da Zona Franca de Manaus, com a instalação de indústrias extrativistas e de produção de bens de valor agregado, apostando na capacitação econômica de desenvolvimento de uma autêntica tecnologia nacional (IANNI, 1979).

A criminalização da política de oposição deu-se, sobretudo, por força da censura e da perseguição dos líderes políticos e de sindicalistas em todo o País, com a criação de gabinetes de investigação especializados em crimes ideológicos e contrarrevolucionários. Alguns autores indicam a intervenção política externa de países como a França e os Estados Unidos

da América: o primeiro, responsável pelo treinamento dos militares das forças nacionais e das forças de segurança civis e militares dos Estados-membros à prática da tortura (ROUQUIÉ, 2016; COMBLIN, 1976); o segundo é acusado de fornecer a logística e os recursos financeiros necessários para garantir o crescimento econômico e, assim, diminuir a força do discurso de esquerda pró-comunista, que alimentava alguns setores partidários brasileiros, além de financiarem diretamente o processo eleitoral para a escolha de líderes alinhados com os interesses estadunidenses (BLUM, 2004; STEPAN, 1971). Com um viés que em muito se aproxima da experiência prussiana do século XVIII, os governos militares se encarregaram de aprimorar a burocracia na Administração Pública: a hierarquia entre os órgãos, departamentos, repartições e gabinetes era o ponto-chave para o que supunham ser uma gestão pública eficiente; no entanto, essa prática criou uma tecnocracia, que se caracterizou pela aliança entre os profissionais burocratas e os diferentes chefes do Executivo militares, daí o regime ser considerado civil-militar ou, desde uma perspectiva político-administrativa, um regime burocrático-autoritário (GOMES e LENA, 2014).

Considerando que o ordenamento jurídico brasileiro havia sido transformado pela segunda contravaga de democratização, é imperioso reconhecer que o embasamento legal adotado pelos representantes políticos composto pelos alto oficiais da caserna emitiram normas de conteúdo obrigatório e vinculante⁵, não apenas pela adoção da Constituição de 1967, que instituiu a escolha do Presidente da República por meio de um Colégio Eleitoral, notadamente pelo Congresso Nacional – Senado e Câmara dos Deputados – e por três delegados de cada uma das Assembleias Legislativas dos Estados-membros (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1969), mas pelo absoluto controle do Congresso Nacional e da edição dos Atos Institucionais, que tinham força superior à própria Constituição (BECHARA e RODRIGUES, 2015). Destaca-se o fato de que a abertura política lenta e gradual ocorrida de 1979 a 1982 foi levada adiante pelos governos de Ernesto Geisel (1974-1979) e João Batista Figueiredo (1979-1985), culminando com as eleições direitas para representantes do Poder Legislativo e Executivo dos Estados-membros e municípios, embora a eleição para a Presidência da República tenha sido feita pelo Colégio Eleitoral – da qual saíram eleitos

⁵ Entende-se que os regimes ditatoriais não compõem normas autenticamente jurídicas, principalmente no período pós-Segunda Guerra Mundial, no qual se enquadra o estado de exceção brasileiro. De acordo com Gustav Radbruch (2002, p. 24), para que o direito positivo adquira juridicidade, ele deve estar calcado numa “pauta axiológica, meta do legislador”, tendo “A Justiça enquanto parâmetro do Direito Positivo – a juridicidade – da Justiça enquanto idéia anterior e superior à lei – *Justiça em sentido estrito*. Aquela é a Justiça do Juiz, esta é a do Justiça do Legislador” (IBIDEM). Somente com base em leis justas é que o juiz poderá laborar e alcançar a justiça no sentido objetivo (contida na lei), por meio da atividade do juiz, no sentido subjetivo (contida na sentença).

Tancredo Neves (Presidente) e José Sarney (Vice-Presidente)⁶ (BECHARA e RODRIGUES, 2015).

Do lado oposto a essa situação, encontravam-se movimentos sociais contrários ao regime, que produziam material considerado subversivo em pequenas tipografias, peças teatrais e outras expressões culturais (com especial destaque à música de intervenção), reuniões secretas e outros tipos de associação da sociedade civil (CABRAL, 2015; COSTA e SUBTIL, 2016; MEIRELLES, 2011; NOGUEIRA, 2018) que, buscando opções ao regime apolítico (visto que autocracia impede a atividade política plural) e sua máquina estatal repressora, estavam na vanguarda da defesa da democracia – em condição de ilegalidade (GOMES e LENA, 2014). A fuga ou deportação de inimigos do Estado ajudou à causa democrática e impulsionou votos de censura por alguns países europeus, contra o regime ditatorial brasileiro.

Sabendo que a manutenção do regime antidemocrático era alvo de críticas abertas da comunidade internacional, principalmente por causa das perseguições, torturas e assassinatos praticados pelos aparelhos estatais de coação – que feriam frontalmente a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) da Organização das Nações Unidas (ONU), que havia sido ratificada pelo Brasil, ainda naquele ano de 1948 – e levando em conta a abertura política da URSS – com a Perestroika e Glasnost de Mikhail Gorbachev – as elites políticas deram marcha aos apelos sociais pela elaboração de uma nova Constituição (GUILHERME, 2019). Assim, o Congresso Nacional instituiu a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), que estaria encarregada de adotar uma nova Constituição republicana e democrática, que viria a ser promulgada em 5 de outubro de 1988. Os traços políticos mais característicos da Constituição vigente são: (i) as cláusulas pétreas relativas à forma de Estado (federalista), à separação dos poderes, ao regime democrático brasileiro, à proteção dos direitos civis e políticos, individuais e sociais, às eleições com sufrágio universal, secreto e periódico (proibida aos menores de 16 anos e aos absolutamente incapazes, e facultativa entre os 16 e 17 anos e para os maiores de 70 anos de idade e analfabetos) (ZILIO, 2016).

Considerada “Constituição Cidadã” (BONAVIDES, 2016; ZILIO, 2016; BASTOS, 2012), a Constituição da República Federativa do Brasil apresenta-se como um texto sócio-liberal-democrata, viabilizando o equilíbrio entre o valor do trabalho e a livre iniciativa, fundada na dignidade da pessoa humana e na cidadania e no pluralismo político (BRASIL,

⁶ Antes da posse, falece Tancredo Neves e assume o vice, José Sarney.

1988)⁷. O constitucionalista Paulo Bonavides (2016) aponta que a configuração da Constituição brasileira de 1988 contempla tanto o Estado de Bem-Estar Social, como o Estado de Direito e suas prerrogativas liberais, o que leva o autor a classificar a República como um Estado Democrático de Direito e Bem-Estar Social. Essa nomenclatura tem por objetivo ressaltar que, da mesma maneira que há o direito à propriedade, deverá ser resguardado um direito-dever de preservação da função social da propriedade. Esse é um dos exemplos que tem implicação direta no modo de percepção de uma parte dos constitucionalistas que percebe uma tendência para uma participação democrática não apenas no campo político, mas, também, na economia – como revelam os artigos do Capítulo II, Título II da Constituição Federal de 1988 (BONAVIDES, 2016; BASTOS, 2012).

⁷ Assere-se que o pluralismo político estabelecido na Constituição brasileira faz referência a qualquer tipo de corrente política que obedeça ao regime democrático. Assim, integrando um partido político ou não, todos os cidadãos expressam seu posicionamento político – sendo vedado o anonimato – de modo que as normas constitucionais que garantem esse direito de expressão não devem ao mesmo tempo ser vítimas de pensamentos políticos contrários ao Estado ou à Sociedade política. Este posicionamento deriva da incorporação das ideias de Bobbio (2000) e Müller (2003) sobre a efetividade da cidadania perante o sistema jurídico que prevê a participação democrática.

CAPÍTULO 3 - OS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE DOS PROCESSOS ELEITORAIS NAS CONSTITUIÇÕES PORTUGUESA, ESPANHOLA E BRASILEIRA

3.1 Dos conceitos

Do ponto de vista da Ciência da Administração, os conceitos de **eficiência**, **eficácia** e **efetividade** estão bem caracterizados e diferenciados. Assim, eficácia configura a capacidade de cumprir metas e objetivos definidos previamente. Efetividade, a seu turno, privilegia a possibilidade de fazer o que tem que ser feito, utilizando o melhor possível dos recursos dispostos, tal significando que este conceito pode considerar-se que integra o de eficácia e de eficiência, já que eficiência diz respeito à concretização dos objetivos com a otimização dos recursos disponíveis (TORRES, 2004, pp. 56-75).

O Direito Público do Estado Contemporâneo busca a satisfação das necessidades sociais, vinculando -se ao atendimento eficiente dos fins sociais e fáticos, com menos ônus possíveis, tanto para o Estado, como para os direitos dos cidadãos, almejando a efetividade como meio para produzir situações de justiça desejadas pela ordem social, política e jurídica (TORRES, KATAOKA e FLAVIO, 2011, pp. 14 e ss.).

O próprio artigo 70 da Constituição Brasileira de 1988, prevê que o controle da execução orçamentária deve observar os princípios da legalidade, economicidade e legitimidade dos gastos públicos. A Carta Portuguesa no art. 81º, c, afirma que incumbe prioritariamente ao Estado no âmbito econômico e social “Assegurar a plena utilização das forças produtivas, designadamente zelando pela eficiência do sector público”. A Constituição da Espanha no art. 31, 2: “El gasto público realizará una averiguación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderam a los criterios de eficiencia y economía”.

No centro das discussões sobre como gerir corretamente os recursos (humanos e materiais) do Estado, a fim de se lograr atingir os objetivos/finalidades dos diversos órgãos e setores do poder público, está a defesa dos princípios de controle dos atos dos servidores e gestores públicos: eficiência (utilização racional e ótima dos recursos), eficácia (proceder conforme as regras), transparência (publicidade e acesso às informações dos atos praticados), e resolubilidade (efetividade dos atos praticados). Esses princípios proporcionam a

responsabilização daqueles que, no exercício de suas funções, cometem irregularidades e causam prejuízos ao setor público, conforme salienta Rob Jenkins:

A ideia central de todas as definições de responsabilização [accountability] encontra-se a ideia de que uma pessoa ou instituição está obrigada a dar explicações de suas atividades para outra pessoa. Modelos genéricos de responsabilização fazem referência a todo tipo de relação desse tipo. No campo da governança, responsabilização faz referência a relações entre atores públicos e privados. A aplicabilidade de modelos gerais para casos específicos de relações entre governocidadão está sempre em discussão, porque as normas que se consideram apropriadas para isso variem de um país para outro, de uma esfera de atividade governamental para outra, e assim por diante. As normas de responsabilização também mudam com o tempo. (JENKINS, 2007, p. 136 – traduziu-se).

Para que haja a efetividade na prestação jurisdicional, diminuindo a demora que leva à prescrição e impede a pacificação social e resolução do processo judicial, a doutrina jurídica e os legisladores transpuseram ao ordenamento jurídico o princípio de eficiência, oriundo da gestão pública – como ramo especializado da Administração Pública (SANTOS, 2015). E como sabido, foi incluído no ordenamento jurídico brasileiro no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988 pela Emenda 45/2004, como vetor irradiador de boa governança para o Brasil.

Mais abrangentemente e procurando o valor etimológico das palavras, o que é sempre uma ajuda importante para desvelar-se o verdadeiro sentido das palavras e expressões, Soibelman indica

Eficácia, derivado do latim *efficacia*, *de efficax* (que tem virtude, que tem propriedade, que chega ao fim), compreende-se como a força ou poder que possa ter um ato ou um fato, para produzir os desejados efeitos. Efetividade, derivado de efeitos, do latim *effectivus*, *de efficere* (executar, cumprir, satisfazer, acabar), indica a qualidade ou o caráter de tudo o que se mostra efetivo ou que está em atividade. Quer assim dizer o que está em vigência, está sendo cumprido ou está em atual exercício, ou seja, que está realizando os seus próprios efeitos. Opõe-se assim ao que está parado, ao que não tem efeito, ou não pode ser exercido ou executado. (1983, p. 142).

Manuel Ossorio afirma que *Eficacia del orden jurídico*

Consiste en el logro de la conducta prescrita; en la concordancia entre la conducta querida por el orden y la desarrollada de hecho por los individuos sometidos a ese orden. Pero también puede considerarse la eficacia del orden jurídico en relación con la efectiva aplicación de las sanciones por los órganos encargados de aplicarlas. en los casos en que se transgrede el orden vigente. La importancia de la eficacia reside en que un orden jurídico sólo es válido cuando es eficaz; el orden jurídico que no se aplica deja de ser tal, extremo que se evidencia en el reconocimiento que de los distintos órdenes hace el Derecho Internacional (OSSORIO, s.i. de data; s.i. de p.)

Se, do ponto de vista da norma jurídica, a eficácia não é considerada como “princípio”, já que é atributo qualitativo da norma, a eficiência e a efetividade serão havidas,

por si mesmas, como “princípios”, pois aferem sobre as aplicações e concretizações dessas normas jurídicas. A eficiência jurídica, *sic est apud*, relaciona-se com

A maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para o próprio Estado, especialmente de índole financeira, como para as liberdades dos cidadãos. Os resultados práticos da aplicação das normas jurídicas não constituem preocupação apenas sociológica, mas, muito pelo contrário, são elementos essenciais para determinar como, a partir desses dados empíricos, devam ser interpretadas (ou reinterpretadas), legitimando a sua aplicação. (TORRES, KATAOKA e FLAVIO, 2011, p. 393).

Não basta a juridicidade da atuação que tem, assim, de ser complementada com a necessária obtenção dos resultados requeridos e previstos. É por isto que se deve considerar a eficiência como um princípio, fazendo com que a legalidade (outro princípio) alcance uma nova lógica, deixando de ser abstrata para ser concreta e avaliada por critérios de praticidade (IANNOTTA, 2000). Pondera, no que

diz respeito à fundamental relação com o princípio da legalidade, a Administração de resultado – como Administração obrigada a assegurar com rapidez, eficiência, transparência e economicidade, bens e/ou serviços à comunidade e às pessoas – tende, de um lado, a transformar a legalidade mais em uma obrigação de respeito a princípios do que de respeito a preceitos, e, por outro lado, a assumir parâmetros de avaliação de tipo informal e substancial ou até mesmo econômico-empresarial, expressos em termos de quantidade e qualidade dos bens e dos serviços assegurados, de tempestividade das prestações, de quantidade dos recursos empregados, de prejuízos causados a terceiros, de relação custos-benefícios etc. A Administração de resultado parece, portanto, carregar consigo um dilema de difícil superação, sobretudo durante a passagem de um modelo de Administração autoritativa, unilateral, unitária, coercitiva e jurídico-formal, para uma Administração caracterizada pelo pluralismo, pela negociação, pelo caráter residual e subsidiário do emprego da autoridade, etc. Este dilema é constituído por dois termos: redimensionamento da lei e sua relevância no limite dos resultados alcançados, ou atenção à lei em todos os seus componentes e relevância dos resultados apenas no limite da observância da lei. No primeiro caso, teríamos a instrumentalização (ou mesmo sacrifício) da lei em relação ao resultado, e no segundo, do resultado em relação à lei. (IBIDEM)

Neste sentido, o Direito terá que dialogar com outras áreas de conhecimento, de modo que a eficiência seja uma realidade na aplicação da norma. Norberto Bobbio, já em 1977, referia que era importante aquilo a que chamou de uma “Teoria Realista do Direito”, em que a efetividade da norma tivesse mais realce do que a sua validade formal (BOBBIO, 1993). Também Marcos Santos (2000) aponta que a efetividade da norma jurídica, em sentido lato, quer dizer capacidade que essa norma tem para produzir efeitos, e distingue efetividade jurídica de efetividade social. A primeira

[...] ocorre quando a norma jurídica tem nos limites objetivos todos os seus elementos: hipótese, disposição, sanção, podendo assim produzir efeitos desde logo no mundo dos fatos, seja quando é respeitada ou quando é violada, ensejando a aplicação de uma sanção. Já a efetividade social de uma norma ocorre quando a

mesma é respeitada por boa parte da sociedade, existindo assim um reconhecimento do Direito por parte desta e um amplo cumprimento dos preceitos normativos. (*IBIDEM*, p. 74).

A propósito desta temática, Luís Roberto Barroso (1993, p. 79) acentua que

[...] a efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social.

É importante compreender que a eficácia de uma norma jurídica depende do empenho que as classes governantes e os cidadãos comuns têm de respeitar o ordenamento jurídico, tendo em conta a noção de que esse ordenamento deve ter em atenção a articulação da norma com o sistema político em geral e o sistema social em particular (MENDES, 1999).

Na definição da efetividade jurídica está, com certeza, o conceito de segurança jurídica, relacionando-se intrinsecamente com aquele. A definição que Humberto Ávila propõe para “segurança jurídica” a vincula a diversos poderes e faz a ponte entre as normas vigentes e a necessidade de uma perspectivação que traga estabilidade social ao futuro então projetado. Ávila, com efeito, define segurança jurídica (2012, p. 682)

[...] como sendo uma ‘norma-princípio que exige, dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a adoção de comportamentos que contribuam mais para a existência, em benefício dos cidadãos e na sua perspectiva, de um estado de confiabilidade e de calculabilidade jurídicas, com base na sua cognoscibilidade, por meio da controlabilidade jurídico-racional das estruturas argumentativas reconstrutivas de normas gerais e individuais, como instrumento garantidor do respeito à sua capacidade de – sem engano, frustração, surpresa e arbitrariedade – plasmar digna e responsabilmente o seu presente e fazer um planejamento estratégico juridicamente informado do seu futuro.

Convém sobrar evidente a noção de que segurança jurídica e efetividade jurídica apenas auferem verdadeiro sentido, antes de tudo, dentro do Estado de Direito e, mais concretamente, no Estado democrático, já que aí esses valores são suscetíveis de se expressar na sociedade, como garantes da segurança das relações entre os cidadãos e o Estado, e fiadores de estabilidade e previsibilidade das normas que estabelecem essas relações. Neste sentido, Peces-Barba (1990) manifesta o entendimento de que a efetividade jurídica se institui como uma das bases do Estado social. De fato, a efetividade jurídica permite passar do reconhecimento formal dos direitos, sempre necessário, para a efetiva aplicação deles ao tecido social. Sem este movimento, a norma será “de letra”, mas não cabalmente literal, ou, como exprimiu Kelsen (1953): embora haja necessidade de um mínimo de eficácia da norma para ela ser vigente, uma coisa é dizer que ela é válida – vigente - outra coisa será dizer que ela é aplicada e respeitada. Note-se que “vigência” é a tradução, para o português, da palavra

alemã *Gültigkeit*. Ela, utilizada por Kelsen originalmente, tem um sentido mais amplo do que a “vigência” da língua portuguesa, já que engloba, simultaneamente, “validade” e “eficácia” (SOIBELMAN, 1983)

A conexão entre segurança jurídica e efetividade jurídica fica também demonstrada pela proporcionalidade entre as duas - a que Oliveira (2008) chama de “adequação” - necessária para se obter uma tutela jurisdicional apropriada, quando da instauração de um determinado processo (*IBIDEM*, p.17). Esta “adequação” entre segurança e efetividade jurídicas causa, inevitavelmente, uma tensão entre as duas que precisa ser apaziguada. O que se consegue quando elas são tornadas princípios processuais. Na dicção de Fernando Rubin, referindo-se a efetividade e segurança, “ambos são responsáveis por determinar a adequada e lógica marcha do processo, tendente à pacificação das relações estremecidas e formação de decisão com o selo do Estado com interessante caráter prospectivo”. (2015, p.6); por isso os qualifica como macroprincípios. Guilherme Amaral lhes chama “complexos valorativos” (2011, p. 240) porque representam valores próprios. Por exemplo, a segurança encerra valores como a estabilidade das relações jurídicas e a previsibilidade, entre outros, enquanto a efetividade engloba valores, por exemplo, como a celeridade do processo e a sua economia. Impende entender é que a norma está no caso concreto apreciado e não na letra, abstratamente, redigida na lei ou código (BARBOZA, 2014).

Tem-se, assim, que a efetividade jurídica está intimamente ligada ao conceito de aplicabilidade, definida como a possibilidade de aplicação da norma jurídica a cada caso concreto. Sarlet (2003, p. 223) certifica neste sentido:

[...] podemos definir a eficácia jurídica como a possibilidade (no sentido de aptidão) de a norma vigente (juridicamente existente) ser aplicada aos casos concretos e de – na medida de sua aplicabilidade – gerar efeitos jurídicos, ao passo que a eficácia social (ou efetividade) pode ser considerada como englobando tanto a decisão pela efetiva aplicação da norma (juridicamente eficaz), quanto o resultado concreto decorrente – ou não – desta aplicação.

Ingo Wolfgang Sarlet faz, então, coincidir efetividade com eficácia social – e, neste texto, assim será entendido - e chama “eficácia jurídica” a possibilidade de a norma ser aplicada em casos concretos e, mediante essa aplicação, produzir efeitos jurídicos. Efetividade tem, para esse autor, que ser considerada englobante da decisão produzida e do resultado concreto dessa decisão. A efetividade é, de tal modo, a função social do Direito a sua realização; é o *locus* de encontro entre a realidade social e as normas jurídicas. Na verdade, como leciona Ferraz Júnior,

A efetividade das normas depende, em primeiro lugar, da sua eficácia jurídica, da aptidão formal para incidir e reger as situações da vida, operando os efeitos que lhe são inerentes. Não se trata apenas da vigência da regra, mas também, e, sobretudo, da capacidade de o relato de uma norma dar-lhe condições de atuação, isoladamente ou conjugada com outras normas. Se o efeito jurídico pretendido pela norma for irrealizável, não há efetividade possível. (1980, p. 29)

A aplicabilidade das normas fez com que alguns autores a dividissem, por essa apreciação, a eficácia das normas. É conhecido o desmembramento que José Silva (1964; 2006) estabelece entre normas constitucionais de eficácia plena, contida e limitada, a que outros autores aderiram (JUSTEN FILHO, 1981), com algumas *nuances* de definição (MORAES, 2004; CHIMENTI, 2005). As normas constitucionais de eficácia plena são aquelas passíveis de produzir efeitos imediatamente à entrada em vigor da Constituição. Um exemplo destas normas é dado por Chimenti (2005, pp. 28-31), configurante da inviolabilidade do domicílio, conforme está inserto no artigo 5º, inciso XI, da Constituição da República; as de eficácia contida são as que o poder constituinte regulou, mas deixando uma margem discricionária para restringir o assunto a que a norma diz respeito. Para este caso, Chimenti (*IBIDEM*) dá o exemplo do inciso XIII, do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, que estabelece a liberdade de qualquer trabalho, ofício ou profissão, mas quando respeitadas as qualificações profissionais estabelecidas pela lei. Repare-se que, neste caso, também é passível de haver algumas restrições a normas colocadas por outras normas, como é, por exemplo, a liberdade de reunião, consagrada no artigo 5º da Constituição, caroável de ser suspensa ou restrita, em períodos de Estado de defesa ou de sítio; por último, as normas de eficácia limitada são aquelas que têm uma aplicabilidade indireta e que necessitam de normatividade infraconstitucional a fim de que sejam aplicadas. Aqui Chimenti dá o exemplo do Artigo 37, inciso VII, da Constituição de 1988, que permite a greve (artigo 37, inciso VII), mas estabelece que esse direito será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica, o que virá a levantar alguns condicionamentos à greve dos serviços públicos. A lei, como se sabe, assesta alguns condicionamentos do direito de greve, no serviço público (*IBIDEM*).

Eros Grau propõe uma releitura dos conceitos de eficácia e efetividade, com amparo no texto da Constituição de 1988. Assim, parte do princípio de que a efetivação da norma é produto da decisão da sua aplicação. Dessa maneira, somente será mensurável a eficácia social, ou efetividade, após o momento do emprego da norma, já que ela tem aplicação facultada porém, é passível de não ser cumprida, não se obtendo os fins pretendidos por sua aplicação (GRAU, 1997, p. 314 e ss.).

Em resumo, é azado acentuar-se que, entre as normas codificadas e a sua aplicação concreta, existe uma tensão permanente. Ora, uma “norma jurídica enuncia um dever ser, porque nenhuma regra descreve algo que (já) é” (REALE, 1974, p.104) e é precisamente este atributo que dá ao Direito uma função reguladora da sociedade e não o transforma numa simples técnica descritora de fatos. Assim sendo, as normas jurídicas são estudadas pela lente do mundo real, porque dependem de fatores diversos - sociais, políticos, econômicos e outros.

Uma norma, entendida como regra jurídica, tem que satisfazer os requisitos da validade que, como leciona Miguel Reale (1974), são examináveis sob três perspectivas: o requisito “[...] da validade formal, ou técnico-jurídica (vigência), o da validade social (eficácia ou efetividade) e o da validade ética (fundamento)” (REALE, 1974, p. 115). No texto agora sob escólio o foco vai para o requisito da efetividade.

A efetividade é receptiva à ideia da chamada “realidade do Direito”, pois transparece “na coincidência do comportamento social com os modelos e padrões traçados pelas normas jurídicas (= efetividade da norma jurídica)” (MELLO, 2003, p. 14). O Direito, pelo princípio da efetividade, incorpora-se na sociedade e torna-se ele próprio, um fato social.

Como remate deste subcapítulo, dedicado à clarificação de conceitos que se vão, abundantemente usar, aditam-se algumas palavras para o papel do Poder Judiciário nas questões de efetividade e eficácia jurídica. Sem dúvida, é cabível ao Judiciário, no constitucionalismo hodierno e no exercício das suas competências, ser baluarte do cumprimento eficaz e eficiente das competências que lhe foram atribuídas. Na intelecção de Gisele Mazzoni Welsch (s.i. de data):

Ao Judiciário cabe a tarefa de oferecer respostas concretas e engajadas às questões que lhe são postas em condições históricas definidas e experimentadas. Não há de prender-se mais às elaborações filosóficas e retóricas que às situações determinadas e determinantes ocorridas num contexto social específico e apurável pelos juízes que vivem o seu tempo de Direito com o Direito do seu tempo.

3.2 Das linhas gerais sobre eficiência e efetividade nos processos eleitorais

Como foi destacado durante a descrição dos aspectos práticos da terceira vaga de democratização, na qual inseram Portugal, Espanha e Brasil, dentre as mudanças implementadas para a definição dos limites da participação popular e do exercício do poder político, ficaram traçadas normas relativas ao funcionamento do Estado. Estas últimas normas

constitucionais trataram de promover aquilo que a doutrina administrativista chama de modernização do Estado. Por sua vez, essa modernização está ligada à normatização dos serviços públicos e das políticas públicas direcionadas para aumentar o nível de bem-estar, em conformidade com os valores sociopolíticos de cada uma das sociedades aqui examinadas. Assim, todo ato institucional deve ser praticado com o máximo de eficiência possível, dadas as condições materiais e humanas dos recursos orçamentários disponíveis e o âmbito de competência de cada órgão, departamento e secretaria dos Estados.

Conforme ilustrado anteriormente, a remodelação do Estado fez parte de um processo para, em último caso, conformar uma harmonização de práticas governamentais cobertas pela transparência e pela responsabilização (BILHIM, 2013b). Observa-se, no período de afirmação ideológica da modernização dos Estados, a participação de organizações internacionais multilaterais que, com apoio nos tratados de Bretton Woods, organizaram princípios gerais para a melhor gestão e governação dos países ocidentais. Essa harmonização preconizou, dentre outras coisas, não apenas a transparência e a responsabilização, como também formulou a proposta de incorporar a *compliance* (respeito às regras jurídicas e aos valores éticos) à governação, com vistas a alterar a cultura da política e das administrações estatais (BILHIM, 2013c).

A título exemplificativo, é oportuno exprimir-se que os direitos políticos dos cidadãos devem ser tratados pelo Estado com a máxima eficiência para garantir a efetividade da Constituição e evitar restrições que violem a participação democrática do eleitorado, assim como coibir o abuso de autoridade dos agentes e funcionários públicos encarregados de aplicar as normas do processo eleitoral (CANOTILHO, 1993; BONAVIDES, 2016; ALVAREZ CONDE, 1991). Para atingir tal desiderato, as instituições estatais responsáveis pelas tarefas administrativas concernentes ao processo eleitoral não de procurar servir-se de estruturas independentes de todos os poderes constitucionais, mesmo que isso acarrete alguma transitoriedade e, com isso, alguma perda de eficiência. Essa perda é debelada, quer por meio de uma nova legislação, uma jurisprudência ou um procedimento administrativo que passará a integrar as práticas do cotidiano dessas repartições eleitorais ao funcionamento normal delas.

Essa visão sobre a eficiência e efetividade nos processos eleitorais também é devidamente trabalhada por autores portugueses, nomeadamente Manuel Meirinho Martins e Conceição Pequito Teixeira. Além de procederem à diferenciação entre sistema e processo eleitoral, os referidos autores expressam suas considerações sobre como os princípios acima

citados interferem na relação entre agentes e servidores públicos, de um lado, e o eleitorado, de outro. Com amparo nas explicações desses autores, será considerado o processo eleitoral como o conjunto de atos que têm como objetivo a escolha de titulares para órgãos políticos eletivos ou mesmo a seleção de determinado caminho político (MARTINS, 2015; TEIXEIRA, 2018). É nesse sentido que Manuel Martins explicita:

Temos, pois, que numa vertente técnico-jurídica se considera [o processo eleitoral] o conjunto de actos que visam aqueles objetivos e que se sucedem desde a marcação das eleições, até a divulgação dos resultados.

Neste caso, trata-se, por um lado, de um conjunto determinado de actos estritamente necessários à aferição da vontade eleitoral de uma comunidade política tendo em vista a realização das eleições para os órgãos de soberania de natureza electiva. Por outro lado, inclui-se aqui as regras que estabelecem o modo de como esses actos se devem processar, isto é, as leis eleitorais e o sistema eleitoral, bem como a forma como a vontade eleitoral (voto) é convertida em vontade representativa (parte do sistema eleitoral). Em termos normativos, importa distinguir entre as normas estruturantes, patentes na Constituição (ex.: princípios gerais de direito eleitoral, sistema eleitoral e leis eleitorais), as normas específicas (com aplicação a cada tipo de eleição) e normas complementares (que regulam aspetos comuns a todos os tipos de eleições) (*IBIDEM*, p. 175 – impostos colchetes).

Se esta é a noção de processo eleitoral a ser interpretada em sentido restrito, também se deve ter uma perspectiva mais ampla do processo eleitoral. Aqui, deve-se ter em mente a maneira como os diversos agentes políticos intervenientes atuam em face de todas as regras e à maneira como lhes fogem ou as cumprem. Para esta análise, contam mesmo elementos exteriores à competição eleitoral como, por exemplo, *lobbies* e grupos de pressão e, também, outros menos legítimos ou legais, como os que versam a corrupção eleitoral ou a influência mais ou menos indevida dos novos meios de comunicação digitais. Nesta perspectiva ampla de processo eleitoral, cabe a aferição ou medida das questões centrais deste trabalho sobre a eficiência e efetividade, já que são muitas vezes os elementos externos ao próprio processo eleitoral que o influenciam de modo menos visível, mas nem por isso menos eficaz.

Por sua vez, não há um consenso científico sobre a definição de sistema eleitoral, mas aqui vai se considerar a definição de Dieter Nohlen (2007) que interpreta o objetivo dos sistemas eleitorais como a maneira de propriamente os definir, quando diz, tautologicamente, que: “os sistemas eleitorais determinam as regras através das quais os eleitores expressam as suas preferências políticas, convertendo votos em mandatos”. (NOHLEN, 2007, p. 15). Evidente é que tal definição traz ao lume todas as questões acerca da representatividade, mas que não cabem analisar no contexto deste trabalho, porquanto fogem ao objeto desta pesquisa científica. Toma-se como referencial a definição de sistema eleitoral de Manuel Martins (2015), quando afirma que o sistema eleitoral trata da “regulação do processo de eleição dos

representantes políticos e, por isso, remete-se para os aspectos normativos e sociopolíticos associados à eleição de diversos órgãos que compõem as estruturas de representação política de um determinado país”. (MARTINS, 2015, *IBIDEM*, p. 186).

Os problemas da efetividade e da eficiência, das instituições políticas, em particular e do Estado em geral, são os que mais têm estado sob escrutínio público pelos cidadãos. Esta nova demanda exigiu ao discurso político uma atenção redobrada em relação a esses dois princípios constitucionais (TORCAL, 2014). Este ponto impõe uma atenção com dois sentidos: a) traduz-se na falta de preocupação dos políticos com o que pensa o cidadão; e b) com a pouca eficiência da opinião dos cidadãos nas decisões dos executivos. Um exemplo evidente encontra-se nas discussões sobre a modalidade organizacional do partido político espanhol “PODEMOS”. Esta querela teve dois lados opostos: um com a proposta de Pablo Iglesias, que defendia um modelo de partido mais centralizado, em que, com isso, se buscava maior eficiência eleitoral; a outra proposta, de Teresa Romero, que defendia um partido em forma como assembleia, com três secretários gerais (MARTÍNEZ, 2014). A proposta de Iglesias venceu com 81% dos votos, o que denota a importância que os integrantes dos partidos políticos passaram a dar às questões da eficiência eleitoral (MARTÍNEZ, 2014).

Quanto à eficiência nos processos eleitorais, o caso brasileiro ilustra a tomada de uma decisão de natureza política que repercutiu diretamente na organização e viabilização de um aumento da destreza do processo eleitoral, qual seja, a adoção das urnas eletrônicas para a contagem de votos nas eleições para todos os cargos eletivos e o uso da biometria eletrônica para a identificação dos eleitores⁸. Antes da adoção desse sistema informatizado, os votos eram aferidos mediante a contagem das cédulas eleitorais, o que demandava tempo e recursos que se tornavam dispendiosos ante o contingente de eleitores e, ainda, causava desperdícios de recursos materiais e horas de trabalho humano (TAVARES e MOREIRA, 2011). Além de tudo isso, o voto eletrônico propiciou a contagem de votos quase que instantânea, que só é dificultada, na prática, pelas longas filas de espera à porta das zonas eleitorais e pela distância (ou modalidade de acesso) de algumas seções eleitorais da sede da Justiça Eleitoral no município para entrega de uma espécie de *pen drive*, chamado Memória de Resultado. O segredo das informações relativas ao voto secreto foi assegurado por mecanismos informatizados de encriptação, enquanto as próprias urnas costumam ficar armazenadas e sob

⁸ Evidentemente, a utilização de urna eletrônica e biometria não são, por si sós, fatores que atestem o incremento da qualidade da democracia brasileira. Atestam, porém, a procura de mecanismos de aumento de eficiência, confiabilidade, do próprio processo eleitoral.

o controle direto da Justiça Eleitoral brasileira (MARCACINI e JUNIOR, 2019). Outro aspecto analisado quanto à eficiência diz respeito ao controle de custos do processo eleitoral. Como se viu no caso brasileiro, a reforma do processo eleitoral reduziu custos com as chamadas cédulas eleitorais, o que, por exemplo, do ponto de vista ambiental, torna este processo ambientalmente sustentável. Além disso, diminuiu-se a dependência relativa ao papel, redimensionando os gastos estatais com a compra desse insumo no mercado (SANTIAGO, 2012).

David Farrel (2001, p. 3-4) faz uma distinção entre sistema eleitoral e lei eleitoral, dado que, para esse autor, esta é constituída pelo conjunto de regras que regulam o processo eleitoral, enquanto aquele diz respeito ao conjunto de leis que se relacionam com o pleito propriamente dito, como, por exemplo, o modo de votação e fórmula eleitoral. Já para Bingham Powell (2000, p. 22-24) a definição de lei eleitoral é a mesma que, para Farrel, é a de sistema eleitoral. Por aqui vê-se que diversos autores têm concepções e definições distintas de sistema, processo e lei eleitoral. Aqui vai-se considerar tal como Jorge Miranda (MIRANDA, 1996) que os sistemas eleitorais correspondem à maneira como a vontade dos eleitores é expressa e convertida em mandatos, quer dizer: como a vontade dos eleitores é convertida em vontade jurídica – o que traduz a intersecção de vontade política e Ciência Jurídica; a política é transformada, assim, em direito positivo. Daí que esta análise sobre a eficiência e a efetividade dos países a serem analisados se transmuta na eficiência e efetividade que a lei constitucional permite nesta tradução da vontade popular em mandatos de seus representantes.

3.3 Da república semipresidencialista ao semiparlamentarismo português

Como já referido, a promulgação da Constituição Portuguesa de 1976 (ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, 1976) encerra um capítulo revolucionário da vida política do País, reencaminhando-o para uma via democrático-representativa. Esta Constituição, que terá depois revisões que mais a aproximam do modelo das democracias ocidentais, tem, na primeira versão, ainda, muitas características resultantes do momento de cariz revolucionário que se viveu de 1974 a 1976. Basta afirmar que somente na revisão constitucional de 1982 desaparece um órgão tutelar da recém-democracia portuguesa, denominado Conselho da Revolução, constituído por militares, que tinha levado a cabo a revolta de 25 de abril de 1974 e que era o grande fiscalizador da constitucionalidade das normas legais produzidas até então. O Conselho da Revolução tinha características eletivas e aparecia, simplesmente, como um

órgão que tutelava a democracia portuguesa. Portanto, assegura-se, sem rodeios, que somente com suporte nessa revisão constitucional, o Conselho da Revolução desaparece; só então é que se fala de uma democracia ao estilo ocidental. O texto saído da Assembleia Constituinte e publicado em 1976 contém, no entanto, importantes normas que apontam indubitavelmente para um modelo democrático. Testemunho disto aparece já no Preâmbulo da Constituição aprovada em 2 de abril, quando se afirma a decisão de assegurar o primado do Estado de Direito Democrático, embora, em seguida, se aponte a necessidade de instalar um caminho para uma sociedade socialista, no entanto, como também ainda se diz, no respeito à vontade do povo português. Toda a estrutura da Constituição demonstra bem que a Assembleia Constituinte foi palco de tensões político-ideológicas, deixando transparecer soluções de compromisso consensual.

O primeiro presidente eleito democraticamente pós-revolução de 1974 foi o general Ramalho Eanes, um militar de ideias moderadas e que foi um importante opositor às tentativas de outros militares em encaminharem Portugal do tipo marxista-leninista. Pela norma constitucional do artigo 123º, o Presidente da República seria representante da República Portuguesa, comandante supremo das forças armadas e presidente do Conselho da Revolução, o que quase obrigava a que o Presidente da República fosse um militar. Então, eleito um militar, o regime tendeu a ter um cariz presidencialista, que se caracterizava por alguma concentração de poderes na figura do Presidente da República e, ainda por cima, sendo um órgão com características unipessoais. Somente em 1986 é que será eleito o primeiro civil como primeiro Presidente da República Portuguesa: Doutor Mário Soares. Lembre-se que, pelas leis portuguesas, o Presidente não tem que estar vinculado a nenhum partido político, mas, até este momento, o apoio partidário que os candidatos a Presidente necessitam para serem eleitos tem sido determinante; demonstração desse fato é que o general Ramalho Eanes foi o impulsionador de um partido para poder voltar a candidatar-se, não somente por necessidade de amealhar fundos para sua candidatura, mas, porque, havendo sido reconduzido ao posto de presidente por meio da reeleição uma vez, estaria impedido de candidatar-se novamente, visto que a Constituição de 1976 não possuía regras claras sobre a possibilidade de um novo mandato após o interstício de uma presidência. Esse partido criado em 1985 – Partido Renovador Democrático (PRD) – continha uma matriz reformista e exigia o reforço dos poderes do Presidente da República; chegou a ter bastante importância na Assembleia da República, mas foi dissolvido no ano 2000, depois de uma grande derrota nas eleições para a Assembleia. Desde este momento, deixa-se de falar de presidencialismo em

Portugal, para se passar a falar de um semipresidencialismo ou um semiparlamentarismo. Estas duas expressões parecem equivalentes, no entanto, a primeira dá ênfase ao presidente, enquanto a segunda é ao parlamento⁹. Atualmente, o presidente da República Portuguesa tem como grande poder a possibilidade de dissolver a Assembleia da República, mas apenas em condições excepcionais de tumulto ou impasse político. A sua grande intervenção dá-se ao nível do poder de influência, onde, portanto, o poder da palavra se impõe como um poder real. A opinião do Presidente da República, comunicada aos cidadãos, tem uma influência de fato na vida política portuguesa. Daí dizer-se que os poderes do Presidente da República Portuguesa são poderes somente para condições excepcionais e de emergência. Como já foi abordado, porém, o texto saído da Assembleia Constituinte de 1976 é de uma Constituição de claro teor presidencialista.

Em oposição ao regime anterior, a Constituição portuguesa de 1976 prevê que os partidos políticos e outras associações legalmente constituídas passam a ser o esteio do regime democrático. No seu artigo 47º, defende a liberdade de associação e o direito inalienável de constituir e participar em partidos políticos. Aliás, estes são considerados de fundamental importância para a formação da vontade popular e organização do poder político. Já no seu artigo 48º, a participação na vida pública é considerada necessária, além de ser um direito e entende-se que essa participação é direta ou por intermédio de representantes eleitos. O modelo estatal que se observa no capítulo dos direitos econômicos, sociais e culturais converte-se num autêntico Estado Providência, prevendo uma série de campos de atuação estatal que, por meio de políticas públicas previamente definidas, será executado pelas diversas instituições estatais para garantir bem-estar, equidade e justiça sociais. Tendo em vista a adoção de um modelo que privilegia a democracia, os órgãos de poder encontram-se constitucionalmente obrigados a preservar os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, sendo mesmo correto afirmar que tal modelo não é apenas programático, mas dirigista (CANOTILHO, 1993).

A efetividade do processo político português começa a se verificar tanto no aspecto político, quanto no jurídico. Em outras palavras, se for observada a dissolução da Assembleia da República, nos termos do artigo 136º, alínea “e”, todas as vezes em que o Presidente da República em exercício usou da prerrogativa de dissolução da Assembleia da República, tal

⁹ O que se intenta denotar nesta afirmação é que entre o semipresidencialismo e o semiparlamentarismo a diferença é o tamanho da força política que o Chefe de Estado tem, em relação ao Parlamento: no semipresidencialismo, o poder centra-se no Presidente da República, ao contrário, no semiparlamentarismo, o centro do poder é o Parlamento, apesar de, nos dois sistemas, o poder estar repartido em um e outro.

ato produziu os efeitos previstos na Constituição portuguesa. De fato, quando aconteceu, a Assembleia foi dissolvida, seguindo-se governos de iniciativa presidencial que prepararam eleições ou elas foram imediatamente a seguir preparadas pelo governo cessante, que se manteve em funções, com poderes reduzidos, como a Lei portuguesa prevê. Juridicamente, sendo dirigista, a Constituição portuguesa é, acima de tudo, uma norma considerada pelas classes políticas e partidos políticos como um documento de plena eficácia jurídica e obrigatório em todos os seus sentidos. No referido artigo, essa dissolução originalmente previa o “parecer favorável do Conselho da Revolução ou, obrigatoriamente, nos casos previstos no n.º 3 do artigo 198º”. Quanto ao artigo 198º, os termos da dissolução são taxativos, no texto original da Constituição promulgada em 1976:

ARTIGO 198.º (Efeitos). 1. Implicam a demissão do Governo: a) A rejeição do programa do Governo; b) A não aprovação de uma moção de confiança; c) A aprovação de duas moções de censura com, pelo menos, trinta dias de intervalo, por maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções. 2. O Presidente da República não pode dissolver a Assembleia por efeito de rejeição do programa do Governo, salvo no caso de três rejeições consecutivas. 3. O Presidente da República dissolverá obrigatoriamente a Assembleia da República quando esta haja recusado a confiança ou votado a censura ao Governo, determinando por qualquer destes motivos a terceira substituição do Governo. (ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, 1976).

É importante salientar, entretanto, que esses procedimentos foram alterados e as normas positivadas atualmente vigentes lidam com esses aspectos da relação entre os poderes de outra maneira. O texto vigente refere-se à sétima revisão constitucional (ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 2005), elaborada em 2005, cujo texto procurou adequar uma série de dispositivos, até mesmo porque, depois da entrada de Portugal na União Europeia, uma série de normas constitucionais precisaram ser revistas para a esperada harmonização entre as normas soberanas e as supranacionais. Na atual redação, para dissolver a Assembleia da República, o Presidente terá que ouvir os partidos políticos nela representados e o Conselho de Estado, mas a título meramente consultivo, de acordo com o artigo 133º (ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 2005). Deve observar, entretanto, o disposto no artigo 172º, que dispõe o seguinte:

Artigo 172.º. Dissolução. 1. A Assembleia da República não pode ser dissolvida nos seis meses posteriores à sua eleição, no último semestre do mandato do Presidente da República ou durante a vigência do estado de sítio ou do estado de emergência. 2. A inobservância do disposto no número anterior determina a inexistência jurídica do decreto de dissolução. 3. A dissolução da Assembleia não prejudica a subsistência do mandato dos Deputados, nem da competência da Comissão Permanente, até à primeira reunião da Assembleia após as subseqüentes eleições.

Na comparação entre os dois textos, percebe-se que o ato de dissolução da Assembleia não perdeu a sua efetividade, sendo garantidos os efeitos jurídicos do ato presidencial, em todos os seus termos. Esse aspecto do semiparlamentarismo português reflete um ponto importante do sistema eleitoral: quando da revolução, em vez de simplesmente recepcionar as normas jurídicas que tutelavam tal sistema, foi inaugurado outro, sem os vícios contidos nas Constituições republicanas de 1911 e 1933. Quando há uma reforma ou a recepção, não fica consumada uma transição autêntica das elites políticas que controlavam o regime anterior. A experiência portuguesa, nesse sentido, revela uma transição democrática autêntica e, como tal, renovando tanto o sistema quanto o processo eleitoral, fez com que as forças políticas alternativas fossem inseridas perante as elites conservadoras que dominavam a governação naquele País (TEIXEIRA, 2018).

O Conselho Nacional de Eleições (CNE) é o órgão português responsável pela organização do processo eleitoral. Tendo essa competência, ao CNE insta organizar as eleições nacionais (ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 2018a). Para tanto, executa o recenseamento de eleitores para que os cidadãos votem para os cargos de Presidente da República e dos deputados do Parlamento, Presidente dos municípios (Prefeitura) e vereadores das Assembleias Municipais (Poder Legislativo local) e, ainda, para os cargos de Presidente de Juntas de Freguesia (subdivisão administrativa municipal), nos termos da Lei nº 47/2018. De se ver que o recenseamento dos eleitores é obrigatório, nos termos do artigo 116º, nº 2 da Constituição portuguesa vigente, enquanto o voto não é obrigatório, por força da revisão constitucional que alterou o artigo 290º. O CNE ainda tem a responsabilidade de determinar as possibilidades de antecipação de votos e a composição de cédulas eleitorais em braille, bem como nomear os mesários que irão fiscalizar as eleições – sendo que estes mesários são indicados pelos partidos políticos com representação no Parlamento e, finalmente, os procedimentos necessários para a votação nas representações diplomáticas de Portugal no mundo (ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 2018b). Para as eleições supranacionais, os portugueses têm legitimidade política para escolher seus representantes nos cargos de eurodeputados do Parlamento Europeu da União Europeia, com base no artigo 22º, nº 1 do Tratado da União Europeia, com a redação que lhe dá o Tratado de Lisboa (UNIÃO EUROPEIA, 2020).

Convém realçar que nas diversas constituições portuguesas, à extensão do tempo, foram constatados os direitos de sufrágio. Mesmo nas cartas constitucionais, portanto anteriores à República instituída em 1910, eles são normatizados, embora de modo diferente

em cada uma das constituições, mas só na Constituição de 1976 se consagra o sufrágio universal – em todos os seus aspectos – enquanto nas anteriores o sufrágio era sempre censitário. A este propósito, Rui Ramos (2004) argumenta o quanto difícil foi a consagração plena do direito de sufrágio:

Nunca foi fácil para os nacionais obter a plena cidadania, nomeadamente o direito político de eleger e ser eleito para órgãos de soberania. Com efeito, ao tempo em que a instituição do sufrágio universal alastrava na Europa Ocidental, o direito de votar em Portugal, depois de uma expansão relativamente precoce na década de 1870, seria restringido uma primeira vez na década de 1890 e novamente em 1913. O sufrágio universal para os adultos do sexo masculino e feminino, sem restrições socialmente significativas, só seria adotado pela primeira vez em 1974. Ora o que estava em jogo no caso dos direitos políticos não era pouco: a esse nível, o “cidadão” não é apenas sujeito de direitos, mas “detentor de uma parte da soberania política”, e como tal a cidadania funciona enquanto princípio de legitimidade política. (P. 547).

As normas constitucionais inseridas nas diversas constituições traduzem uma determinada ideia de poder e provocam um certo arranjo de todo o sistema democrático. Como diz Dieter Nohlen (1984, p. 83-90), os sistemas proporcionais privilegiam a presença de várias tendências políticas, enquanto os sistemas majoritários buscam as maiorias absolutas e a eficiência da governação. Isso indica para Portugal que, em 1976, se tentou o máximo possível elaborar uma representação parlamentar para todas as ideologias da realidade política, dadas as tensões ideológicas da sociedade portuguesa; por isso se escolheu para a Assembleia da República um sistema eleitoral proporcional. Em contraposição a essa prática política, no entanto, decidiu-se constitucionalmente que o Presidente da República fosse eleito por um sistema majoritário, atuando nos primeiros tempos da vigência da Constituição como uma espécie de Poder Moderador e que se perfilasse acima dos partidos políticos (ALMEIDA, 2016). Como visto anteriormente, a Constituição de 1976 foi a primeira a preconizar para Portugal o sufrágio universal, direto e secreto, mas é importante salientar que o Texto Maior português estabelece, embora implicitamente, uma diferença entre sufrágio e voto, que é bem analisada por Maria Lúcia Amaral (2012):

(...) a CRP fala de “votos” a propósito das formas e procedimentos de manifestação indireta da vontade popular, isto é, a propósito do funcionamento dos órgãos colegiais nos quais têm assento os representantes do povo [...] e fala de sufrágio, ou de direito de sufrágio, sempre que se refere à expressão direta da vontade popular, para realçar o valor particularmente legítimo da escolha popular mediante eleição. (P. 220).

Este desígnio de reforçar a escolha da vontade popular é manifesta em diversos artigos da Constituição de 1976 publicada em 2 de abril. Embora não haja no texto legal citado um artigo autónomo para se referir ao sufrágio universal, o seu artigo 48º diz no seu nº 2 que “o

sufrágio é universal, igual e secreto e reconhecido a todos os cidadãos maiores de 18 anos, ressalvadas as incapacidades da lei geral”, e o seu exercício é pessoal e um dever cívico. Também, no artigo 116º se estabelece que “o recenciamento eleitoral é oficioso, obrigatório e único para todas as eleições por sufrágio direto e universal”. É muito importante destacar a alínea “h” do artigo 240º, em que esse sufrágio universal adquire a natureza de cláusula pétrea (CANOTILHO, 1993, p. 432).

A participação dos eleitores no processo eleitoral português é objeto de estudo de áreas diversas, mas, aqui, será abordado o acesso à mesa de votação, que revela, dentre outros fenômenos, o da abstenção eleitoral. Dessa maneira, sendo um modo de participação no processo eleitoral, a omissão do voto constitui-se como um desafio para o aumento da intensidade democrática naquele País. Não é apenas o posicionamento político omissivo, porém, a causa única das abstenções; como ressaltam Cancela e Vicente (2019), o interesse de aumentar a efetividade e a eficiência do processo eleitoral português encontra-se nas limitações materiais pelas quais passa uma parcela da população, como é o caso dos idosos e dos deficientes físicos. Como a democracia não é apenas de caráter procedimental, mas, também, possui uma faceta material, isto é, vocacionada para a educação cidadã e participação cívica do povo, a democracia portuguesa acompanha as tendências dos demais países europeus, no sentido de querer maximizar a participação dos eleitores nos processos eleitorais (CANCELA e VICENTE, 2019, *passim*).

É nesse sentido que a Fundação Francisco Manuel dos Santos, localizada em Lisboa, faz o acompanhamento e tratamento dos dados obtidos junto ao CNE, sobre as abstenções em Portugal – num *software* interativo *online* intitulado “PORDATA”. O intuito é fornecer uma base de dados atualizada sobre os processos eleitorais e, com amparo nele, realizar estudos para organizações civis como a instituição portuguesa Observatório Político. A título de exemplo, é colacionada a figura abaixo, um gráfico sobre os votos de residentes em Portugal para as eleições do Parlamento Europeu, contabilizando os votos válidos, brancos e nulos.

Gráfico Estático

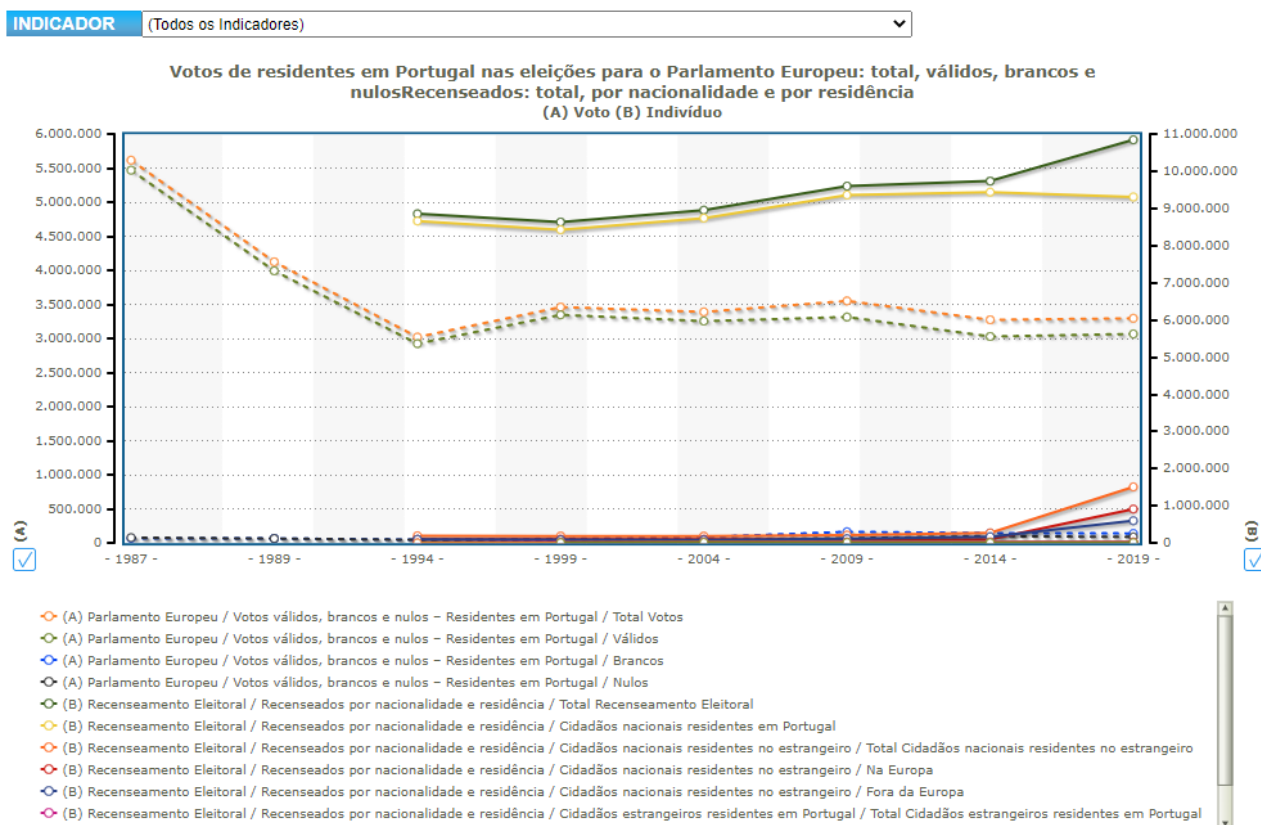


Figura 1 - Votos para o Parlamento Europeu – Fonte: PORDATA.

Desde 1987 que se registam os índices totais do recenseamento dos eleitores portugueses e sua participação nas eleições para o Parlamento Europeu. A queda do número de participantes veio a aumentar de maneira gradativa, desde 1987 e foi objeto de uma queda acentuada em 1994, perante aquilo que a doutrina, que se debruça sobre Direito da União Europeia, classifica como “europessimismo” (SALGUEIRO, 2007, p. 144; SUKUP, 1998). De acordo com João Salgueiro (2007), o “europessimismo” deriva do descontentamento com a globalização econômica, que trouxe a deslocalização de empresas e a pauperização dos direitos trabalhistas dos países membros da União Europeia (UE). A falta de perspectivas econômicas positivas para o conjunto dos países da UE repercutiu no declínio da participação do contingente eleitoral, diminuindo a representatividade, por país (SALGUEIRO, 2007, p. 147; CAVALLI, 2019, p. 63). No caso específico das votações para o Parlamento Europeu, os cidadãos dos diferentes Estados-Membros não se sentem diretamente ligados aos processos decisórios que entendem ser complexos e distantes de sua realidade local, mesmo sendo o

Parlamento Europeu o único órgão de poder da União a ser formado pela via representativa (SILVA, 2017, p. 73).

No caso português – para as eleições nacionais – a diferença entre o número de votos contabilizados e a taxa de abstenção cresceu significativamente: enquanto a taxa de eleitores inscritos que não participaram votando nas eleições para a Assembleia da República de 1985 foi de 8,5%, em 2019, esse número chegou a 51,4% (PORDATA, 2020). No ano de 1995, esse mesmo processo de substituição dos membros do Parlamento atingiu o índice de 33,8%, refletindo o mesmo fenômeno que havia sido observado nas eleições de 1994 para o Parlamento Europeu.

Destacando que a participação política do eleitorado português no ano de 1985 foi impulsionada pela emoção de mudança de um regime autoritário para um democrático, exprime-se que as abstenções dos eleitores foram variando ao largo do tempo, como demonstra o quadro abaixo.

Eleitores			
Total	Votantes		Abstenção
1975	6.177.698	5.666.696	511.002
1976	6.477.602	5.393.853	1.083.749
1979	6.757.152	5.915.168	841.984
1980	6.925.243	5.917.355	1.007.888
1983	7.159.349	5.629.996	1.529.353
1985	7.621.504	5.744.321	1.877.183
1987	7.741.149	5.623.128	2.118.021
1991	8.322.481	5.674.332	2.648.149
1995	8.719.404	5.854.425	2.864.979
1999	8.673.822	5.363.906	3.309.916
2002	8.716.949	5.433.924	3.283.025
2005	8.785.762	5.713.640	3.072.122
2009	9.347.315	5.658.495	3.688.820
2011	9.429.024	5.555.535	3.873.489
2015	9.439.701	5.380.451	4.059.250
2019	9.343.920	5.092.812	4.251.108

Figura 2 - Abstenções em Portugal. Fonte: PORDATA (2020)

Para combater a abstenção, as autoridades portuguesas traçaram um plano de conscientização nacional para o valor da participação eleitoral, que visa a aumentar o número de participantes e evitar que a taxa registrada em 2019 atinja maiores valores (CANCELA e VICENTE, 2019, p. 25). A intenção de aumentar o comparecimento às urnas, mesmo que o voto seja em branco ou nulo, resulta de uma tentativa de o Governo português se aperceber melhor acerca da satisfação do eleitorado com os candidatos que efetivamente se inscreveram nas eleições, haja vista que o não comparecimento às urnas representa tanto um ato de protesto, quanto um ato fortuito (CANCELA e VICENTE, 2019, p. 33-34). O exercício efetivo do direito ao voto é percebido por João Cancela e Marta Vicente como um traço da eficiência do processo eleitoral, visto que a participação eleitoral efetiva – indo às urnas – denota uma expressão de escolha dentre as opções disponíveis, mesmo que essa escolha indique que nenhum dos candidatos que lá figuram receba o voto do eleitor (*IBIDEM*, p. 17).

A diferença entre a participação dos eleitores para as eleições europeias e as nacionais é considerada uma crise de legitimidade constitucional, mas é evidente que este não é um processo simples nem unívoco. Note-se que, em Portugal, as lutas históricas entre liberais e conservadores e o comprido tempo em que o Estado Novo permaneceu no poder não deixaram que o caminho para um processo eleitoral eficiente fosse assegurado de maneira simples, o que levará Jorge Miranda (1997, p. 17) a dizer que “cada nova Constituição tem sido para os Portugueses um começar ou recomeçar de novo na procura de uma convivência política pacífica, tem sido o ter de se fazer tudo desde a base no plano institucional”.

3.4 Da monarquia democrático-autônômica espanhola

Dando seguimento àquilo já discutido sobre o direito dos cidadãos comunitários de participarem nas eleições dos seus representantes para o Parlamento Europeu, convém dizer que os espanhóis também estão amparados pelas mesmas normas jurídicas supranacionais que os portugueses, nomeadamente, às regras do processo eleitoral do Tratado de Lisboa – este último é o Tratado que antecede a ainda não aprovada Constituição da União Europeia. Desta maneira, não parece razoável tecer os contornos jurídicos sobre o processo eleitoral para o Parlamento Europeu, a não ser uma visão geral do processo de mesma natureza ocorrente no plano nacional. Ainda assim, é preciso fazer algumas considerações sobre a regulamentação constitucional do regime monárquico e representativo espanhol, alcançando, ainda, a questão das divisões regionais autônomas desse País.

Inicialmente, vêm, como introito a esta explanação sobre a Constituição Espanhola de 1978, algumas considerações sobre a Constituição de Cádiz. Durante a ocupação da Espanha pelos exércitos napoleônicos, dá-se o levante de 2 de maio de 1808, em Madrid. Tal rebelião foi duramente reprimida pelos exércitos franceses e ficou registrada no conhecido quadro de Goya. Essa derrota espanhola, no entanto, fez erguer em armas toda a Espanha que, em conjunto com portugueses e britânicos, se opuseram a Napoleão Bonaparte. É neste quadro de grande instabilidade política e de guerra ainda em curso que se reúnem as Cortes Gerais Extraordinárias, que elaboram um texto constitucional para a Espanha em 12 de março de 1812, em Cádiz¹⁰. Esta Constituição teve uma vigência de apenas dois anos, até que Fernando VII foi reentronizado e posteriormente a repudiou. A Constituição de Cádiz é importante, dado o seu caráter absolutamente inovador e que servirá de inspiração à “Constituição Vintista” (BONAVIDES, 2000) de Portugal e a todo o constitucionalismo ibero-americano (CHACON, 2012, p. 418). Este normativo constitucional inova, ao explicitar que a soberania reside na nação e que só a ela cabe o direito de estabelecer as suas leis fundamentais, o que fazia oposição frontal às ideias de época de que o Poder residia na vontade de Deus e no direito divino dos monarcas absolutistas. E, ainda com maior veemência, proclama tal Carta Política que a Nação Espanhola não é patrimônio de nenhuma família nem de nenhuma pessoa. Mais inovadora foi a expressão usada ao definir o objetivo do governo como a felicidade desta nação, uma vez que “o fim de toda a sociedade política não é outro, senão o bem-estar daqueles que a compõe” (artigo 13)¹¹. De maneira inédita para a época, são impostas diversas restrições à autonomia do Rei, dizendo-se, também, que “todo espanhol tem direito de apresentar às Cortes ou ao Rei para reclamar da observância da Constituição”. (Artigo 373)¹².

Destaca-se o fato de que o sistema jurídico-político espanhol é classificado como uma monarquia constitucional, no qual o Rei tem posição política definida num texto formal e escrito e aprovado por uma Assembleia Constituinte. A Espanha é uma monarquia parlamentarista hereditária, em que o Rei é chefe de Estado com poderes limitados constitucionalmente. Aqui, o Rei tem funções, sobretudo, de representação, já que o Poder Legislativo está no Parlamento e o Executivo no Governo. De qualquer modo, convém salientar que a história político-constitucional em Espanha é, semelhantemente a de outros

¹⁰ Cádiz é uma cidade portuária de onde, curiosamente, saíram os navios franco-espanhóis que serão duramente derrotados em 1805, na batalha de Trafalgar.

¹¹ Conforme citado em Stephen G. H. Roberts e Adam Sharman (2013, p. 2).

¹² Conforme citado em Stephen G. H. Roberts e Adam Sharman (2013, p. 403)

países europeus, a história de seus reis. No século XIX, com a questão dinástica espanhola, surgiram três guerras civis, que opuseram reis mais “igualitários” a outros mais absolutistas. A questão ficou resolvida quando o infante Carlos María Isidro de Bourbon (1788-1855) foi afastado da sucessão dinástica, em favor de Isabel Princesa das Astúrias (1851-1931). Desde esse tempo, a monarquia espanhola teria sempre um cunho constitucional. Dom Juan Carlos I aceitou à Chefia de Estado em 1975 e apoiou um Estado de Direito Democrático e Social que ficou consagrado na Constituição de 1978. O artigo 57 da Constituição espanhola diz que a Coroa de Espanha deve ser herdada pelos sucessores de Sua Majestade Juan Carlos de Bourbon. Esta disposição não reúne consenso entre as correntes políticas espanholas, já que sucessor não é a mesma coisa que descendente e, dessa maneira, sucessor de Juan Carlos seria qualquer tipo de familiar que tenha laços consanguíneos com o Rei. O mesmo artigo 57 da Constituição afirma ainda que, para dirimir os problemas de sucessão da Coroa, deverá ser publicada uma Lei Orgânica específica para tal finalidade.

O título de Rei de Espanha é aprovado constitucionalmente e o artigo constitucional que o faz incorpora todas as normas que regem a Monarquia de Espanha *in secula*¹³. O artigo 62 deste Texto Maior posiciona o Rei espanhol como “fonte de honra”, vez que cabe a ele conferir prêmios de homenagens e distinções em conformidade com a lei vigente. O Rei atribui, ainda, ordens militares e civis de distinção especial, sendo a mais importante a da “Ordem de Carlos III”, atribuída a cidadãos em decorrência de seu esforço, iniciativa e trabalho que tenha prestado em serviço distinto à Nação Espanhola. De maneira a assegurar a estabilidade política espanhola e mesmo a “saúde” da Monarquia, o Título II da Constituição espanhola, no seu artigo 56, estabelece que:

Artículo 56. 1. El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes. 2. Su título es el de Rey de España y podrá utilizar los demás que correspondan a la Corona. 3. La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma

¹³ Os títulos históricos do Rei espanhol são: Sua Majestade Católica, o Rei de Espanha, o rei de Castela, de Leão, de Aragão, das Duas Sicílias, de Jerusalém, de Navarra, de Granada, de Sevilha, de Toledo, de Valência, da Galiza, da Sardenha, de Córdoba, da Córsega, de Múrcia, de Jaén, dos Algarves, de Algeciras, de Gibraltar, das ilhas Canárias, do Oriente e Índias Ocidentais, das ilhas e do Continente do Mar Oceano, arquiduque da Áustria; duque de Borgonha, de Brabante, de Milão, de Atenas e Neopatria; Conde de Habsburgo, da Flandres, do Tirol, de Roussillon, e de Barcelona; Senhor da Biscaia e de Molina, Capitão-Geral e Comandante Supremo das Forças Armadas Reais; Grand-Soberano Mestre da Ordem do Tosão de Ouro e das ordens concedido pelo Estado Espanhol.

estabelecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65, 2. (GOBIERNO DE ESPAÑA, 1978)¹⁴.

Os artigos 62 e 63 são taxativos quanto às competências reais, sendo seu *numerus clausus* o conteúdo formal da participação do Rei na governação espanhola. Como o rol é taxativo, faz-se a sua transcrição para, em seguida, referir que tais atos serão referendados pelo Presidente do Governo, o que denota as nuances de seus efeitos, conforme estabelecido no Texto Constitucional, em seguida:

Artículo 62. Corresponde al Rey: a) Sancionar y promulgar las leyes. b) Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución. c) Convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución. d) Proponer el candidato a Presidente de Gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución. e) Nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente. f) Expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros, conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes. g) Ser informado de los asuntos de Estado y presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno. h) El mando supremo de las Fuerzas Armadas. i) Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales. j) El Alto Patronazgo de las Reales Academias.

Artículo 63. 1. El Rey acredita a los embajadores y otros representantes diplomáticos. Los representantes extranjeros en España están acreditados ante él. 2. Al Rey corresponde manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes. 3. Al Rey corresponde, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz. (GOBIERNO DE ESPAÑA, 1978)¹⁵

Como se destacou em parágrafo anterior, todos esses atos do Chefe de Estado passam pelo crivo do referendo presidencial, e no caso da dissolução nº 5 do artigo 99, referendada pelo Presidente do Congresso. Isto significa que, quando o Congresso não chega a um

¹⁴ Em tradução livre a que se procedeu, “O Rei é o Chefe de Estado, símbolo de sua unidade e permanência, arbitra e modera o funcionamento regular das instituições, assume a mais alta representação do Estado espanhol nas relações internacionais, especialmente com as nações de sua comunidade histórica, e exerce as funções expressamente conferidas a ele pela Constituição e pelas leis. 2. Seu título é o de Rei da Espanha e pode usar os outros correspondentes à Coroa. 3. A pessoa do Rei é inviolável e não está sujeita a responsabilidade. Seus atos serão sempre endossados da forma prevista no artigo 64º, sem validade sem tal aval, exceto conforme previsto no artigo”.

¹⁵ Em tradução livre: “Artigo 62. Cabe ao Rei: a) sancionar e promulgar as leis. b) Convocar e dissolver os Tribunais Gerais e convocar eleições nos termos da Constituição. c) Convocar um referendo nos casos previstos na Constituição. d) Propor o candidato a Presidente de Governo e, se for o caso, nomeá-lo, bem como encerrar suas funções nos termos previstos na Constituição. e) Nomear e separar os membros do Governo, sobre a proposta de seu Presidente. f) Emitir os decretos pactuado no Conselho de Ministros, conferir empregos civis e militares e conceder honras e distinções nos termos das leis. g) Ser informado dos assuntos do Estado e presidir as sessões do Conselho de Ministros, quando for o caso, a pedido do Presidente do Governo. h) O comando supremo das Forças Armadas. i) Exercer o direito de graça nos termos da lei, que não pode autorizar perdões gerais. j) O Alto Patrocínio das Academias Reais.

“Artigo 63. 1. O Rei credencia embaixadores e outros representantes diplomáticos. Representantes estrangeiros na Espanha são credenciados a ele. 2. Cabe ao Rei expressar o consentimento do Estado para ser vinculado internacionalmente por meio de tratados, de acordo com a Constituição e as leis. 3. O Rei, com a autorização dos Tribunais Gerais, declara guerra e fez as pazes.”

consenso sobre a nomeação do Presidente do Governo, passados dois meses de discussões parlamentares, o Rei pode dissolver as duas câmaras e convocar novas eleições – reforçando-se a necessidade do referendo presidencial. O Rei também nomeia os membros do governo, mas com a proposta prévia do Presidente do Governo (Artigo 100).

A instituição parlamentar espanhola é designada por “Cortes Gerais” no Texto Constitucional e é constituída por duas Câmaras: o Congresso de Deputados e o Senado. Estas duas Câmaras têm o Poder Legislativo do Estado e controlam as ações do Presidente do Governo. Importante é destacar o fato de que, pelo nº 2 do artigo 67, os membros das Cortes Gerais não têm, no estilo da sua representação, mandato imperativo. Refira-se que o mandato imperativo é aquele no qual o mandatário apenas serve de “correia de transmissão” entre a vontade do eleitor, ao contrário do mandato representativo, cuja decisão é tomada de acordo com os interesses públicos conforme a sua própria avaliação (REBÊLO, 2019, p. 48).

A Constituição Espanhola de 1978 atribui a cada circunscrição um número mínimo de deputados e os restantes eleitos são distribuídos às demais circunscrições em acordo com a proporcionalidade populacional de cada uma delas. Seja exprimido o fato de que a Espanha tem 50 circunscrições eleitorais, correspondentes ao número de províncias do País, a que se acrescentam as cidades de Ceuta e Melilla no Continente Africano. De efeito, cada província tem pelo menos dois deputados e cada cidade autônoma tem pelo menos um representante. Desta maneira, do total de 350 representantes, os outros 248 são de partidos em função do tamanho da população. O sufrágio universal espanhol só é limitado por dois fatores: a idade de 18 anos e a inscrição no recenseamento eleitoral que é obrigatório (WYNANTS, 2006, p. 100-103). O voto é direto, livre e facultativo e os eleitos apresentam-se em listas eleitorais dos partidos políticos. Essas listas são fechadas, o que significa não ser possível votar em nomes nem alterar a ordem dos candidatos (WYNANTS, 2006, p. 102), tal como ocorre em Portugal. A atribuição de um número mínimo de representantes para cada circunscrição tem o objetivo de melhorar a equidade da distribuição de votos e fazer com que as legendas partidárias menores tenham espaço no Parlamento e, por isso mesmo, favorece os partidos nacionalistas (GONZÁLEZ e BOUZA, 2010, p. 248), conforme se divisa na ilustração abaixo, na Fig. 3.

O Senado está mais diretamente ligado às questões territoriais, ou seja, ao local de votação dos eleitores de sua base local. Para isso, são escolhidos três senadores por província, perfazendo um número de 208 na área peninsular e outros 58 a serem escolhidos pelos membros eleitores das comunidades autônomas que formam o Estado Espanhol. O índice de

proporcionalidade aplicado para a eleição dos senadores refere-se a um membro do Senado para cada um milhão de habitantes (e não de eleitores). Como existem dezessete regiões autônomas, são 266 senadores a serem os escolhidos por voto majoritário, o eleitor marcando apenas o nome do candidato, escolhendo três no total, independentemente do partido ao qual tais candidatos estejam filiados (artigo 69 da Constituição de 1978).

Composto o Congresso Nacional, os 350 membros da Câmara dos Deputados escolhem o Presidente do Governo, mediante a proposta do Rei ao Presidente do Congresso Nacional. Os partidos políticos procuram formar maiorias representativas antes de apresentarem os seus candidatos ao Rei (artigo 62, alínea “d”). Depois disso, o Presidente do Governo será escolhido por votação aberta e necessita de maioria absoluta, em primeira votação. Se tal não for definido, nas 48 horas seguintes, bastará ter uma maioria simples para assumir o cargo. Se mesmo assim isso não for obtido, recomeçam as negociações partidárias com o patrocínio do Rei. Este processo eleitoral é susceptível de demorar indefinidamente, traduzindo-se num impasse político. Nesse interregno, o Chefe do Executivo é o presidente do partido mais votado, mas que, na prática, não lhe é permitido tomar decisões, a não ser as de expediente corrente. Se tal estado se mantiver por dois meses, o Rei dissolve as Cortes e marca novas eleições (artigo 99 e sucessivos da Constituição de 1978).

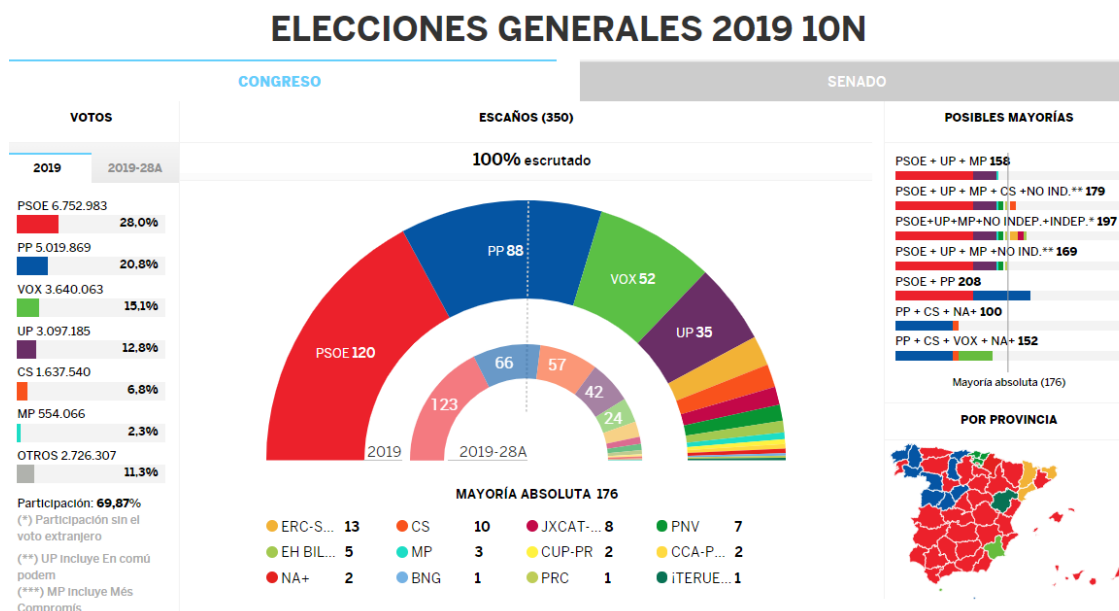


Figura 3 - Resultados gerais das eleições de 2019 - Por partido. Fonte: El País (2019)

Este método da distribuição, todavia, recorrentemente, ocasiona alguma discórdia entre os partidos políticos, já que obsta ao grande princípio democrático que enuncia “a cada

pessoa, um voto”. Outra crítica a esse sistema é que ele parece favorecer o bipartidarismo, embora isso implique maior estabilidade governamental.

A Espanha possui um sistema eleitoral de votação diferenciado, admitindo a votação por correio, em consulados e demais sedes de representação diplomática e o voto secreto, por meio de cédulas, nas urnas. A divisão territorial do Estado espanhol, como destacado anteriormente, está fundamentada no direito de autonomia regional e, de tal modo, no poder-dever de organização harmonizado com o governo central de Madrid. As Juntas Eleitorais Centrais são os órgãos responsáveis pelos procedimentos relativos àquela organização: disposição das mesas de votação nos recintos eleitorais; fiscalização das identidades e demais ritos envolvidos no ato de votar; contagem de votos e envio dos resultados para o Ministério do Interior espanhol. Outra disposição relativa ao processo eleitoral é a autorização de contratação de empresas privadas para a realização da contagem dos votos nas cédulas eleitorais. A primeira empresa a participar dessa modalidade de compras públicas (contratação para serviço específico e especializado) foi a empresa INDRA, substituída, novamente, por via de concorrência pública, pela firma SCYTL.

Como foi ressaltado no início deste capítulo, sobre as linhas gerais de eficiência e efetividade, os diferentes processos de modernização da Administração Pública iniciados nos anos de 1980 e que continuam a reverberar em novas práticas administrativas consolidaram uma série de diretrizes sobre o tratamento constitucional e infraconstitucional dos serviços prestados aos cidadãos. Numa perspectiva mais democrática, assevera-se que, enquanto no início das reformas o projeto era a de trespassar a burocracia por uma flexibilização administrativa de um modelo voltado ao cidadão-contribuinte, as democracias europeias passaram a contabilizar o acesso aos serviços públicos pela via da satisfação do cidadão-utente. Em outras palavras, enquanto o primeiro modelo via os serviços públicos como um *surplus* simplesmente transferido aos entes privados, a segunda abordagem observa a equidade como um prerequisite formal da entrega desses serviços, de acordo com os critérios da capacidade econômica do destinatário final e da essencialidade dos serviços.

Feita essa breve alusão ao que já foi adiantado, entende-se que a inclusão de agentes privados no processo eleitoral espanhol é uma inovação que deriva de outra perspectiva cultural na relação entre os setores público e privado. Quando se relembram as discussões acerca do Estado inimigo (absolutista), do Estado isento (liberal) e do Estado interventor (social), constata-se uma tensão social acerca de como se dariam ou se deveriam estruturar as

relações entre as elites políticas e as elites econômicas, de um lado, e a massa de cidadãos, de outro (DELGADO, 2010, p. 15-18). Tendo a Espanha passado pelas diversas fases de transformação de regimes políticos e mantido no seu núcleo duro um poder simbólico na monarquia, assere-se que há, naquele País, uma visão mais liberal acerca da cooperação entre entes públicos e privados para a maximização da felicidade dos cidadãos e da satisfação dos eleitores (ÁLVAREZ, ÁLVAREZ, *et al.*, 2010, p. 61). Assim, no lugar de avaliarem com suspeita a participação das empresas no processo de contagem de votos, os juristas daquele Estado observam que, havendo os princípios da *compliance*, da transparência, da responsabilização, da eficiência, da efetividade e da eficácia, consolidam-se os objetivos de melhora na prestação dos serviços essenciais à população e, neste caso específico, aos eleitores (AGUILAR, 2007, p. 14).

3.5 Da República presidencialista brasileira

Desde o golpe militar de 1889 que o Brasil adotou o sistema presidencialista, pondo fim à Dinastia dos Bourbons e Braganças e, assim, a República Brasileira confunde-se com o próprio Presidencialismo. Como alerta Paulo Bonavides (2002, p. 17), o desgaste da Monarquia decorreu, principalmente, do modelo difuso mediante o qual a Carta Outorgada de 1824 havia sido projetada, deliberada e promulgada, isto é, ao arrepio da Assembleia Constituinte conclamada por Dom Pedro I. As tensões vividas pelas elites políticas nacionais, naquela altura, gravitavam à órbita de temas diretamente afetos à cidadania e ao sufrágio. O preenchimento dos cargos na Câmara de Deputados e no Senado privilegiava as oligarquias regionais, mas estavam ainda sob controle do Poder Moderador de Dom Pedro I. No período da Regência, o Ato Adicional de 1832 foi um duro golpe na estrutura oligárquica, vez que adiantou a emancipação civil e política do impúbere Dom Pedro II; os aristocratas ligados à Coroa mantiveram o sistema político inalterado, concedendo títulos militares-honoríficos aos oligarcas regionais: capitão, major e coronel. Daí que surge o fenômeno político do “coronelismo”, que deu sustentação à República Café-com-Leite (2002, p. 20).

Tomado o poder, foi instituída uma Constituição, em 1891 que, embora se declarasse republicana, a efetividade dos direitos políticos não foi concretizada em sua totalidade. Paulo Bonavides (2002, p. 20) adverte para a noção de que, embora tenha havido uma participação popular durante a primeira campanha para eleição presidencial, sobretudo nos estratos médio e da burguesia nacional, o restante da população não tomou conhecimento – por pretextos

como falta de escolaridade e pobreza. Apesar de ter sido atribuído ao Supremo Tribunal Federal um papel de controle sobre o sistema presidencialista, esta atribuição nunca foi real, naquele período (BONAVIDES, 2002, p. 20); o Poder Judiciário deixava de cumprir, assim, uma de suas mais importantes funções.

Convivendo com o coronelismo, a Segunda República foi fruto de uma inspiração reformista, em concomitância com o surgimento dos direitos sociais na Europa. Tendo sido elaborada sob a Presidência de Getúlio Vargas, a Constituição de 1934 inaugura as bases do Estado Social brasileiro, embora tenha sido puramente formal e dissociada da realidade patrial, ela continha promessas de implantação da democracia, da dignidade da pessoa humana e liberdade política, sendo considerados como princípios republicanos e que serão, posteriormente, trazidos de volta após a ditadura da Carta de 1937, que revogou a Constituição de 1934 e vigorou durante a Segunda Guerra Mundial (BONAVIDES, 2002, p. 21). Durante esse período, o princípio democrático representativo deixou de existir na prática da política nacional.

A Constituição de 1946 deriva de uma Assembleia Constituinte, promovida pelo então Presidente da República, Eurico Dutra e que vai promulgar, em 18 de setembro de 1946, a designada “Constituição dos Estados Unidos do Brasil e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias” Ela retoma os princípios conquistados constitucionalmente em 1934, mas, como ensina Paulo Bonavides (2002), ela sofreu do que padeceram todas as constituições republicanas:

Como se vê, o princípio programático se inseriu no constitucionalismo do Estado Social brasileiro com o mesmo grau de abstração, ilusionismo messiânico e fragilidade congênita do sistema representativo, quando este, ao transitar do mito para a realidade, da teoria para a prática, da esfera dos textos para o campo da aplicação e da positividade, perdeu de vista a sua dimensão democrática e logo sucumbiu às dificuldades de uma sociedade refratária à cultura política e submersa num oceano de desníveis sociais, de desequilíbrios de classe, de desigualdades de renda, de concentração de riqueza e, finalmente, de privilégios acumulados secularmente por minorias contagiadas de egoísmo e insensibilidade a postulados da justiça social. (P. 22).

Afirma-se, então, que as sucessivas mudanças no ordenamento jurídico dos períodos democráticos sempre falharam o objetivo de transformar a teoria política na práxis social, fazendo com que o processo eleitoral e tantas outras instâncias de obrigações do Estado ficassem por serem efetivados. Por isso, é importante ressaltar que a mudança política trazida em 1964, como um regime de exceção e implantado por meio de um golpe militar, reflete,

antes de tudo, um padrão conservador na sociedade brasileira, como ficou destacado na citação de Paulo Bonavides.

A Constituição de 1988 renovou as esperanças de efetivação dos princípios representativos e democráticos, mas, convém antecipar o fato de que essa nova Constituição recepcionou inúmeras normas infraconstitucionais que, tendo sido elaboradas durante o período autocrático, conferiram certos contornos inconvenientes à aplicabilidade de algumas normas constitucionais. Põe-se em ressaltado, porém, o fato de que esta Constituição, mais do que qualquer outra, contém princípios da democracia direta, tais como a lei de iniciativa popular, plebiscito e referendo que, embora inovadores no Texto Constitucional, são por vezes demasiadamente dependentes de legislação infraconstitucional que os limita (BONAVIDES, 2002, p. 24). Também se deve evidenciar que o próprio processo constituinte teve uma inusitada participação popular e de várias corporações nacionais, dentre as quais se destaca a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Um dos mecanismos da democracia direta que a Constituição de 1988 contém foi eficazmente concretizado no plebiscito de 21 de abril de 1993, em que o povo decidiu manter o sistema presidencial e a república, desviando-se da proposta quer de um parlamentarismo republicano, quer de uma monarquia parlamentarista (BONAVIDES, 2002, p. 27).

O território brasileiro está dividido em cinco regiões: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul, tendo no total vinte e seis Estados-membros mais o Distrito Federal. O sistema eleitoral funciona com suporte na competência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) responsável pela organização dos pleitos (conforme artigo 5º, § 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, essa competência continuaria vigente até a edição de uma norma infraconstitucional complementar)¹⁶, do cadastramento dos eleitores (alistamento eleitoral) e da validação dos estatutos dos partidos políticos (artigo 17, § 2º da Constituição Federal de 1988).

Os tribunais regionais eleitorais (TRE's) funcionam de maneira coordenada com o TSE (artigo 120 da Constituição), existindo um tribunal por Estado e um no Distrito Federal, descentralizando a competência jurídica e administrativa pela organização das eleições em

¹⁶ A Constituição de 1988, por força do artigo 121, recepcionou parte do Código Eleitoral - Lei 4.737 de 15 de julho de 1965 - no que diz respeito à organização e competência dos órgãos da Justiça Eleitoral. Hoje as eleições são reguladas pela lei 9.504/97 de 30 de setembro de 1997, que já sofreu mais alterações (minirreformas) do que a quantidade de pleitos eleitorais realizados. Em seu artigo 105, prescreve: "Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos."

todas as localidades do País. Conforme é cediço, a Federação possui três níveis de organização: os Estados-membros e o Distrito Federal, os municípios e a cidade de Brasília, e a União. Assim sendo, são eleitos os governadores de Estado, os prefeitos dos municípios e o presidente da República para os cargos do Executivo – salienta-se que, em relação ao Distrito Federal, o governador acumula a função de prefeito da cidade de Brasília, já que o Distrito Federal é ao mesmo tempo a capital da Federação e um município; daí a peculiaridade da cidade de Brasília e suas cidades-satélites. Em relação ao Legislativo, existem as assembleias legislativas dos Estados e a Câmara Legislativa do Distrito Federal (deputados estaduais), as câmaras de vereadores das municipalidades, a Câmara dos Deputados (deputados federais) e o Senado Federal (SILVA, 2014).

No Brasil, o voto é obrigatório para maiores de 17 anos e facultativo para os jovens de 16 e menores de 18, para maiores de 70 anos e para os analfabetos (artigo 14, § 1º da Constituição de 1988). Portanto, o alistamento eleitoral só se torna obrigatório com a maioria civil, havendo sanções para o não comparecimento às urnas. Respeitando a rotatividade da representação democrática, os governadores, prefeitos e o presidente da República possuem mandato de quatro anos, sendo possível uma reeleição subsequente – caso queiram concorrer novamente, obrigam-se a um interregno do segundo mandato à nova eleição (artigo 14, §5º da Constituição de 1988).

A eleição dos mandatários do Poder Executivo obedece o princípio majoritário, em dois turnos, caso o primeiro colocado no pleito não alcance 50% mais um dos votos válidos (SILVA, 2014; ZILIO, 2016). Os membros do Legislativo são escolhidos conforme as seguintes regras: os membros do Senado Federal possuem mandato de oito anos; cada Estado e o Distrito Federal elegerão três senadores, com dois suplentes cada um, sendo renovado o mandato de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços; os membros da Câmara dos Deputados são eleitos para mandatos de quatro anos, no sistema de eleição proporcional, da mesma maneira como ocorre para os membros das assembleias legislativas dos estados e das câmaras de vereadores dos municípios (SILVA, 2014; ZILIO, 2016).

Em tempo, o livre exercício do voto é susceptível de interrupção por causas de força maior, como ocorre, atualmente, ante da pandemia causada pelo vírus Covid-19 e sua infecção SARS-CoV-2. Em razão de não existirem, ainda, vacinas e meios eficazes para controlar a doença no Brasil, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) requereu um parecer a um grupo de expertos para que elaborassem um estudo sobre a possibilidade de serem adiadas

as eleições. Uma das principais dúvidas era se tal medida estaria a ferir o direito ao sufrágio eleitoral, ou se recairia sobre a cláusula pétrea sobre a duração dos mandatos – consoante a disposição normativa do artigo 60 § 4, inciso II, da Constituição Federal de 1988 (OAB, 2020). A alteração foi realizada por meio de Proposta de Emenda Constitucional – nº 18/2020 – já promulgada em 02 de julho de 2020 (Emenda Constitucional nº 107/2020), e o parecer emitido pelos juristas escolhidos pela OAB foi favorável ao adiamento da data das eleições, porém que ainda fosse realizada no ano de 2020, tendo em vista que adiar-las não significa o aumento dos mandatos, nem põe em causa o processo eleitoral, nem a formação da vontade dos eleitores (NEPONUCENO, SILVEIRA, *et al.*, 2020).

A grande inovação e diferenciação que se destaca no processo eleitoral brasileiro, e que diz respeito diretamente à sua eficiência e efetividade, liga-se à existência das “urnas eletrônicas”, implantadas massivamente desde as eleições de 1996 e que contêm teclado em braile e saída de áudio para fones de ouvido; em 2008, as urnas eletrônicas passaram a possuir um leitor biométrico, para identificação digital do eleitor. O Brasil é o único país a possuir o sistema de votação eletrônica. O nome técnico desse dispositivo é “coletor eletrônico de voto” (CEV), composto por dois módulos: o terminal do eleitor e o terminal do mesário. No terminal do mesário, é feita a digitação do número do título de eleitor do cidadão que se apresenta com sua identidade, para verificar se ele está em condições legais perante a Justiça Eleitoral (ZILIO, 2016). Ou seja, se está apto a votar, e assim é vedado um eleitor votar por outro.

No terminal do eleitor, o cidadão registra a sua escolha, pressionando os números do teclado eletrônico e, após registrar a opção, verifica a foto do candidato que aparece na tela e aperta o botão “confirmar”. Também tem a chance de optar pela invalidação do voto, digitando um número aleatório, ou, ainda, escolher votar em branco. Esse sistema é testado periodicamente pelo TSE (ato designado como Teste Público de Segurança – TPS), em busca de falhas de segurança e outros defeitos que possivelmente acarretem o manuseio ilegal das informações do sistema¹⁷. O sistema implantado dificulta algumas das práticas fraudulentas

¹⁷ O *site* do TSE descreve o procedimento da seguinte forma: “O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) realiza, preferencialmente no ano que antecede uma eleição, o chamado Teste Público de Segurança (TPS) do Sistema Eletrônico de Votação. Primeiro em todo o mundo a fazer esse tipo de teste, o TSE abre os sistemas eleitorais para que investigadores, devidamente inscritos, tentem violar as barreiras de segurança do processo de votação. O TPS foi criado com o objetivo de fortalecer a confiabilidade, a transparência e a segurança da captação e da apuração dos votos, além de propiciar melhorias no processo eleitoral. Ao abrir os sistemas para inspeção e para testes diversos, a Justiça Eleitoral busca aprimorar os mecanismos de segurança do software e do hardware da urna eletrônica. O Teste Público de Segurança é um evento permanente do calendário da Justiça Eleitoral. Traz a participação e a colaboração de especialistas na busca por problemas ou fragilidades que, uma vez identificados,

que havia no sistema de voto em cédulas eleitorais (ZILIO, 2016), bem como impede a identificação do voto – quais candidatos foram escolhidos, já que apenas registra a presença do eleitor, em razão do embaralhamento interno e de outros mecanismos de segurança.

Haja vista o universo eleitoral brasileiro, a instalação dos CEV's aumentou a rapidez da contagem de votos e da própria votação. A título de exemplo, participaram das últimas eleições de 2018, no Brasil, no total, 147.918.483 eleitores. Desse quantitativo, 79% dos eleitores já contaram com o sistema de cadastramento biométrico da Justiça Eleitoral, enquanto os restantes 20,50% votaram sem o cadastramento biométrico.

O acesso à votação para pessoas com deficiência registrou o total de 1.158.234 eleitores, assim tipificados: deficiência de locomoção foram 417.185; deficiência visual 154.594; deficiência auditiva 84.488; dificuldade para o exercício de voto 71.373 eleitores; e outros tipos de deficiência com 553.787 pessoas. Todos esses dados fazem parte das estatísticas eleitorais oficiais da Justiça Eleitoral, no portal da transparência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2020a).

Considerando que o voto para analfabetos é facultativo, registrou-se o total de 6.572.249 pessoas que se declararam analfabetas no ato do cadastramento eleitoral, conforme se constata na ilustração abaixo. Também este gráfico revela um total de 35.771.791 pessoas que têm ensino fundamental incompleto, quer dizer, não chegaram a concluir o grau mínimo de escolaridade para a vida cidadã – conforme predispõe o *caput* do artigo 205 da Constituição Federal, cujo teor explicitamente declara ser a educação um dos fatores de “preparo para o exercício da cidadania”.

serão resolvidos e testados antes da realização do pleito. Já foram realizadas cinco edições do TPS, em 2009, 2012, 2016, 2017 e 2019”. (TSE, 2020b).

GRAU DE INSTRUÇÃO



tabelas detalhadas (cruzamento de dados)

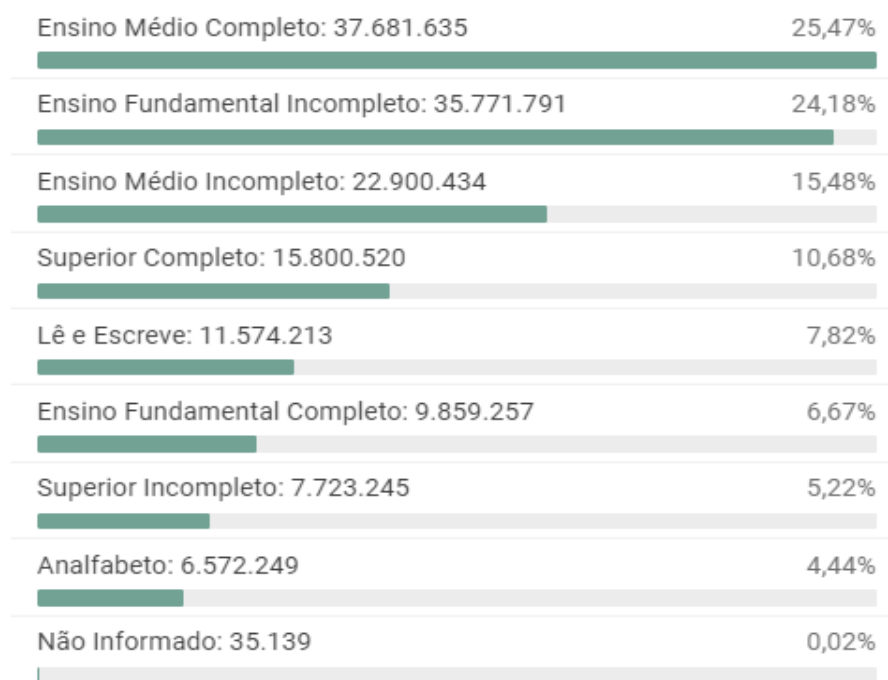


Figura 4 - Grau de Instrução - Fonte: TSE (2020)

Observando-se o gráfico, conclui-se que o processo eleitoral brasileiro se tornou eficiente para coletar a opção de voto dos cidadãos brasileiros com baixa escolaridade, visto que 42.344.040 pessoas ou 28,62% dos eleitores exerceram o seu direito de participação no sufrágio universal. Essa eficiência se traduz na diminuição da dificuldade de identificação dos candidatos, porque cada um dos concorrentes ao pleito possui um numeral que os identifica no sistema eletrônico que, além disso, mostra a fotografia do concorrente à vaga eleitoral para o eleitor. Isso favorece aquelas pessoas que têm dificuldades em ler, mas conhecem os numerais e que, ainda, podem conduzir um pequeno pedaço de papel para lembrar o número de seu candidato (chamado vulgarmente de “cola”).

Outro fenômeno sociopolítico que demonstra a eficiência do processo eleitoral brasileiro reside na comparação entre o número de eleitoras e o quantitativo de mulheres na população. O total de eleitoras perfaz 52,5% do total de eleitores (TSE, 2020a), conforme gráfico, abaixo:

GÊNERO

tabelas detalhadas (cruzamento de dados)

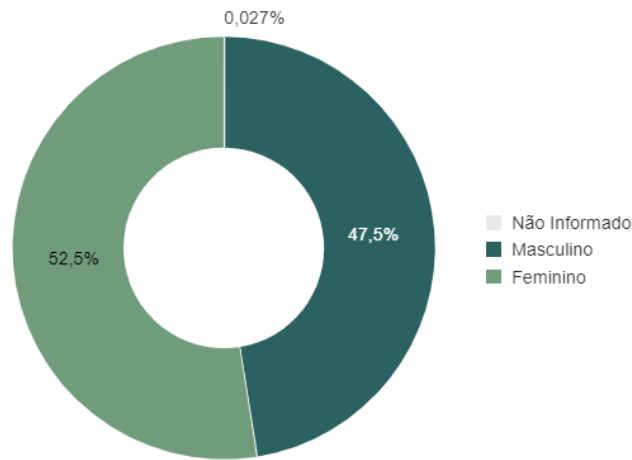


Figura 5 - Votos por Gênero - Fonte: TSE (2020)

Quando se observa que a percentagem da população feminina brasileira corresponde, grosso modo, à mesma proporção de eleitoras, percebe-se que há equidade de gênero no acesso ao voto. Essa é uma espécie de proporcionalidade na representação política que pode favorecer o interesse do grupo de mulheres brasileiras, mediante a escolha de programas de governo e linhas ideológicas que defendam seus interesses. Os dados relativos à população foram colhidos do portal eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010):

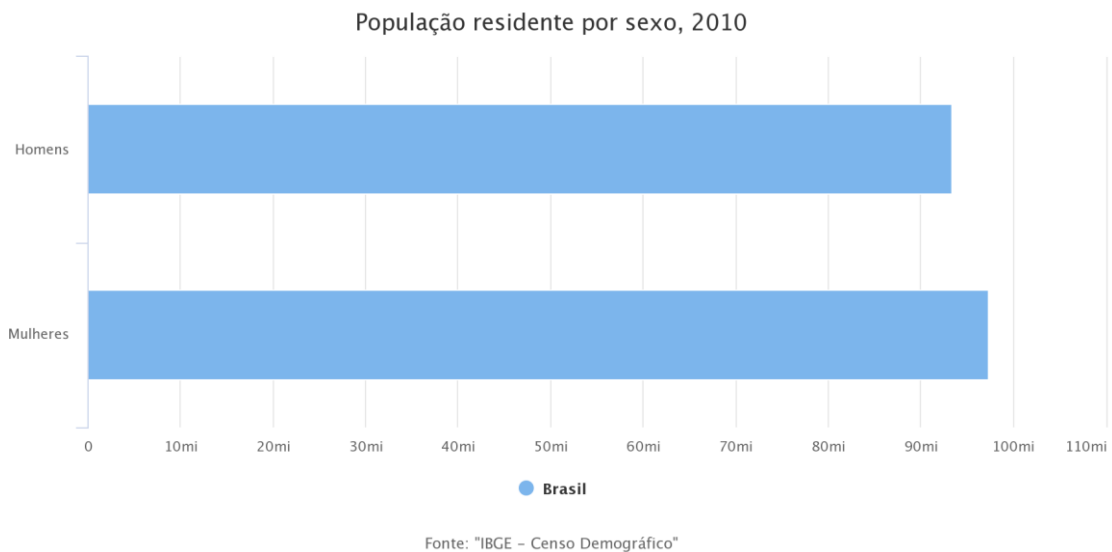


Figura 6 - População residente por sexo, 2010 - Fonte: IBGE (2010)

Pelo conjunto dos fatos expostos, assegura-se que os princípios da eficiência e da efetividade são alcançados por meio dos mecanismos, processos e legislação disponíveis no sistema político brasileiro. Apesar de ainda serem questionados os resultados eleitorais – algo que decorre especificamente do pluralismo político vigente e vivido no Brasil, bem assim da chamada “crise do sistema representativo global” (HUNTINGTON, 1991) – não se nega que o País avançou positivamente para tornar mais inclusivo o processo de expressão da vontade democrática dos cidadãos.

CAPÍTULO 4. ANÁLISE COMPARATIVA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS DOS PROCESSOS ELEITORAIS QUANTO A EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE

4.1 Os princípios da eficiência e da efetividade na Constituição portuguesa

A Constituição da República Portuguesa, nomeadamente após as revisões constitucionais a que foi sujeita¹⁸, contém diversas menções ao princípio da eficiência. Como o Estado foi projetado para garantir o bem-estar de seus cidadãos, as alíneas “b” e “c” do artigo 64º que cuidam da eficiência administrativa na área da saúde são as primeiras normas a estabelecerem os padrões de qualidade e eficiência que os agentes do Estado devem praticar em suas funções administrativas. É, porém, no artigo 81º onde o Poder Constituinte determinou as incumbências prioritárias do Estado, estabelecendo o dever de zelar “pela eficiência do sector público” (alínea “c”), como uma nova abordagem no sentido do aprimoramento das práticas socioeconômicas para o desenvolvimento deste setor do povo português (alínea “d” do mesmo artigo). Viu-se, no exame do Texto Constitucional, que diversos artigos que lidam com a questão dos deficientes físicos e dos idosos têm implicação direta no processo eleitoral português, porque o Estado é obrigado a fornecer todas as condições materiais necessárias para que tais pessoas portadoras de desafios físicos tenham uma vida cidadã plena, considerando-se que essa plenitude também abrange os direitos políticos de sua população votante.

Perceba-se que esta nova fase da governação portuguesa se encontra perfeitamente alinhada aos princípios da boa governação pública, trazida pelos avanços da globalização econômica, social e política (INGELHART, 1990), na qual Portugal se insere como membro da União Europeia (BILHIM, 2013c). Esse novo paradigma transpôs o conceito de funcionalismo público – de viés burocrático – para a lógica do gestor-colaborador, no qual as atribuições conferidas aos servidores e demais agentes de Estado são também desempenhadas com o suporte logístico e com o aporte da *expertise* dos entes privados (BILHIM, 2013a; DENHARDT e DENHARDT, 2011). No caso português, o que se intenta salientar é a noção de que não há uma plena desconfiança da participação de entes privados juntamente com a Administração Pública (compreendida no sentido lato do termo), tendo em vista que as diretrizes da meritocracia estão fincadas num campo social que zela pela inclusão social e

¹⁸ Sobretudo a Revisão de 1982 em que findo o “período transitório”, foi reduzida a carga ideológica e revolucionária do Texto Constitucional. Esta primeira revisão visou a tornar menos rígida a organização econômica do país e extinguiu o Conselho da Revolução, órgão composto por militares, e que até essa altura tutelava a democracia portuguesa.

pelo respeito da participação democrática no controle e fiscalização dos atos praticados pelos agentes públicos (em sentido amplo) e mediante o princípio da equidade (BILHIM, 2013c).

Assim, quando se leva em conta a redação do artigo 113º da Constituição de 1976, percebe-se um elevado grau de descentralização e desconcentração administrativa do processo eleitoral. Sendo um país unitário, Portugal possui o governo central – na Assembleia e na Presidência da República – e os governos das regiões autônomas e do poder local. Este último se desdobra na representação executiva e legislativa das municipalidades e na representação cidadã nas Juntas de Freguesia, como destacado anteriormente. A eficiência e a efetividade das eleições portuguesas estão diretamente associadas à observância dos princípios jurídicos contidos nas alíneas do nº 3 do artigo 113º: “a) Liberdade de propaganda; b) Igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas; c) Imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas; d) Transparência e fiscalização das contas eleitorais”. (ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 2005). Para assegurar a observância dos princípios jurídicos e demais regras do processo eleitoral, estabeleceu-se a competência do Tribunal Constitucional da República Portuguesa como o órgão ao qual se atribui a possibilidade de “julgar em última instância a regularidade e a validade dos atos de processo eleitoral, nos termos da lei” (artigo 223º, nº 1, alínea “c”), depois de revistos os recursos cabíveis perante os tribunais de apelação, como dita a regra estabelecida no nº 7 do artigo 113º (ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 2005).

Outro aspecto relevante em relação à eficiência do processo eleitoral português fica expresso no acesso que os partidos políticos portugueses têm perante a comunicação oficial. Como é sabido, Portugal possui basicamente quatro canais de televisão de acesso aberto: a empresa pública de comunicação social Rádio Televisão Portuguesa (RTP), que se divide em três emissoras especializadas em informação, entretenimento e cultura; a TV Assembleia, que transmite diariamente as sessões do Parlamento português; a empresa privada Imprensa, controladora do canal SIC, que se subdivide em três emissoras do mesmo cariz da anterior; e a emissora privada Media Capital, do canal TVI, que apresenta conteúdo variado. Conforme estudo científico publicado pela pesquisadora do Instituto Universitário de Lisboa, Ana Maria Belchior (2015), os partidos políticos portugueses conseguiram alcançar o público nacional por meio de uma ampla divulgação de seus programas de governo, com vistas a proporcionar à população as informações necessárias à formação da vontade dos eleitores, em plena crise econômica deflagrada de 2008 a 2012.

A Constituição portuguesa, em relação aos idosos, garante cinco direitos principais: (i) o primeiro, designa-se como princípio da autonomia, que tem como fundamento reforçar a autonomia das pessoas idosas, garantindo um rendimento digno, acesso à formação em vista ao desenvolvimento social e a uma participação ativa na família e na sociedade (artigo 72º da Constituição Portuguesa); (ii) o outro princípio envolvido é chamado de desenvolvimento pessoal, tendo a ótica da terceira idade como uma fase em que se deve consolidar e expandir os níveis de educação e de cultura (artigo 26º); (iii) o terceiro é o da dignidade, cujo conteúdo tem a ver com as condições de vida, segurança e justiça; (iv) já quanto às questões da saúde, refere-se o princípio de acesso aos cuidados básicos (artigo 64º); (v) por último, e talvez o que mais se aplique a este trabalho, é o princípio da participação ativa na sociedade, que indica a intervenção e envolvimento dos idosos nas políticas públicas que direta ou indiretamente interferem na sua qualidade de vida (artigo 72º), conforme se constatou no estudo de Mariana Ferreira de Almeida (2016). Note-se que estes princípios constitucionais conformam uma expressão do artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e da Resolução de 1982 da Assembleia Geral das Nações Unidas que, nesta altura, convocou a primeira Assembleia Mundial sobre o envelhecimento e que, sobre este assunto, produziu o chamado *Plano Internacional de Ação de Viena* (TRINDADE, 1993) .

A Constituição portuguesa, em seu artigo 72º, tem a epígrafe “Terceira Idade”, em que se leem os nºs 1 e 2, com a seguinte redação:

1. As pessoas idosas têm direito à segurança económica e a condições de habitação e convívio familiar e comunitário que respeitem a sua autonomia pessoal e evitem e superem o isolamento ou a marginalização social.
2. A política de terceira idade engloba medidas de carácter económico, social e cultural tendentes a proporcionar às pessoas idosas oportunidades de realização pessoal, através de uma participação ativa na vida da comunidade.

Na base do exposto, exprime-se que a Constituição da República Portuguesa preconiza a participação sociopolítica dos idosos e incentiva a sua participação eleitoral, nomeadamente com regras infraconstitucionais que estabelecem que, por exemplo, as pessoas com falta de mobilidade, por diversos motivos, votam antecipadamente e, assim, cumprem os princípios constitucionais supracitados. Ainda convém mencionar que, aos idosos internados nos lares, são disponibilizados transportes para que, se assim o quiserem, exerçam o seu voto pessoalmente nas mesas eleitorais (ALMEIDA, 2016). Essas medidas de boa governação aplicadas por meio da legislação portuguesa permitiram que se chegasse a resultados curiosos. Como exemplo, destacam-se as eleições autárquicas de 2017, quando os conselhos com maior

percentagem de idosos tiveram os menores índices de abstenção. Assim, enquanto a média geral de abstenção ficou perto de 50%, os cinco conselhos portugueses que maior número de eleitores idosos tiveram foram: Alcoutim, 22,45%; Monchique, 27,95%; Castro Marim, 32,41%; Vila do Bispo, 34,33%; Aljezur, 39,45% (CNE, 2017). Tal fato parece corroborar um senso comum divulgado de que as pessoas de mais idade e que viveram a ditadura portuguesa, em que o acesso ao voto era condicionado, parecem dar um valor mais elevado a esta capacidade cívica. Também, o reforço dado pela estrutura estatal serve de apoio para que esta manifestação política da vontade dos idosos se concretize de maneira eficiente.

4.2 Os contornos da eficiência e da efetividade na Constituição espanhola

A Constituição espanhola de 1978 (SENADO DE ESPAÑA, 1978) continua praticamente inalterada em sua redação original, tendo passado por duas reformas. A primeira foi levada a cabo na data de 27 de agosto de 1992 (JEFATURA DEL ESTADO, 1992) e a segunda é datada de 27 de setembro de 2011 (JEFATURA DEL ESTADO, 2011). A estabilidade do Texto Constitucional espanhol se manteve inalterada ante a primeira reforma de 1992, visto que referida emenda tinha como objetivo unicamente proceder à harmonização das normas constitucionais de Espanha ao articulado de normas supranacionais da União Europeia – com destaque às garantias processuais eleitorais que foram estendidas aos cidadãos espanhóis para que participassem das eleições para o Parlamento Europeu. A segunda revisão constitucional teve por escopo medidas de contenção de gastos públicos e planeamento orçamentário, haja vista que os fundos europeus que eram destinados ao País passaram a exigir cláusulas mais firmes quanto aos gastos públicos – isto é, a requerer maior eficiência do Estado Espanhol com o manuseio de suas finanças (CENDÓN, 2018, p. 791-792).

O sistema jurídico espanhol é paradigmático do modelo europeu continental. Nesse modelo, afirmam-se três aspectos sensíveis: (i) a separação entre o setor público e o setor privado no ordenamento jurídico, o que acabará por definir os ramos do Direito Constitucional em Penal, Administrativo, Fiscal, Civil, Comercial, Laboral e Processual; (ii) a organização da magistratura judicial, num sistema hierárquico de recursos jurisdicionais; e, principalmente, (iii) o primado da lei e do direito escrito, dentro das fontes do Direito definidas pelo Código Civil como o costume, os princípios gerais do Direito e a própria lei. Realça-se a noção de que o Título VI da Constituição espanhola é exclusivamente dedicado

ao Poder Judiciário e, no seu artigo 117, estabelece que a base da organização dos tribunais é o princípio da unidade jurisdicional. Assim, em Espanha, existe apenas uma unidade jurisdicional, constituída por um corpo único de juízes e magistrados que constituem a *Jurisdicción Ordinária* (MORENO, 2010). Já no artigo 112, define-se que, para um órgão judicial ser “comum”, ele deve estar regulado pela “Lei Orgânica do Poder Judicial”. Todos os órgãos jurisdicionais são unipessoais, com as exceções dos Tribunais Provinciais, da Audiência Nacional, dos Tribunais Superiores de Justiça e do Supremo Tribunal. No sistema espanhol, deve-se entender que a especialização dos tribunais está, além da normal competência territorial, adstrita às ordens jurisdicionais civil, penal, laboral e de contencioso administrativo (FERREIRA DE ALMEIDA, 1998)¹⁹. Com essas informações, sabe-se que os dissídios eleitorais levados ao conhecimento do Judiciário espanhol devem ser tratados com a rapidez necessária para que se alcance a estabilidade sociopolítica (TORCAL, MONTERO e GUNTHER, 2003, p. 13-14).

No que toca diretamente ao princípio da eficiência, a Constituição de 1978 prevê que os diversos órgãos de poder do Estado deverão efetuar seus procedimentos administrativos com base na padronização e na eficiência dos resultados, com vistas a atingir um desempenho de qualidade para os cidadãos (ROSALES-LÓPEZ, 2008). Esse direcionamento constitucional para a eficiência atingiu, sobretudo, os tribunais espanhóis, pois propiciou uma melhor distribuição processual entre as distintas varas e tribunais, além de ter alcançado níveis de produtividade que, já na segunda década do século XXI, passou a contar com mecanismos de autorregulação para que não houvesse discrepâncias significativas entre os juízes e magistrados²⁰ e, assim, acompanhar as diretrizes da União Europeia que incidem sobre a produtividade do setor público (CASTRO e GUCCIO, 2010).

É, sobretudo, na organização do processo eleitoral que esta preocupação com a eficiência se traduz numa tentativa de garantir a representatividade dos cidadãos e quando o sistema eleitoral dialoga com as estruturas sociopolíticas e socioculturais que compõem a

¹⁹ Além dessas ordens, existe, ainda, uma jurisdição militar, que é uma exceção ao princípio da unidade jurisdicional (FERREIRA DE ALMEIDA, 1998).

²⁰ Na prática forense, os termos “juiz” e “magistrado” são usados como sinônimos; porém, há doutrina que aponta como “juiz” o responsável pelo julgamento nas varas sendo as suas decisões denominadas de “sentença”. Nos tribunais de justiça aparecem os “desembargadores” que proferem “acórdãos”; já os “ministros” detêm cargos nos tribunais superiores, como o STJ e STF. Assim, magistrado seria o “gênero” do qual seriam espécies, o juiz de Direito, desembargadores e ministros. Outra doutrina, no entanto, afirma que o magistrado atua nos tribunais de ordem superior e o juíz nas varas de justiça, sendo, assim, regulados por estatutos distintos.

realidade populacional espanhola (MONTERO e LAGO, 2005, p. 357). Tendo em vista que o conservadorismo político espanhol é um dos traços da cultura política sedimentada na monarquia parlamentarista, conforme anotado anteriormente, o surgimento de novos partidos políticos em Espanha é o resultado direto do nível de descontentamento com o défice democrático do diálogo sociopolítico e cultural entre as regiões autônomas e o governo central de Madrid (TORCAL, MONTERO e GUNTHER, 2003, p. 9). Com isso, o surgimento de partidos – como o PODEMOS - conferiu um novo ânimo político à sociedade espanhola e garantiu um aumento significativo de participação eleitoral em Espanha. Demonstrativo do grau de participação dos cidadãos, veja-se o caso das eleições de 2015, comparando com as de 2011: enquanto as eleições de 2011, no auge da crise financeira, registrou um comparecimento de 68,94% de eleitores, as de 2015 conseguiram agregar 73,20% do eleitorado; ademais, os votos válidos somaram um total de 99,25%, denotando que quase a totalidade dos eleitores votou nos candidatos concorrentes nas listas eleitorais (EL PAÍS, 2015).

Veja-se que um dos pontos mais importantes para o bom andamento dos mercados, para a organização da vida social e, enfim, para que haja uma boa governação pública, é que o processo eleitoral seja suficientemente eficiente e que seus resultados sejam tão logo efetivados, com vistas a se proceder à organização das instituições públicas e aplicação das políticas econômicas, orçamentárias e afins. Essas políticas são responsáveis pelo andamento tanto dos negócios públicos, quanto dos privados, em vários aspectos, mas que, ao fim, determinam o nível de organização e preparo de uma determinada sociedade política para a convivência com os paradigmas da nova configuração do espaço socioeconômico da contemporaneidade – a mundialização do sistema de produção capitalista e do comércio internacional. Portanto, é por intermédio da *polity* que se discutem as *politics* para se fazerem as *policies*; isso, se se usar a feliz distinção que a língua inglesa faz entre a Teoria Política, o jogo partidário e as políticas públicas, respectivamente. Assim como Portugal, a Espanha se encarrega de organizar o seu processo eleitoral para que as políticas adotadas pelos governantes estejam (i) de acordo com as expectativas e valores sociais, (ii) consonantes com as necessidades econômicas e as vicissitudes financeiras e (iii) aptas a oferecer respostas rápidas às transições da economia do mercado comum e do mercado internacional.

Nos sistemas que adotam o parlamentarismo, quando não se forma o Governo – leia-se, o Chefe de Estado, na figura do Primeiro Ministro – ou quando ocorre o voto de desconfiança que dissolve o Parlamento, há um período em que as políticas e programas

públicos ficam em suspensão, isto é, não oferecem respostas para novos problemas que se colocam no horizonte dos Estados parlamentaristas (TORCAL, MONTERO e GUNTHER, 2003, p. 15). Em outras palavras, o fortalecimento do processo eleitoral nos regimes democráticos tem implicações diretas na condução da vida política, social e econômica dos Estados europeus. Na Espanha, a principal preocupação dos partidos políticos é alcançar altos níveis de participação popular para que a legitimidade política do governo ofereça um espaço de discussão em que os partidos políticos atuem em bloco, convergindo acerca de problemas do Estado, da sociedade e dos mercados, o que perfila exatamente a questão da eficiência, tanto do sistema eleitoral, quanto do próprio processo que o encaminha – evitando, assim, os sentimentos antipartidários que têm se revelado desde o fim do século XX, não apenas na Espanha, mas, também, em outros países europeus e, mais recentemente, nos países latino-americanos e norte-americanos (TORCAL, MONTERO e GUNTHER, 2003, p. 15-18).

Em pesquisa realizada por Torcal, Montero e Gunther (2003, p. 21), é relatado que de 40 e 60% dos entrevistados em Espanha relataram que “*todos los partidos son iguales*” e que “*sólo dividen a la gente*”. Essa perspectiva pejorativa acerca dos partidos políticos da Espanha faz jus aos programas desenvolvidos para aumentar a participação política, como é o caso das eleições nas quais os eleitores votam por meio de chamada telefônica, como estudado alhures. Esse tipo de solução tenta aproximar os cidadãos do processo político decisório, pela formação de governos que tenham um maior apoio popular e que ajam com maior legitimidade. Assim, a procura de um processo eleitoral mais eficiente tem por efeito secundário o aprofundamento da autoridade política dos candidatos eleitos, tanto no sistema proporcional – sem deixar de lado o fato de que as regiões autônomas também se utilizam desse sistema para formar seus governos – como no majoritário (CASTRO e GUCCIO, 2010).

4.3 O significado prático da eficiência e da efetividade na Constituição brasileira

O artigo 37 da Constituição Federal brasileira estabelece explicitamente que os atos da Administração Pública, em geral, de qualquer dos Poderes da República, deverão obedecer não apenas à legalidade, mas, também, ao princípio da eficiência. Essa eficiência é cobrada, por exemplo, na execução orçamentária, financeira e patrimonial no controle interno de cada um dos Poderes (artigo 74 da Constituição) e perante a determinação da presença dos magistrados nos conflitos fundiários para garantir a eficiente prestação jurisdicional e

pacificação desse tipo de lide (artigo 126). Também é exigida a eficiência na proteção do patrimônio e da vida da população, vez que o aparato de segurança das polícias e das demais forças auxiliares do Estado deverão ser diligentes para manter a segurança pública (artigo 146, § 7º), que compreende, da mesma maneira, a eficiente mobilidade urbana (artigo 146, § 10). Essas são linhas gerais de um princípio que perpassa todos os aspectos das práticas institucionais do Estado.

Registre-se o fato de que a Constituição Federal também possui, em comparação com o modelo português, dispositivos especificamente direcionados para as pessoas idosas. Assim como essas pessoas estão inclusas no Título II, Capítulo I da Constituição, ou no Capítulo IV do mesmo Título, artigo 14, que regulam direitos e garantias fundamentais e direitos políticos que têm por destinatários todos os membros do povo, existem outros, como os do Título VIII, Capítulo II, Seção III, quando se referem à seguridade social e à previdência social. Pode-se afirmar, então, que a Carta Cidadã de 1988 estrutura os princípios básicos que possibilitam a legislação infraconstitucional para que se adotem diversas medidas de proteção quanto aos interesses dessas pessoas, em questões como saúde, educação, trabalho, acessibilidade, lazer e cultura. Por exemplo, um dos aspectos que esta Constituição alcançou foi a acessibilidade, sendo que o Ministério Público foi escolhido pelo Legislador Constituinte Originário como o principal defensor dos direitos dos idosos (MPPR, s/d).

Por decorrência do que foi exposto até este ponto do trabalho, afirma-se que a eficiência e a efetividade dos atos administrativos dos poderes constitucionais estão ligadas ao conceito de probidade administrativa. Para que se entenda essa afirmação, é necessário perfazer uma hermenêutica com base no sistema jurídico como um todo para evitar o discurso positivista que acusa a probidade administrativa de “conceito jurídico indeterminado” (BITENCOURT, 2005, p. 99; GOMES, 2012, p. 187). Quando observado como sistema, o ordenamento jurídico assume uma configuração harmônica entre normas jurídicas que, a despeito de omissões ou erros do legislador, guarda em si uma “possibilidade de sentido”, quer dizer, permite ao jurista executar um exame subjetivo com base em critérios objetivos. Tais critérios objetivos são as demais normas jurídicas, a doutrina sedimentada na experiência e no estudo científico e na jurisprudência dos tribunais (MAXIMILIANO, 2017). Isso leva à conclusão de que o conceito de probidade administrativa é formado com supedâneo em um exame sistêmico do ordenamento jurídico e da natureza dos atos de governo, no que toca aos atos dos diferentes órgãos de poder que possuem autoridade sobre os governados.

Nem mesmo a língua portuguesa é capaz de trazer dúvidas sobre o que seja probidade: “Observância rigorosa dos deveres, da justiça e da moral”; e quanto à propriedade administrativa: “Honestidade e rigor na administração ou na função pública”. (PRIBERAM, 2020). Deduz-se que a dificuldade de compreensão do termo “probidade” entre os juristas deriva, talvez, de uma excessiva separação entre as Ciências²¹ (GERRING, 2011, p. 86) – que vem sendo paulatinamente debelada na doutrina europeia (BILHIM, 2013b, 2013c; DAN e POLLITT, 2015) estadunidense e canadiana (MICHAUD et al., 2011; J. DENHARDT e R. DENHARDT, 2011; R. DENHARDT, J. DENHARDT e ARISTIGUETA, 2015).

A probidade irá alcançar os princípios gerais que regem todas as atividades que se estabelecem no seio do Estado: a impessoalidade e publicidade dos atos administrativos, como princípios jurídicos explícitos no *caput* do artigo 37 da Constituição; o tratamento cívico e, também, moralmente adequado com os cidadãos, como regula o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil (BRASIL, 1994); as condutas consideradas ímprobas, de acordo com a Lei de Improbidade (BRASIL, 1992) e o Código Penal Brasileiro (BRASIL, 1940). Esses exemplos servem para reforçar a ideia de que a probidade administrativa é, inicialmente, um objetivo jurídico-político a ser alcançado, por meio do dever ser (“*Sollen*”, compreendido como o pedido, a instrução, a ordem para fazer algo específico) e, na sua finalidade, um compromisso ético nas relações entre as autoridades e os cidadãos.

Sabe-se que existem políticas judiciárias voltadas para o aumento do acesso da população à cidadania. No que respeita especificamente ao processo eleitoral, a Justiça Eleitoral desenvolve programa de integração de idosos e pessoas com deficiência física para que tenham acesso aos locais de votação. Para que gozem desse benefício, precisam comunicar os seus impedimentos físicos ao juiz eleitoral de sua circunscrição eleitoral, “até 90 dias antes do pleito” (TSE, s/d). Também estão alcançadas por essa política judiciária as lactantes e gestantes, e pessoas com mobilidade reduzida, o que tem tornado efetiva a aplicação dos direitos fundamentais coletivos previstos na Constituição Federal de 1988 (TSE, s/d). Além disso, convém ressaltar que as CEV’s estão dotadas de botões em braile e de saída de áudio para fones de ouvidos cedidos pela Justiça Eleitoral, o que torna possível a votação de pessoas cegas alfabetizadas por esse método; mas também é possível o exercício

²¹ Fez-se referência às Ciências Humanas e Sociais, Jurídicas e Administrativas, que ainda estão a se aproximar nos estudos interdisciplinares que envolvem o Estado e suas ações de governo como objeto de estudo (BILHIM, 2013b).

do voto com pessoa de confiança, mediante comunicação expressa ao presidente da mesa de votações sobre a necessidade de exercer o voto com a ajuda de outrem (TSE, s/d).

Tudo isso indica que a eficiência e a efetividade são dois princípios corolários à probidade administrativa, compondo o seu campo de compreensão semântico e prático. Caso assim não fosse, não seria possível ao aplicador do Direito entender os crimes e ilícitos administrativos que compõem a improbidade administrativa, nem se tinha a chance de cobrar dos servidores e funcionários públicos e demais agentes políticos do Estado qualquer tipo de comportamento ético que compõem a cultura política brasileira, porquanto estão assentados em valores sociopolíticos contidos na própria Constituição de 1988. Assim, com o amparo da legislação vigente, diz-se com margem de segurança que o comportamento dos agentes estatais deve corresponder ao dever de agir com eficiência e efetividade, evitando a procrastinação, o desvio de funções e outras práticas que submetam a risco o processo eleitoral. Como se teve oportunidade de discutir, a inovação tecnológica das CEV's foi um passo importante para facilitar o próprio processo eleitoral, de modo que, associado à defesa da inclusão política que aumenta os níveis de representatividade e fortalece a disseminação das informações dos partidos políticos (MENDONÇA e DUARTE, 2019) e o comparecimento obrigatório às urnas, são medidas que tentam conferir maior eficiência jurídico-política e efetividade jurídico-processual às eleições (BALBE, 2010).

Veja-se que, mesmo ante as distintas fases de intensificação ou amenização do grau de participação política, o Brasil ainda possui uma democracia forte que, depois de 1988, ficou mais sólida, contando com um apoio institucional do Poder Judiciário na condução dos processos eleitorais. Ainda merecem destaque algumas alterações legislativas: tanto a chamada “Lei da Ficha Limpa” (BRASIL, 2010) quanto as medidas legais para o financiamento particular de pessoas físicas de campanhas regulamentadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2019a; 2019b) ajudaram a dar um contorno mais transparente aos limites entre o público e o privado, além de impedir a participação de agentes criminosos e corruptos nas competições eleitorais (SANTOS e TELLES, 2014).

4.4 Convergências político-constitucionais entre os países

A despeito das disputas ideológicas surgentes na última década, que concede força aos discursos antipartidários, considera-se que Portugal, Espanha e Brasil possuem em comum o

pluralismo político²² como cláusula pétrea de suas Constituições, o que dá ensejo à formação de um sistema político democrático alicerçado na participação de legendas políticas diversas nos seus processos eleitorais. Como se viu anteriormente, os princípios da eficiência e da efetividade estão diretamente ligados à legitimidade política por detrás do acesso ao processo eleitoral, seja pela via do sufrágio universal, direito e secreto para os cidadãos, seja para a inscrição dos partidos políticos aptos à participação no referido processo político. Ainda, convém reafirmar-se a cláusula discutida anteriormente, sobre a incompatibilidade entre a democracia com práticas antidemocráticas²³; na democracia, as ideias são livremente expostas, mas todo ataque ao próprio regime deve ser rechaçado pelas instituições públicas do Estado²⁴.

No exame das constituições estudadas, verifica-se uma constante preocupação com a participação política organizada pela via partidária. Essa via converte-se no esteio de sustentação do regime democrático – até quando o candidato à Presidência da República Portuguesa não necessita de estar vinculado a qualquer partido político, mas, até hoje, nenhum presidente foi eleito sem o apoio explícito de pelo menos um dos principais partidos políticos portugueses (MIRANDA, 1996). Assim, logo no número 2 do artigo 10º da Constituição de Portugal, os partidos políticos são citados como principais representantes da vontade popular que, nesse caso, expressa a própria soberania do povo, e a sua participação na concorrência eleitoral deve ser pautada “pelos princípios da independência nacional, da unidade do Estado e da democracia política”. (ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 2005). Ainda sobre o caso português, desvela-se o princípio da liberdade de associação como direito

²² Ver: “Princípios fundamentais”, no artigo 2º “Estado de direito democrático”, da Constituição da República Portuguesa (ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 2005); “Título preliminar”, no artigo 1, nº 1 da Constituição espanhola (SENADO DE ESPAÑA, 1978); “Título I, Dos Princípios Fundamentais”, no artigo 1º, inciso V da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988).

²³ Tanto isso se confirma, quanto a própria Constituição de 1988 atesta a impossibilidade de se eliminar do ordenamento jurídico brasileiro “o voto direto, secreto, universal e periódico” nem “os direitos e garantias individuais”. (artigo 60, § 4º, incisos II e IV, respectivamente).

²⁴ Não causa espanto que, por ter nascido logo após o fim de um regime autocrático, a Constituição brasileira de 1988 tenha colocado como garantia fundamental a defesa do Estado democrático, estabelecendo um tipo penal constitucional, conforme se lê no artigo 5º, inciso XLIV: “XLIV - constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático” (BRASIL, 1988).

Já a Constituição da República Portuguesa garante a defesa do Estado de direito democrático no artigo 9º, nos seguintes termos: “b) Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático; c) Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais” (ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 2005).

No caso da Constituição espanhola de 1978, com a redação atual que lhe deu as duas revisões constitucionais já mencionadas nesta dissertação, a defesa do regime democrático encontra-se positivada de maneira esparsa, visto que os partidos políticos, os sindicatos, as forças armadas, as escolas e o povo encontram-se todos submetidos ao princípio da supremacia constitucional e, no tocante à preservação da democracia, todos estão vinculados aos princípios democráticos que se encontram nos artigos 1, 6, 7, 26 e 52.

explícito, concorrendo para que os partidos políticos tenham a grave função democrática de ajudar a formação da vontade popular e participar na formação do poder político (artigo 51º). Examinando a Constituição espanhola, verifica-se uma similaridade em relação a essa condicionante, acerca dos partidos políticos e da sua função coadjuvante à instituição da democracia; logo no início da Constituição de 1978, o artigo 6 declara que os partidos políticos expressam o pluralismo político e “concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política”²⁵. A Constituição brasileira em vigor estabelece a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos, fazendo ressalva à defesa da “soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana”. (artigo 17, *caput*, da Constituição). Os preceitos aplicáveis aos partidos políticos brasileiros estão contidos no artigo 17 do Texto Maior, e englobam os seguintes aspectos: ter caráter nacional; estarem proibidos de receber recursos financeiros de entidades e governos estrangeiros ou de a eles estarem subordinados; têm o dever de prestar contas à Justiça Eleitoral; e ter representação parlamentar nos termos da legislação vigente²⁶. O parágrafo quarto do artigo 17 ainda estabelece uma restrição, relativa à impossibilidade de representarem organizações paramilitares, o que afasta, logo de plano, qualquer tipo de organização fascista²⁷ que queira adentrar o sistema eleitoral e participar do processo eleitoral brasileiro. Tão mais eficiente é o processo eleitoral, quanto mais efetiva for a participação dos partidos políticos no sistema eleitoral e democrático²⁸. A observância dos princípios constitucionais citados aumenta a eficácia e a efetividade das democracias (BONAVIDES, 2016; MIRANDA, 1997; CANOTILHO, 2011; ALVAREZ CONDE, 1991).

²⁵ Traduziu-se: “formação e manifestação da vontade popular e são um instrumento fundamental para a participação política”.

²⁶ Artigo 17, incisos I, II, III, IV (BRASIL, 1988).

²⁷ De acordo com Norberto Bobbio, o fascismo caracteriza-se como um regime autoritário com concentração total de poderes nas mãos do líder do governo. Exige um culto à personalidade e caracteriza-se na prática pelo controle da violência não institucionalizada e que é exercida por meio de milícias de caráter paramilitar. Preconiza uma movimentação de massas que são controladas através dos meios de comunicação social e a expansão de uma ideologia única, não admitindo qualquer crítica ao *status quo*. Segundo Bobbio, tem que se considerar o fascismo na sua dimensão histórica na Itália e na Alemanha, já que é um movimento político, econômico e social que se desenvolve nesses dois países europeus, depois da Primeira Guerra Mundial, como efeito de crises econômicas e sociais que abalaram as estruturas sociopolíticas italiana e alemã. Caracteriza-se o fascismo por meio de oito pontos básicos: (i) totalitarismo e corporativismo; (ii) valorização do nacionalismo; (iii) ênfase no militarismo; (iv) obsessão pela segurança nacional; (v) desprezo por outras formas de pensar, o que leva à perseguição de intelectuais e artistas; (vi) desdém pelos direitos humanos; (vii) censura e controle dos meios de comunicação; e (viii) usar a religião como forma de manipulação total (BOBBIO, 2000; ARENDT, 2017; BOBBIO, 1998; PAXTON, 2007).

²⁸ Note-se que o número de partidos políticos no Brasil é muito grande, sendo mais de 30 os registrados no Tribunal Superior Eleitoral. De fato, aponta-se esta “pulverização partidária” como um dos pontos de bloqueio do sistema político brasileiro.

Cabe lembrar, por oportuno, que, embora os partidos políticos sejam pessoas de Direito privado, a filiação partidária é condição obrigatória para o ingresso e investidura aos cargos políticos, trata-se de condição de elegibilidade aferida no registro de candidatura, por força do artigo 14, §3^a, V, da Constituição de 1988, estando o regulamento dos partidos previsto na Lei 9.096 de 19 de setembro de 1995.

Como já referido, os modos do escrutínio são designados como regimes eleitorais ou sistemas eleitorais que assim se exprimem como unidades de ideias sinônimas. Na prática, a escolha de determinado sistema eleitoral denota alguns problemas técnicos que são resolvidos mediante aquilo que se designa como processo eleitoral, mas também outros tipos de questões, que têm relação com a modalidade como são repartidos os lugares dos eleitos, tendo em conta a vontade expressada pelos eleitores nas urnas. Será, porém, considerado que aquilo que se designa como processo eleitoral deverá obedecer a determinados princípios apostos nos textos constitucionais, como o da segurança jurídico-eleitoral e o importante princípio da liberdade da propaganda política (liberdade de pensamento e expressão – art. 5º, IV e IX, e art. 220, da Constituição de 1988). Isso leva a perscrutar as Constituições de Espanha, Portugal e Brasil, em busca de congruências e dessemelhanças nos seus articulados constitucionais relativos tanto aos sistemas, quanto aos processos eleitorais. Assim, serão examinadas as regras constitucionais quanto aos princípios proporcional e majoritário, na escolha dos representantes dos órgãos de poder.

O princípio da segurança jurídico-eleitoral assegura que as regras definidas na legislação que cuida do processo eleitoral sejam respeitadas por todos os envolvidos no processo político, atingindo os eleitores, os partidos políticos e as instituições estatais. Exprime-se a ideia de que, de maneira indireta, alcança toda a sociedade política de um determinado povo (MARTINS, 2004). Haja vista que a eleição é uma “fotografia no tempo” dos anseios dos eleitores sobre a situação política em que estão inseridos, se as eleições são desvirtuadas pela prática de condutas ilegais, desvirtua-se não somente a ordem constitucional, mas, o que é mais grave, a expressão da vontade popular que se expressa pela via do voto. Se as regras não são respeitadas, perde-se o momento político-social que se afigura como único e irrepetível, daí que repetir eleições pela falta de cumprimento de normas é sempre um problema para efetividade do processo eleitoral. Nesse sentido, louva-se no pensamento de Luís Roberto Barroso:

[...] a ideia da efetividade, conquanto de desenvolvimento relativamente recente, traduz a mais notável preocupação do constitucionalismo nos últimos tempos.

Ligada ao fenômeno da juridicização da Constituição, e ao reconhecimento e incremento da sua forma normativa, a efetividade merece capítulo obrigatório na interpretação constitucional (BARROSO, 2001, p. 240).

Por sua vez, o Recurso Extraordinário (RE) 633.703, de relatório do ministro Gilmar Mendes no STF, em 2011, foi tido como um divisor de águas na interpretação do artigo 16 da Constituição Federal, que traz a incidência do princípio da anualidade ou anterioridade eleitoral, ao prever que: “A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.” Também neste julgamento, o processo eleitoral foi considerado como garantia constitucional de igualdade de chances e da proteção das minorias. Aspecto que também se mostra é saber se a modificação pretendida afeta a proteção concreta ao exercício de direitos políticos, que são direitos individuais fundamentais²⁹. Registre-se o fato de que referido princípio também atinge eventuais decisões/jurisprudências do TSE, bem como suas resoluções, por dotarem de caráter peculiar - regerem e influenciarem todo o processo eleitoral - traduzindo-se em postulado da segurança jurídica no âmbito eleitoral, sendo, portanto, uma garantia fundamental do cidadão-eleitor, do cidadão-candidato e dos partidos políticos (confiança).

²⁹ Recentemente, essa discussão veio à tona com a promulgação da Emenda Constitucional 107, de 02 de julho de 2020, ao adiar as eleições municipais estabelecidas em outubro de 2020 para o dia 15 de novembro, em primeiro turno, e no dia 29 de novembro de 2020, em segundo turno, onde houver, em razão da pandemia da Covid-19, e os prazos eleitorais respectivos. Os debates foram realizados anteriormente à aprovação da Emenda em audiência pública no Congresso Nacional com o TSE e a participação da sociedade civil e médicos, quando muito se debateu que o princípio da anualidade representa garantia concreta ao exercício dos direitos políticos e não seria afastado por EC, nos termos do art. 60, §4º, IV, da Constituição, exceto para assegurar a sobrevivência de outro direito também previsto em Cláusula Pétrea, como: o exercício do voto direto, secreto, universal e periódico (art. 60, §4, II da CR/88), ou para ampliar a garantia desses mesmos direitos individuais. Apontou-se ainda que a mudança da data do pleito, apesar de ocasional e excepcional, não poderia ser considerada casuística, na compreensão de algo que seja realizado para conformar situação politicamente indesejável.

A discussão, portanto, não é nova e foi amplamente debatida nos julgamentos do Supremo Tribunal Federal, ao julgar: a ADI 3.345, relatada pelo ministro Celso de Mello, e manter a Res.-TSE 21.702, de 2004, que fixava o número de vereadores para a eleição; no RE 631.102, rel. min. Joaquim Barbosa, *DJe* de 18.6.2011, ao definir que as alterações realizadas na Lei das Inelegibilidades pela Lei Complementar 135, de 2010, não seriam aplicáveis às eleições do ano em que for introduzida a modificação; e quando o STF decidiu que a alteração constitucional relativa ao número de vereadores não seria aplicada ao processo eleitoral já iniciado e encerrado (ADI 4307 MC-REF, rel. Cármen Lúcia, *DJe* de 5.3.2010). De igual modo, na ADI 3.685, rel. min. Ellen Gracie, *DJ* de 10.8.2006, que tratou da alteração constitucional introduzida pela EC 52, de 2006, que alterou as regras para formação de coligações, na ADI 3741, rel. min. Ricardo Lewandowski, *DJ* 23.2.2007, ao examinar a incidência das regras introduzidas pela Lei 11.300, de 2006, e na ADI 6359 MC/DF no dia 14.05.2020, ao tratar dos prazos de desincompatibilização.

Com amparo nesses julgados e em vários outros, conclui-se que a regra do artigo 16 da Constituição da República tem intensiva incidência quando há risco de quebra da igualdade de chances entre os participantes do processo eleitoral.

Assim, as alterações na jurisprudência, especialmente no decorrer do período eleitoral, não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto e somente terão eficácia sobre outros casos nas eleições seguintes.

Na Constituição espanhola, a segurança jurídico-eleitoral está plasmada quando define de modo categórico no número 2 do artigo 23, que obriga os cidadãos a respeitar as regras definidas na legislação eleitoral quando do sufrágio universal, ou quando o Rei conclama novas eleições diante da perda de confiança nas Cortes gerais parlamentares, e em todas as circunstâncias do artigo 115 que preveem a dissolução da Câmara de Deputados, ou, finalmente, como está definido no número 5 do artigo 99, quando, após eleições que não dão sustento parlamentar. Detecta-se na Constituição brasileira este mesmo princípio no Título II, “Dos direitos e garantias fundamentais”, especificamente no Capítulo IV, “Dos direitos políticos”, conforme as regras gerais para o exercício da soberania popular, que contêm: as formas de participação direta do povo, as determinações sobre o alistamento e voto obrigatório, as condições e restrições de elegibilidade, as reeleições dos chefes do Executivo, e a superior importância da intervenção da Justiça Eleitoral na impugnação dos mandatos eletivos (artigo 14) e a cassação dos direitos políticos (artigo 15), sobre a vigência e aplicabilidade da legislação eleitoral (artigo 16). Na Constituição portuguesa, o artigo 113º “Dos princípios gerais do direito eleitoral” traz como regras as seguintes: a transparência e fiscalização das contas eleitorais por parte do CNE, e um dispositivo específico sobre a dissolução de órgãos colegiais baseados no sufrágio direto, que exigem a remarcação das eleições para os “sessenta dias seguintes e pela lei eleitoral vigente ao tempo da dissolução, sob pena de inexistência jurídica daquele ato”. (artigo 113º, nº 6 da Constituição da República Portuguesa). Ainda, a Constituição de Portugal admite a recondução do Presidente da República apenas uma vez (artigo 123º), com regras para a candidatura para o cargo de Presidente por meio de assinaturas dos concidadãos portugueses – entre 7.500 e 15.000 assinaturas – para citar alguns exemplos.

A liberdade de propaganda política é fundamental como princípio do processo eleitoral, tornando eficiente o acesso dos partidos políticos à divulgação de seus programas políticos perante a população. No Brasil, uma vez registrados os partidos políticos no Tribunal Superior Eleitoral, são-lhes atribuídas verbas do fundo partidário para organizarem-se materialmente para a disputa eleitoral, com a permissão de acesso gratuito aos meios tradicionais de comunicação (artigo 17, §§ 2º e 3º) – mas desde que possuam

[...] no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou II - tiverem elegido pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. (Constituição Federal de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017).

Em 6 de outubro de 2017, a Lei 13.487 alterou as Leis 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha, mais conhecido como fundo eleitoral, coexiste com o fundo partidário, e é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral.

No regime português vigora a liberdade de ação e propaganda das candidaturas, aliás, como toda a propaganda político-partidária, tenha ela ou não cariz eleitoral, e tem como objetivo influenciar os eleitores e obter a adesão aos programas que são divulgados por parte de cada um dos partidos e conquistar o eleitorado. Esta liberdade de ação e propaganda (artigos 13º e 113º da Constituição de 1978) aparece como corolário do artigo 37º da Constituição da República Portuguesa que exprime a importância em “divulgar livremente o pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio”. (ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 2005). O artigo 6 é claro ao enfatizar a liberdade dos partidos políticos em ter acesso à formação da vontade política do eleitorado, resguardada a observância das normas constitucionais e dos princípios democráticos.

Já foi comentada e apontada nas três constituições estudadas a necessidade de cumprimento das regras do sistema eleitoral, tanto quanto adotam a representação proporcional ou a majoritária. Inclusive, teve-se oportunidade de trazer à colação o problema da representatividade dos cidadãos perante regimes que se estabelecem pela decisão da maioria dos eleitores. Resta a ser comentado é que a representatividade política das nações democráticas está amparada na liberdade do mandato, isto é, como adverte Giovanni Sartori (1994), uma vez formados os governos, o mandatário passa a governar o mandante, pois foi-lhe atribuído o exercício da soberania de maneira não imperativa, pois este mandato está plenamente vinculado à legalidade e, sobretudo, ao princípio da primazia da Constituição – nas três constituições examinadas.

A importância do sufrágio para o processo eleitoral é substancial e incontornável nas três Constituições examinadas. Foi por essa razão que se decidiu examinar os aspectos político-históricos e sociais que deram causa à elaboração das Constituições portuguesa,

espanhola e brasileira. Todas apontam para um sufrágio universal e direto, baseado na liberdade de decisão do eleitor sobre o destino de seu voto, contando com sua inviolabilidade, de modo a se conseguir uma isonomia eleitoral – *one man, one vote* já referido por George Horwell em 1880 e retomado nos Estados Unidos da América com o slogan *one person, one vote* por Warren Court nos anos 60 do século XX (MICHEL L. BALINSKI, 2001).

CONCLUSÃO

O estudo desenvolvido e até aqui relatado desvela três aspectos da eficiência e da efetividade dos processos eleitorais: quanto à sua forma, os mecanismos implementados para facilitar o processo eleitoral, com a inserção de mecanismos de tecnologias da informação e comunicação em níveis diversos e diferenciados; quanto ao seu conteúdo, as medidas políticas adotadas para incentivar a participação cívica dos eleitores e conferir uma melhor representatividade deles nos órgãos de poder do Estado; e, entretanto, a correlação entre forma e conteúdo, faz emergir o terceiro ponto, já que se precisa levar em consideração alguns aspectos detectados durante o levantamento bibliográfico e documental produzido na fase metodológica de coleta de dados. Esses aspectos ligam-se, primordialmente, ao vasto contingente eleitoral brasileiro, ao médio número de eleitores espanhóis e ao reduzido total de eleitores portugueses. São dados que também precisam ser apreciados ante o volume populacional destes três países, o que vai denotar uma dificuldade ainda maior do processo eleitoral brasileiro em alcançar todo o eleitorado no território nacional.

Ademais, a própria estrutura política dos órgãos de poder, as competências que possuem e a maneira como as exercem no articulado constitucional – visto como um sistema harmônico e hierarquizado de normas – também interferem na percepção do eleitorado dos países investigados. Enquanto Portugal e Espanha possuem um sistema normativo nacional que reparte competências soberanas com o supranacional da União Europeia, o Brasil apresenta-se como uma federação – o que não implica menores dificuldades quanto à formação da representatividade do eleitorado, visto que, enquanto a Câmara dos Deputados versa sobre os interesses dos eleitores, o Senado tem claramente a vocação para a defesa dos interesses das elites políticas estaduais. Assim, as percepções dos eleitores sobre a legitimidade e a necessidade de participação no sufrágio universal começam a ficar confusas, visto que, enquanto nos dois países europeus os cidadãos nacionais não conseguem perceber bem o papel dos eurodeputados, os eleitores brasileiros não logram notar bem quais são os programas dos mais de 30 partidos legalmente constituídos perante a Justiça Eleitoral.

Do ponto de vista da forma, os três países estudados possuem normas constitucionais que derivam de um padrão adotado na terceira vaga de democratização, com cartas magnas razoavelmente extensas e criteriosas para a limitação do exercício de poder dos governantes. Tendencialmente menos vocacionado para a participação democrática, o Brasil necessita de uma legislação que torna o voto obrigatório – caráter de vigência reforçada pela existência de

sanções de natureza administrativa e civil, como a proibição de participar em concursos públicos e o pagamento de multa, por exemplo. Pensando-se em termos comparativos, também se diz que os portugueses e espanhóis têm alguns níveis de abstenção e de protesto contra o sistema eleitoral, alcançando, de soslaio, o processo eleitoral. O que se divisa, porém, são dois aspectos bastante diferenciados quanto à formação da vontade dos eleitores nos três países estudados: o capital social dos europeus é muito superior ao brasileiro, assim como os recursos de que aqueles dispõem para fazer valer as regras de harmonização política e social da União Europeia. No Brasil, a democracia de baixa intensidade que se verifica é resultante de um longo processo histórico que conferiu uma vocação sociopolítica menos engajada; o voto censitário, o chamado “voto de cabresto” dos coronéis da Velha República e do período varguista ficou enraizado na cultura política nacional - cultura que é reforçada pela falta de educação formal e da formação de uma cultura cívica já nos primeiros anos escolares.

É por essa razão que os processos eleitorais comparados nesta dissertação contêm as especificidades que foram ressaltadas, haja vista que, ante as coincidências em relação ao conteúdo formal que preveem acerca da democracia como um desiderato valorativo – um autêntico dever-ser, dir-se-ia até utópico – foram identificados pontos relativos à prática ou efetivação do conteúdo formal das normas que regulam as democracias investigadas. Percebeu-se, ainda, que a interação forma-conteúdo resulta, decerto, em discrepâncias entre o que se chama de vontade ou finalidade da lei, de um lado, e os comportamentos das autoridades públicas e dos cidadãos, de outro.

Um dos aspectos que deve ser referenciado neste trabalho, para que se ilustre o quão árduo é o caminho a se percorrer para se obter os resultados materiais que seriam defensáveis na perspectiva formal das três legislações, considera-se pertinente a formação da agenda política e da responsabilização dos representantes políticos. Nesses dois pontos, em especial, incide o controle da participação popular que, ao observar as medidas governamentais tomadas pelos representantes eleitos em sua atuação legislativa ou executiva, traçam perfis de valor acerca da atividade política em si, fazendo com que aumentem ou diminuam seu interesse pela política. No primeiro caso, o crescimento do interesse pela participação cívica eleitoral se dá em momentos de tensão social entre distintas ideologias, como ficou claro no processo de eleição da Assembleia Constituinte portuguesa de 1975 e no movimento “Diretas Já” do caso brasileiro, que foram decorrentes do fim de dois regimes autoritários cujas características são bem semelhantes. No caso espanhol, a Constituição de Cádiz – que serviu de esteio ao constitucionalismo ibero-americano – também reflete qual a interação poder

político com o contratualismo constitucional. As lutas pelo poder são cruciais para a elaboração de textos constitucionais inovadores, quer por força do *coup d'Etat*, quer pela revolução – porque um novo texto constitucional é, em si, uma ruptura de um regime político em relação ao anterior. O que se notou, entretanto, foi que a continuidade das normas que integram o sistema jurídico-eleitoral não proporciona uma autêntica mudança na maneira como os regimes são constituídos e como trabalham para a governação das sociedades. Nos casos português e espanhol, foram lutas intestinas que impuseram às elites conservadoras a consagração de direitos civis e políticos mais alargados. No caso brasileiro, foi a abertura política longa, gradual e controlada pelos militares que, de 1979 a 1985, resultou na autorização para que se estabelecesse uma Assembleia Nacional Constituinte.

Outrossim, a participação dos militares portugueses e brasileiros na elaboração de seus textos constitucionais respectivos revela um ponto em comum entre a formulação da Constituição Federal de 1988 e a Constituição da República Portuguesa de 1978, mas com práticas e objetivos diversos. Enquanto os militares portugueses continuaram a tutelar a Política e a executar a guarda da Constituição, os membros das forças armadas brasileiras interferiram somente quanto às teses desenvolvimentistas e que garantiam a continuação da república federativa – diga-se de passagem que o Exército Brasileiro demonstra um conservadorismo no que tange ao positivismo do século XIX e seu apego pelo progresso fundamentado na ordem; igualmente, a defesa da forma federativa segue uma longa tradição, que se inicia na Primeira República. No caso espanhol, o que se verificou foi um processo constituinte diverso, fundado no interesse da preservação da elite política (aristocrático-monarquista), com a recepção da Estado de Direito Social e Democrático que serve como quesito de legitimação dos valores sociais do Governo Central e que, muitas vezes, resultam em tensões nas regiões autônomas. Isso indica que a resultante política espanhola diverge daquelas do Brasil e Portugal quanto ao manutenção da União, no primeiro caso, e da inevitável defesa do Estado Unitário, no segundo, enquanto a Espanha se vê em constante processo eleitoral – com base em referendos – para o alargamento da autonomia e das competências políticas das suas regiões.

Voltando-se a perspectiva para a modalidade dos processos eleitorais, lobrigam-se algumas distinções entre os países. Em Portugal, a participação e a fiscalização nas mesas eleitorais sucedem por indicação dos partidos políticos e pelo voluntariado dos eleitores. No Brasil, a Justiça Eleitoral convoca os mesários dentre os eleitores cadastrados e servidores públicos, restando aos partidos políticos a liberdade de constituir fiscais para acompanhar as

votações no dia do pleito. Na Espanha, a contagem de votos tem possibilidade de ser feita por empresas privadas, o que, de já, se mostra como um diferencial de monta, visto que já incorpora os princípios da Nova Gestão Pública. No quesito eficiência, os melhores resultados são do processo eleitoral brasileiro, que incorporou a biometria na identificação do eleitor e as urnas eletrônicas (sem uso da internet) que, ao final da votação e por meio da rede mundial de computadores, enviam a apuração dos votos de maneira automática, em cada ponto do País onde estão instaladas para o Tribunal Superior Eleitoral – em Brasília. A modalidade mais modesta da incorporação das tecnologias de comunicação fica, em segundo lugar, com a Espanha, que autoriza seus eleitores a votar por telefone. Portugal dispõe de mecanismos de cadastramento teleinformático para atualizações de dados cadastrais do seu processo eleitoral, mas manteve-se na tradição dos votos em papel, tendo sido recusada a reforma que pretendia alargar os mecanismos de captação dos votos eleitorais, demonstrando seu conservadorismo na cultura sociopolítica.

Tenha-se em conta, inclusive, o fato de que essas tensões sobre as reformas constitucionais que atingem os processos eleitorais foram marcadas por crises de representatividade nos três países investigados. Tanto na transição democrática brasileira, quanto na espanhola e portuguesa, foram verificadas a mudança de siglas partidárias e a formação de novos partidos políticos – com a ressalva de que em Portugal não havia partidos políticos, mas, apenas a União Nacional, que não era definida como partido e sim como uma associação política que agregava os defensores do regime. Da mesma maneira, no Brasil, a formação dos partidos com base sindical, como o Partido dos Trabalhadores (PT), e com vias mais progressistas, como o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) são reflexos de uma alternância do sistema eleitoral que contou com a renomeação de partidos oriundos do período ditatorial, como o Aliança Renovadora Nacional (ARENA), rebatizado como Partido Democrático Social (PDS, depois Partido Progressista Renovador – PPR, e ainda, Partido Progressista Brasileiro – PPB e hoje, Partido Progressista ou PP) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que passou a se chamar PMDB e, recentemente, voltou a se chamar MDB. Na Espanha, o *Nacionales* era o único partido político do período franquista que, em decorrência da guerra civil espanhola, concentrou o poder num regime ditatorial e personalista – na figura do General Francisco Franco. Já depois do fim da Segunda Guerra Mundial, em 1947, Franco edita a “Lei de Sucessão” que indicava que, quando ele morresse, seria reestabelecida a monarquia constitucional em Espanha; e assim aconteceu, em 1975, com a morte do ditador. Esta lei de Franco - todas as análises indicam - aparece pelo fato do apoio

de Franco às forças do Eixo, durante a Segunda Guerra Mundial, derrotadas pelos Aliados nesse conflito e que desprestigiou o regime e o sistema político vigentes.

Perceba-se que as transições constitucionais e seus efeitos sobre os processos eleitorais são marcadamente dependentes da compreensão dos fenômenos políticos narrados no decurso desta dissertação. Não seria suficiente fazer uma análise puramente jurídica dos princípios da eficiência e da efetividade, sem se traçar os contornos histórico-políticos e sociais que ocasionaram nas rupturas jurídico-constitucionais estudadas. A formação de uma cultura democrática aparece, nesse sentido, como algo a ser encarado, não da perspectiva puramente formal – dos processos eleitorais e seus ritos – mas desde uma junção dessa com o seu contraponto material – que se presta a reafirmar a pluralidade política das sociedades contemporâneas. Todas essas leituras fazem parte de uma ampla contextualização da participação política dos cidadãos que, em último caso, são os destinatários finais das normas que preveem a eficiência e efetividade dos processos político-eleitorais estudados.

REFERÊNCIAS

- ABUSHOUK, A. I. The Arab Spring: A Fourth Wave of Democratization? *DOMES, Digest of Middle East Studies*, Online, v. 25, n. 1, p. 59-62, Spring 2016. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/dome.12080>>. Acesso em: 15 maio 2020.
- AGUILAR, L. F. El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, v. 39, n. 1, p. 5-32, octubre 2007. ISSN ISSN: 1315-2378. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533693001.pdf>>. Acesso em: 12 julho 2020.
- AIETA, V. S. *Criminalização da política: a falácia da “judicialização da política” como instrumento democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- ALMEIDA, J. P. «A evolução do Direito de Sufrágio na história Constitucional Portuguesa. *Working Paper #65, Observatório Político*, Lisboa, p. 1-14, novembro 2016.
- ALMEIDA, M. F. D. Iniciativas de participação cidadã de idosos em Portugal: um estudo exploratório. *Revista Análise Social*, Lisboa, v. 219, n. 1, p. 402-431, junho 2016. ISSN ISSN 0003-2573. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/aso/n219/n219a06.pdf>>. Acesso em: 1 julho 2020.
- ALVAREZ CONDE, E. Los Principios del Derecho Electoral. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Logroño, v. 9, p. 9-37, 1991.
- ALVAREZ, J. G. *Provincias, regiones y comunidades autónomas: la formación del mapa político de España*. Madrid: Secretaría General del Senado, 2002.
- ÁLVAREZ, L. Á. *et al.* Alcaldías con gestión pública eficaz, eficiente y efectiva planeada desde la campaña política. *Revista Análisis Político*, Caracas, v. 23, n. 69, p. 58-68, 2010. ISSN ISSN 0121-4705.
- AMARAL, F. D. Estado. *Revista Pólis*, Lisboa, v. 2, n. 1, p. 1126-1177, 1983.
- AMARAL, G. R.. Efetividade, segurança, massificação e a proposta de um "incidente de resolução de demandas repetitivas". In: *Revista de Processo*. Vol. 196/2011. p. 237 – 274. Jun/2011.
- AMARAL, M. L. *A forma da República*. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.
- ANAYA, P. O. *Los socialistas europeos y la transición española (1959-1977)*. 2ª. ed. Madrid: Marcial Pons Historia, 2005.
- ARAUJO, J. A. E. *La Constitución como Proceso y la Desobediencia Civil*. Madrid: Trotta, 1994.
- ARCE IGNACIO, R. D. *La España Contemporanea (1975-2012): Evolución Política y Marco Constitucional*. Milano: EDUCatt, 2012.
- ARENDT, H. *The Origins of Totalitarianism*. 8. ed. New York: Harvest Book, 1973.
- ARENDT, H. *As Origens do Totalitarismo*. Lisboa: Edições Dom Quixote, 2017.

ARGOLO, J. A. *Terrorismo e Mídia*. Rio de Janeiro: Editora E-papers, 2012.

ARRIGHI, G. Review: COMAROFF, John; COMAROFF, Jean. Law and Disorder in the Postcolony. *American Journal of Sociology*, v. 114, n. 2, p. 562-564, september 2008.

ASSEMBLEIA CONSTITUINTE. Constituição da República Portuguesa - Texto originário da Constituição, aprovada em 2 de Abril de 1976. *Biblioteca da Assembleia da República Portuguesa*, 1976. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP1976.pdf>>. Acesso em: 13 março 2020.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. Constituição da República Portuguesa - VII Revisão Constitucional [2005]. *Biblioteca da Assembleia da República*, 2005. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em: 13 março 2020.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. Diário da República, 1ª série, nº 155, 13 de agosto de 2018. *Diário da República Portuguesa*, 2018a. ISSN Lei nº 47/2018 de 13 de agosto. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/116029385>>. Acesso em: 13 abril 2020.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. Diário da República, 1ª série, nº 158 - 17 de agosto de 2018. *Diário da República*, 2018b. ISSN Lei Orgânica nº 3/2018 de 17 de agosto. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/116090196>>. Acesso em: 20 abril 2020.

ÁVILA, H. *Segurança Jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário*. São Paulo: Malheiros, 2012.

BALBE, R. D. S. Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 61, n. 2, p. 189-209, 24 jan 2010. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/45/43>>. Acesso em: 3 julho 2020.

BAQUERO, M. Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 2, p. 380-413, 2008.

BARATA, J. L. *Juízes e comunicação social: um divórcio sem razão*. X Congresso da Associação Sindical dos Juízes Portugueses. Lisboa: ASJP. 2014. p. 1-27.

BARBOZA, E. M.de Q. *Precedentes judiciais e segurança jurídica: fundamentos e possibilidades para a jurisdição constitucional brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2014.

BARROSO, L.R. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

BARROSO, L. R. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.

BASTOS, M. S. Constituição Federal: o estatuto jurídico-político. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, v. 19, n. 1, p. 139-143, 2012.

BECHARA, G. N.; RODRIGUES, H. W. Ditadura militar, atos institucionais e Poder Judiciário. *Revista Justiça do Direito*, Online, v. 29, n. 3, p. 587-605, setembro/dezembro

2015. Disponível em: <<http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/download/5611/3826/0>>. Acesso em: 29 abril 2020.

BELCHIOR, A. M. Crise económica e percepções sobre a ideologia dos partidos políticos em Portugal (2008-2012). *Revista Análise Social*, Lisboa, v. 217, n. 1, p. 734-760, dezembro 2015. ISSN 0003-2573. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/aso/n217/n217a03.pdf>>. Acesso em: 17 abril 2020.

BERCOVICI, G. Constituição e Política: uma relação difícil. *Revista Lua Nova*, São Paulo, v. 61, p. 5-24, 2004. Acesso em: 2 junho 2020.

BILHIM, J. A. D. F. *Governança e inovação nas autarquias locais*. XII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo: CLAD. 2007. p. 1-10.

BILHIM, J. A. D. F. Políticas públicas e agenda política. *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, n. 2, p. 99-122, 2008.

BILHIM, J. A. D. F. *Teoria Organizacional: estruturas e pessoas*. 7. ed. Lisboa: Edições ISCSP, 2013a.

BILHIM, J. A. D. F. *Ciência da Administração*. Lisboa: Edições ISCSP, 2013b.

BILHIM, J. A. D. F. O papel dos gestores na mudança cultural da administração central do Estado: o caso da meritocracia. *Passagens, Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, Nitrói, v. 5, n. 2, p. 205-227, 2013c. ISSN <http://dx.doi.org/10.5533/1984-2503-20135202>.

BLUM, W. *Killing Hope: US Military and CIA Interventions Since World War II*. London: Zed Books, 2004.

BOBBIO, N. *Dalla struttura alla funzione: nuovi studi di teoria del Diritto*. Milano: Edizioni di Comunità, 1977.

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

BOBBIO, N. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 1998.

BOBBIO, N. *Teoria Geral da Política*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOBBIO, N. *O positivismo jurídico - Lições de Filosofia do Direito*. São Paulo: Ícone, 2001.

BOBBIO, N. *Direito e Poder*. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

BOBBIO, N. *Teoria Geral do Direito*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

BONAVIDES, P. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

BONAVIDES, P. A evolução constitucional do Brasil. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 155-176, setembro/dezembro 2000. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-40142000000300016>>. Acesso em: 10 maio 2020.

BONAVIDES, P. *Os poderes desarmados. À margem da Ciência Política, do Direito Constitucional e da História. Figuras do passado e do presente.* São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

BONAVIDES, P. As nascentes do constitucionalismo luso-brasileiro. Uma análise comparativa. In: CARBONELL SÁNCHEZ, M. *Derecho constitucional.* Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados. [S.l.]: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004. p. 197-235.

BONAVIDES, P. *Curso de Direito Constitucional.* 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BOX-STEFFENSMEIER, J. M.; BRADY, H. E.; COLLIER, D. *The Oxford Handbook of Political Methodology.* Oxford: Oxford University Press, 2008.

BRAGA, S. P.; CARISTINA, J. E. A. *(Re)pensando a eficiência da Justiça: um olhar sobre as fragilidades e as perspectivas do operador do Direito.* XXI Encontro Nacional do CONPEDI - Sistema Jurídico e Direitos Fundamentais Individuais e Coletivos. Uberlândia: Publica Direito (*online*). 2012. p. 1-23.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 2.848*, de 7 de dezembro de 1940. Palácio do Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 2 julho 2020.

BRASIL - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Emenda Constitucional nº 1*, de 17 de outubro de 1969. Palácio do Planalto, 17 outubro 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 14 março 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília: Imprensa do Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei nº 8.429*, de 2 de junho de 1992. Palácio do Planalto, 1992. Disponível em: <Lei de Improbidade e o próprio Código Penal Brasileiro>. Acesso em: 2 julho 2020.

BRASIL. *Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil.* Palácio do Planalto, 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm>. Acesso em: 3 julho 2020.

BRASIL. *Lei Complementar nº 135*, de 4 de junho de 2010. Palácio do Planalto, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>. Acesso em: 13 março 2020.

CABRAL, J. R. Imorais e subversivos: censura a LGBTs durante a ditadura militar no Brasil. *Periódicus: Revista de Estudos Interdisciplinares em Gêneros e Sexualidades*, Salvador, v. 1, n. 4, 2015. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/revistaperiodicus/article/download/15428/10577>>. Acesso em: 14 maio 2020.

CABRERO, B.; LUIS, J. *Poder político y administración de justicia en la España de los Austrias.* Madrid: Imprensa Nacional de Boletín Oficial del Estado, 2005.

- CANCELA, J.; VICENTE, M. *Abstenção e Participação Eleitoral em Portugal*. Cascais: Câmara Municipal de Cascais, 2019.
- CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional*. 6ª. ed. Coimbra: Editora Almedina, 1993.
- CANOTILHO, J. J. G. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.
- CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Lisboa: Almedina, 2011.
- CANOTILHO, J. J. G. Nota de abertura. In: HESPANHA, António Manuel; VEIGA, Ivo; REZOLA, Maria Inácia. *A prova do tempo. 40 anos de Constituição*. Lisboa: Assembleia da República, 2016. p. 5-8.
- CANOTILHO, J. J. G. «Brançosos» e Interconstitucionalidade. Itinerários dos Discursos sobre a Historicidade Constitucional. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2017.
- CARVALHO, E. Judicialização da política no Brasil: controle de constitucionalidade e racionalidade política. *Revista Análise Social*, Lisboa, v. XLIV, n. 191, p. 325-335, 2009.
- CASTELLANO, P. *Por dios, por la patria y el rey: una vision critica de la transicionespañola*. Madrid: Temas de Hoy, 2001.
- CASTRO, M.; GUCCIO, C. Searching for the source of technical inefficiency of Italian judicial districts. An empirical investigation using DEA double bootstrapping approach. *European Journal of Law and Economics*, v. 38, p. s/p, december 2010. Acesso em: 13 agosto 2020.
- CAVALLI, I. *From Coal and Steel Community to Eurozone: An imperfect economic integration*. Università Ca' Foscari Venezia. Venezia, p. 253. 2019.
- CENDÓN, A. B. España y la UE: objetivo ideológico y proyecto político (1978-2018). *Revista de Derecho Político*, Valencia, v. 101, n. 1, p. 777-818, enero-abril 2018. ISSN ISSN: 2174-5625. Disponível em: <<http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/21978/17966>>. Acesso em: 8 agosto 2020.
- CHACON, E. Bicentenário da Constituição de Cádiz, a primeira carta magna brasileira. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 20, n. 80, p. 417-437, julho 2012.
- CHIMENTI, R. C.. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- CNE. *Mapa Oficial nº 1-A/2017 da CNE*. Comissão Nacional de Eleições, 2017. Disponível em: <http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/al2017_mapa_resultados.pdf>. Acesso em: 2 julho 2020.
- COMBLIN, J. *Le Pouvoir militaire en Amérique latine: L'idéologie de la Sécurité Nationale*. Paris: Jean-Pierre Delarge Editour, 1976.
- COSTA, R. C. D.; SUBTIL, M. J. D. A Ditadura Militar no Brasil e a proibição do ensino de filosofia: entre o tecnicismo e a subversão política. *Revista Imagens da Educação*, Maringá, n.

6, p. 29-41, 2 agosto 2016. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ImagensEduc/article/view/28805/pdf>>. Acesso em: 10 maio 2020.

CUNHA, P. F. D. Direito Constitucional Geral: uma perspectiva luso-brasileira. *Revista Método*, São Paulo, v. 3, p. 5-24, 2007.

CUNHA, R. P. P. D. *Contributo para a avaliação da eficiência dos tribunais*. Universidade de Lisboa. Lisboa, p. 1-95. 2015.

DAHL, R. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1989.

DAHL, R. *After the Revolution*. New Heaven: Yale University Press, 1990.

DAHL, R. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora UnB, 2001.

DAN, S.; POLLITT, C. NPM Can Work: An optimistic review of the impact of New Public Management reforms in central and eastern Europe. *Public Management Review*, v. 17, n. 9, p. 1305-1332, 2015. Disponível em: <<http://tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2014.908662>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

DANTAS, I. *Teoria do Estado Contemporâneo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

DELGADO, I. Elecciones municipales en España. Dimensiones analíticas y aspectos distintivos de ocho procesos electorales (1979-2007). *Política y Sociedad*, Online, v. 47, n. 3, p. 13-37, 2010. Disponível em: <<https://search.proquest.com/openview/b42b58673290738c3efb070f23f64dd8/1.pdf?pq-origsite=gscholar&cbl=85371>>. Acesso em: 28 junho 2020.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. *Public Service - Serving, not Steering*. 3. ed. New York: Routledge, 2011.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V.; ARISTIGUETA, M. P. *Managing Human Behavior in Public and Nonprofit Organizations*. London: Sage Publishing, 2015.

DINIZ, M. H. *Compêndio de Introdução à Ciência do Direito - Introdução à Teoria Geral do Direito, à Filosofia do Direito, à Sociologia do Direito, à Norma Jurídica e à Aplicação do Direito*. 26. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

EAKIN, H. *et al.* Public Sector Reform and Governance for Adaptation: Implications of New Public Management for Adaptive Capacity in Mexico and Norway. *Environmental Management*, v. 47, n. 3, p. 338-351, 2011. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s00267-010-9605-0>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

EL PAÍS. Elecciones Generales. *El País*, Madrid, 2015. s/p. Disponível em: <<https://resultados.elpais.com/elecciones/2015/generales/congreso/>>. Acesso em: 9 agosto 2020.

EL PAÍS. Elecciones Generales Nacionales - 2019. *El País*, 2019. Disponível em: <<https://resultados.elpais.com/elecciones/generales.html>>. Acesso em: 4 junho 2020.

- FARREL, D. *Electoral Systems: A comparative introduction*. New York: Palgrave MacMillan, 2001.
- FERRAZ Jr., T. S. Teoria da norma jurídica: um modelo pragmático. In: *A Norma Jurídica (coletânea)*, 1980.
- FERREIRA DE ALMEIDA, C. *Introdução ao Direito Comparado*. Coimbra: Almedina, 1998.
- FUKUYAMA, F. *The Origins of Political Order - From Prehuman Times to the French Revolution*. 2. ed. London: Profile Books Ltd, 2012.
- GERRING, J. *Social Science Methodology: A Criterial Framework*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- GOBIERNO DE ESPAÑA. Constitución Española - Aprobada por Las Cortes en Sesiones plenarias dele Congreso de los Disputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978. *Agencia Estatal - Boletín Oficial del Esado*, 1978. Disponível em: <O Rei é o Chefe de Estado, símbolo de sua unidade e permanência, arbitra e modera o funcionamento regular das instituições, assume a mais alta representação do Estado espanhol nas relações internacionais, especialmente com as nações de sua comunidade hist>. Acesso em: 12 maio 2020.
- GOMES, F. B. *Elementos de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.
- GOMES, V. L. C.; LENA, H. D. A construção autoritária do regime civil-militar no Brasil: Doutrina de Segurança Nacional e Atos Institucionais (1964-1969). *Revista OPSIS: Dossiê 50 anos do Golpe: poder, cultura e ideologia no Brasil e América Latina*, Catalão, v. 14, n. 1, p. 79-100, 1 setembro 2014. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/Opsis/article/view/28996/17886>>. Acesso em: 31 março 2020.
- GONZÁLEZ, J. J.; BOUZA, F. Las razones del voto en la España democrática, 1977-2008. *Revista RIS - Los libros de la catarata*, Madrid, v. 68, n. 1, p. 233-261, enero/abril 2010. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/229428594.pdf>>.
- GRAU, E. R. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica)*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- GUDIN, E. *Reflexões e comentários (1970-1978)*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1978.
- GUILHERME, C. A. S. A. *1989: História da primeira eleição presidencial pós-ditadura*. Juidai: Paco Editorial, 2019.
- HABERMAS, J. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. [S.l.]: [s.n.], v. I, 1997.
- HARGUINDÉGUY, J.-B.; RODRÍGUEZ-LÓPEZ, E.; SÁNCHEZ, A. Los conflictos intergubernamentales entre España y Cataluña. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Madrid, v. 158, p. 79-96, abril/junho 2017.
- HUNTINGTON, S. P. Democracy's Third Wave. *Journal of Democracy*, v. 2, n. 2, p. 12-34, Spring 1991. Disponível em: <<https://www.ned.org/docs/Samuel-P-Huntington-Democracy-Third-Wave.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2020.

HUNTINGTON, S. P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, v. 4, 1993.

IANNI, O. *Ditadura e agricultura: o desenvolvimento do capitalismo na Amazônia, 1964-1978*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1979.

IANNOTTA, L.. Princípio di legalità e amministrazione di risultato. In: *Amministrazione e Legalità – Fonti Normativi e Ordinamenti (Atti del Convegno, Macerata, 21 e 22, p. 37-38*. Milano: Giuffrè, 2000.

IBGE. População residente por sexo. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*, 2010. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=destaques>>. Acesso em: 19 março 2020.

INGELHART, R. *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

JEFATURA DEL ESTADO. Reforma del artículo 13, apartado 2, de la Constitución Española, de 27 de agosto de 1992. *Boletín Oficial del Estado* núm. 207, de 28 de agosto de 1992, 1992. Disponível em: <<http://www.boe.es/boe/dias/1992/08/28/pdfs/A29907-29933.pdf#page=1>>. Acesso em: 2 agosto 2020.

JEFATURA DEL ESTADO. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 233, de 27 de septiembre de 2011. *Boletín Oficial del Estado*, 2011. Disponível em: <<https://www.boe.es/boe/dias/2011/09/27/pdfs/BOE-A-2011-15210.pdf>>. Acesso em: 2 agosto 2020.

JENKINS, R. The Role of Political Institutions in Promoting Accountability. In: (ED.), A. S. *Performance Accountability and Combating Corruption*. 182: The World Bank, 2007.

JUSTEN FILHO, M. Eficácia das normas constitucionais (relendo José Afonso da Silva), *Revista do IAP* 5/38-71, 1981.

KASHEFI, M. The “Arab Spring” and its Theoretical Significance: Samuel Huntington’s Theory, “The Clash of Civilizations,” Revisited. *Societies Witout Borders, Online*, v. 8, n. 2, 2013. Disponível em: <<https://scholarlycommons.law.case.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1018&context=swb>>. Acesso em: 14 junho 2020.

KELSEN, H. *Théorie de Droit International Public*. RCADI, vol. 84, 1953. E-book.

KELSEN, H. *Teoria pura do Direito*. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KELSEN, H. *Jurisdição constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

LARA, A. S. *Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão*. 9. ed. Lisboa: Edições ISCSP, 2017.

LEITÃO, L. M. *Marcello Caetano - Um Destino*. Lisboa: Quetzal Editores, 2014.

LEMOZ JORGE, A. G. *Tribunal Administrativo e a Supremacia da Constituição Federal*. Curitiba: Editora Juruá, 2000.

- LUHMANN, N. *Legitimação como procedimento*. Brasília: Editora UnB, 1980.
- MALTEZ, J.A. *Metodologias da Ciência Política*. Lisboa: Edições ISCSP, 2007.
- MALTEZ, J. A. *Manual de Ciência Política: Teoria Geral da República*. Lisboa: Edições ISCSP, 2018.
- MANTOVANELI JÚNIOR, O. *Gestão Estratégica, Políticas Públicas e Sustentabilidade: um outro olhar sobre o orçamento participativo*. Araraquara: Universidade Estadual Paulista. p. 331. 2001.
- MARCACINI, A. T. R.; JUNIOR, I. F. B. Aspectos jurídicos, políticos e técnicos sobre sistemas eletrônicos de votação e a urna eletrônica brasileira. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, v. 118, n. 1, p. 97-149, jun 2019. ISSN e-ISSN 2359-5736. Disponível em: <<https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/696/517>>. Acesso em: 20 juho 2020.
- MARTÍNEZ, S. G. Podemos' Performative Power: Space Struggles and/as Political Transformation. In: ÓSCAR GARCÍA AGUSTÍN, M. B. *Podemos and the New Political Cycle*. Benr: Springer, 2014. p. 75-94.
- MARTINS, M. M. *Participação Política e Democracia: o caso português (1976-2000)*. Lisboa: Edições ISCSP, 2004.
- MARTINS, M. M. *Cidadania e participação política - Temas e perspectivas de análise*. Lisboa: Edições ISCSP, 2010.
- MARTINS, M. M. *Representação Política. Eleições e Sistemas Eleitorais*. 2. ed. Lisboa: Edições ISCSP, 2015.
- MAXIMILIANO, C. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. São Paulo: Saraiva, 2017.
- MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha*. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1999.
- MEIRELLES, R. Da memória para a história: experiências e expectativas de mulheres subversivas na ditadura militar. *Revista Prisma Jurídico*, São Paulo, v. 10, n. 1, janeiro/julho 2011. ISSN ISSN: 1677-4760. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/934/93420939007.pdf>>. Acesso em: 1 maio 2020.
- MELLO, C. A. B. D. *Curso de Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.
- MELLO, M. B. de. *Teoria do Fato Jurídico: plano da existência*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- MENAUT, A.-C. P. *Derecho Constitucional Español*. Madrid: Andavira, 2006.
- MENDONÇA, C.; DUARTE, J. Eleitor e comunicação eleitoral em Porto Alegre: da ideologia partidária à eficiência midiática. *Revista FAMECOS: Mídia, cultura e tecnologia*, Porto Alegre, v. 23, n. 3, p. 1-32, 27 dezembro 2019. ISSN E-ISSN: 1980-3729. Disponível

em:

<<https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/32791/19356>>. Acesso em: 3 julho 2020.

MICHAUD (ORG.), N. *Secrets d'États? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*. 2. ed. Québec: Presses de l'Université du Québec, 2011.

MICHEL L. BALINSKI, H. P. Y. *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*. 2. ed. Washington: Brookings Institution Press, 2001.

MIRANDA, J. *Ciência Política: formas de governo*. Lisboa: Pedro Ferreira Editor, 1996.

MIRANDA, J. *As Constituições Portuguesas de 1822 ao Texto Actual da Constituição*. 4ª. ed. Lisboa: Livraria Petrony, Lda, 1997.

MIRANDA, J. *Da Revolução à Constituição - Memórias da Assembleia Constituinte*. Parede: Editora, 2015.

MOISÉS, J. Á. *Cidadania e participação: ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição*. São Paulo: Editora Marca Zero, 1990.

MOISÉS, J. Á. Os significados da democracia segundo os brasileiros. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v. 16, n. 2, p. 269-309, 2010.

MONTERO, J. R.; LAGO, I. Glosario básico de sistemas electorales. *Zona Aberta*, Madrid, v. 110, n. 111, p. 349-359, 2005. ISSN Estudio/Working Paper 45.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 15.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MORENO, J. D. *Introducción al Sistema Judicial Español*. Madrid: Dinkinson, 2010.

MORLINO, L. Qualidades da democracia: como analisá-las. *Revista Sociedade e Cultura*, Goiânia, v. 18, n. 2, p. 177-194, 2016.

MPPR. Trinta anos de Constituição Federal e Ministério Público - Idoso e Pessoa com Deficiência. *Ministério Público do Paraná*, Curitiba, p. s/p, s/d. Disponível em: <<https://idoso.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=92>>. Acesso em: 3 julho 2020.

MÜLLER, F. *Quem é o povo? A questão fundamental da Democracia*. Tradução de Peter Naumann e Paulo Bonavides. 3. ed. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.

NEPONUCENO, L. et al. Parecer PEC 18/2020. Adiamento das eleições. COVID-19. Prevalência da opinião técnico-científica. Experiência internacional. Alteração constitucional e limites impostos pelas cláusulas pétreas. Anualidade. Delegação de competência. *Ordem dos Advogados do Brasil*, 2020. Disponível em: <<http://s.oab.org.br/arquivos/2020/06/fee6c972-59d3-4434-bd7d-d4e8cfbed0f2.pdf>>. Acesso em: 13 agosto 2020.

NETO, E. B. *Improbidade administrativa e violação de princípios*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2005.

NEVES, M. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martin Fontes Editora, 2009.

NEVES, M. Assimetrias no transconstitucionalismo: comparando dois casos. *Consultor Jurídico*, p. s/p, 18 abril 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-abr-18/observatorio-constitucional-assimetrias-transconstitucionalismo-comparando-dois-casos>>. Acesso em: 13 junho 2020.

NOGUEIRA, N. A. D. S. O Pasquim e o papel do humor na resistência contra a ditadura militar. *Revista Pesquisa & Educação a Distância*, Revista Universo, v. 11, n. 1, p. 1-15, 2018. ISSN: 2358-646x. Disponível em: <<http://revista.universo.edu.br/index.php?journal=2013EAD1&page=article&op=download&path%5B%5D=5970&path%5B%5D=3113>>. Acesso em: 16 maio 2020.

NOHLEN, D. Two incompatible principles of representation. In: LIJPHART, A.; GROFMAN, B. *Choosing an electoral system: issues and alternatives*. Santa Barbara: Praeger Publishing, 1984. p. 83-93.

NOHLEN, D. *Os Sistemas Eleitorais: o contexto faz a diferença*. Lisboa: Livros Hozizonte, 2007.

OAB. Grupo de Trabalho da OAB apresenta parecer jurídico sobre PEC que adia as eleições municipais. *Ordem dos Advogados do Brasil*, 2020. Disponível em: <<https://www.oab.org.br/noticia/58241/grupo-de-trabalho-da-oab-apresenta-parecer-juridico-sobre-pec-que-adia-as-eleicoes-municipais?argumentoPesquisa=ELEI%C3%87%C3%95ES>>. Acesso em: 13 agosto 2020.

OCDE. *Value for Money in Government - Public Administration after 'New Public Management'*. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2010.

OLIVEIRA, C. A. Á. de. Os direitos fundamentais à efetividade e à segurança em perspectiva dinâmica. In: *Revista de Processo*. Vol. 155/2008. p. 11 – 26. Jan / 2008.

OLIVEIRA, M. Â. J. D. S. C. Beyond independence and accountability: balancing judicial regulation in Brazil. In: DEVLIN, R.; DODEK, A. *Regulating Judges - Beyond Independence and Accountability*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2016. Cap. 3, p. 55-75. Acesso em: 30 junho 2020.

OSSORIO, M. *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*. 1ª Edición Electrónica. Disponível em: https://www.academia.edu/39350598/Manuel_Ossorio_Diccionario_de_Ciencias_Jur%C3%AAdicas_Pol%C3%ADticas_y_Sociales_1a_Edici%C3%B3n_Electr%C3%B3nica. Acesso em setembro e outubro de 2020.

PAREJA OLCINA, M. *El periódico Mediterráneo durante la transición española (1975-1982)*. Castelló de la Plana: Publicaciones de la Universitat Jaume I, 2013.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1992.

PAXTON, R. *A anatomia do fascismo*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2007.

PECES-BARBA, G.. La seguridad jurídica desde la filosofía del derecho. In: *Anuario de Derechos Humanos*, nº. 6. Madrid: Universidad Complutense, 1990.

PEREIRA, P. G. O transconstitucionalismo e os seus impactos na sociedade moderna. *Jusnavigandi*, Piauí, p. s/p, fevereiro 2019. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/72140/o-transconstitucionalismo-e-seus-impactos-na-sociedade-moderna>>. Acesso em: 1 junho 2020.

PÉREZ VALDEÓN, J. *História de Espanha*. Lisboa: Edições 70, 2014.

PERNICE, I. Multilevel Constitutionalism in the European Union. *Forthcomming in European Law Review*, Berlin, v. 1-15, 2002. ISSN WHI - Paper 5/02. Disponível em: <<http://www.ecln.net/documents/whi-paper0502.pdf>>. Acesso em: 18 julho 2020.

PORDATA. Taxa de abstenção nas eleições para a Assembleia da República: total, residentes em Portugal e residentes no estrangeiro. *PORDATA - Base de Dados Portugal Contemporâneo*, 2020. Disponível em: <<https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+absten%C3%A7%C3%A3o+nas+elei%C3%A7%C3%B5es+para+a+Assembleia+da+Rep%C3%BAblica+total++residentes+em+Portugal+e+residentes+no+estrangeiro-2208>>. Acesso em: 12 julho 2020.

POWELL, B. *Elections as Instruments of Democracies*. New Haven: Yale University Press, 2000.

PRESTON, P. *El triunfo de la democracia en España: 1969-1982*. Barcelona: Plaza y Janés Ed., 1986.

PRIBERAM. Verbete: Probidade. *Priberam Dicionário Online*, 2020. Disponível em: <<https://dicionario.priberam.org/probidade>>. Acesso em: 1 julho 2020.

QUADROS, F. *Direito das Comunidades Europeias e Direito Internacional Público: contributo para o estudo da natureza jurídica do Direito Comunitário Europeu*. Lisboa: Imprensa da Universidade de Lisboa, 1991.

RADBRUCH, G. *Introdução à Filosofia do Direito*. Rio Grande: Universidade , 2002.

RAMOS, R. Para uma história política da cidadania em Portugal. *Revista Análise Social*, Lisboa, v. XXXIX, n. 172, p. 547-569, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/aso/n172/n172a02.pdf>>. Acesso em: 12 junho 2020.

REALE, M. *Lições preliminares do Direito*. 2. ed. São Paulo: Bushatsky, 1974.

REALE, M. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

REALE, M. *Teoria Tridimensional do Direito*. 5ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

REBÊLO, F. *A democracia social global e o enfrentamento da crise democrática*. Londrina: Thoth Editora, 2019.

RIVERA, F. E. R. *La Constitución Española de 1978*. Sevilla: Editorial MAD, 2005.

ROBERTS, S. G. H.; SHARMAN, A. Afterword. In: ROBERTS, S. G. H.; SHARMAN, A. *1812 Echoes: The Cadiz Constitution in Hispanic History, Culture and Politics*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 2013. p. 410-411.

- ROBERTS, S. G. H.; SHARMAN, A. Introduction: Put it in Writing. In: ROBERTS, S. G. H.; SHARMAN, A. *1812 Echoes: The Cadiz Constitution in Hispanic History, Culture and Politics*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 2013. Cap. Introdução, p. 1-17.
- ROSALES-LÓPEZ, V. Economics of court performance: an empirical analysis. *European Journal of Law and Economics*, v. 25, n. 1, p. 231-251, 2008.
- ROSAS, F. *Salazar e o Poder - A Arte de Saber Durar*. Lisboa: Editora Tinta da China, 2015.
- ROUQUIÉ, A. *L'état militaire en Amérique latine*. Paris: Editions du Seuil, 2016.
- ROUSSEAU, J.-J. *O Contrato Social*. Lisboa: Europa-América, 1986.
- RUBIN, F. Efetividade versus segurança jurídica: cenários de concretização dos dois macroprincípios processuais no novo CPC. In: *Revista Bonijuris*. Outubro/2015. Ano XXVII, n. 623, v. 27, n. 10.
- SALGUEIRO, J. *Desafios Europeus, Projectos Nacionais, Realidades da Globalização*. 3ª. ed. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, v. 116, 2007.
- SANTIAGO, D. A. A evolução da urna eletrônica. *Revista Eletrônica EJE*, Brasília, v. 2, n. 6, p. 19-21, out/nov 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/1341/2012_santiago_evolucao_urna_eletronica.pdf?sequence=1>. Acesso em: 21 julho 2020.
- SANTOS, B. D. S.; MARQUES, M. M. L.; PEDROSO, J. Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Coimbra, v. 65, p. 1-62, novembro 1995.
- SANTOS, C. S. D. *Introdução à gestão pública*. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- SANTOS, L. C. P. D.; TELLES, O. R. D. S. *Lei da Ficha Limpa: interpretação jurisprudencial*. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.
- SANTOS, Marcos André Couto. *A efetividade das normas constitucionais (as normas programáticas e a crise Constitucional)*. Brasília: Edições Senado. 37 n. 147 jul./set. 2000.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. Porto Alegre: Renovar, 2003.
- SARTORI, G. *Teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Editora Ática, 1994.
- SCHMITT, C. *Legalidade e Legitimidade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
- SCHMITT, C. *O guardião da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
- SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1984.
- SENADO DE ESPAÑA. Constitución Española. *Senado de España*, 1978. Disponível em: <<https://www.boe.es/boe/dias/1978/12/29/pdfs/A29313-29424.pdf>>. Acesso em: 2 agosto 2020.
- SGARBI, A. *O referendo*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1999.

- SILVA, H. *1964: vinte anos de golpe militar*. Porto Alegre: L&PM Editores, 1985.
- SILVA, J. A. da. *Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.
- SILVA, J. A. da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- SILVA, T. M. A. D. *Perspectivas e desafios jurídicos da democracia multinível num contexto de crise*. Universidade do Minho. Braga, p. 358. 2017. (<http://hdl.handle.net/1822/48642>).
- SOARES, G. A. D. O calcanhar metodológico da Ciência Política no Brasil. *Sociologia: Problemas e Práticas*, v. 2, n. 48, p. 27-52, 2005.
- SOIBELMAN, Leib. *Enciclopédia do advogado*. 4. ed. Rio de Janeiro: Rio, 1983.
- SORJ, B. *A nova sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.
- STEPAN, A. *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 1971.
- SUKUP, V. *Europa y la globalización*. Tendencias, problemas, opiniones. Buenos Aires: Corregidor, 1998.
- TAVARES, A. R.; MOREIRA, D. R. R. O voto eletrônico no Brasil. *Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 6, n. 3, p. 9-25, set/dez 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/1581/2011_tavares_voto_eletronico_brasil?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 julho 2020.
- TEIXEIRA, C. P. *Qualidade da democracia em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2018.
- TORCAL, M. The Incumbent Electoral Defeat in the 2011 Spanish National Elections: The Effect of the Economic Crisis in an Ideological Polarized Party System. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, v. 24, n. 2, p. 203-221, 2014.
- TORCAL, M.; MONTERO, J. R.; GUNTHER, R. Ciudadanos y partidos en el sur de Europa: los sentimientos antipartidistas. *REIS - Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Madrid, v. 101, n. 3, p. 9-48, 2003. Disponível em: <http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_101_031166538736149.pdf>. Acesso em: 11 agosto 2020.
- TORRES, M. D. de F. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- TORRES, R. L.; KATAOKA, Eduardo Takemi; e GALDINO, Flávio, (orgs.). *Dicionário de Princípios Jurídicos*. Rio de Janeiro/ São Paulo: Elsevier, 2011.
- TRINDADE, A. A. C. Balanço dos resultados da Conferência Mundial de Direitos Humanos: Viena, 1993. *Revista do Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Online, v. 18, n. 1, p. 11-18, 1993. Disponível em:

<http://dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/cancado_trindade_balanco_viena_1993.pdf>. Acesso em: 1 julho 2020.

TSE. *Resolução nº 23.605/2019*. Tribunal Superior Eleitoral, 2019a. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/arquivos/tse-resolucao-no-23605-17-12-2019/rybena_pdf?file=http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/arquivos/tse-resolucao-no-23605-17-12-2019/at_download/file>. Acesso em: 13 março 2020.

TSE. *Resolução nº 23.607/2019*. Tribunal Superior Eleitoral, 2019b. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/arquivos/tse-resolucao-no-23607-17-12-2019/rybena_pdf?file=http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/arquivos/tse-resolucao-no-23607-17-12-2019/at_download/file>. Acesso em: 3 março 2020.

TSE. *Estatísticas Eleitorais*. Tribunal Superior Eleitoral, 2020a. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>. Acesso em: 12 maio 2020.

TSE. *Você sabia? Urna eletrônica é colocada à prova por hackers em um Teste Público de Segurança*. Tribunal Superior Eleitoral, 2020b. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Abril/voce-sabia-urna-eletronica-e-colocada-a-prova-por-hackers-em-um-teste-publico-de-seguranca>>. Acesso em: 21 agosto 2020.

TSE. *Acessibilidade nas eleições*. Tribunal Superior Eleitoral, s/d. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/processo-eleitoral-brasileiro/votacao/acessibilidade-nas-eleicoes>>. Acesso em: 12 agosto 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Base jurídica. *Parlamento Europeu*, 2020. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/145/the-citizens-of-the-union-and-their-rights>>. Acesso em: 13 maio 2020.

VALE, J. L. *Guerra Colonial - As razões de Salazar*. Lisboa: Editora Fonte da Palavra, 2009.

VASCONCELOS, A. *Teoria da Norma Jurídica*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

WALLERSTEIN, I. Societal development or development of World system? *International Sociology*, v. 1, n. 1, p. 3-17, março 1986.

WEBER, M. *Economia e Sociedade - Fundamentos da Sociologia compreensiva*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora UnB, v. II, 2004.

WELSCH, G. M. *A eficácia jurídica e social (efetividade) das normas dos direitos fundamentais*. Disponível em: <http://www.giselewelsch.com.br/static/arquivos-publicacoes/Artigo%205%20-%20A%20Eficacia%20Juridica%20e%20Social%20%28Efetividade%29%20das%20Normas%20de%20Direitos%20Fundamentais.pdf>. Acesso em Setembro de 2020.

WOLKMER, A. C. Legitimidade e legalidade: uma distinção necessária. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 31, n. 124, p. 179-184, 1994. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176273/000492900.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 1 junho 2020.

WOLKMER, A. C. *Pluralismo jurídico*. Fundamentos de uma cultura no Direito. 2. ed. São Paulo: Alfa e Ômega, 1997.

WYNANTS, S. Las reglas de juego de la democracia española. *In*: BARREDA, M.; BRAVO, R. B. *La democracia española: realidades y desafíos: análisis del sistema político español*. Barcelona: Editorial UOC, 2006. p. 67-134.

ZILIO, R. L. *Direito Eleitoral*. Noções preliminares. Elegibilidade e Inelegibilidade. Processo eleitoral (da convenção à diplomação). Ações eleitorais. 4. ed. Porto Alegre: Editora Verbo Jurídico, 2016.

ZIMMERMAN, A. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.