

Formação acadêmica e Direito Eleitoral: do ostracismo à novidade

HUMBERTO DANTAS

SAMUEL AUGUSTO OLIVEIRA

MARCELO AUGUSTO DE MELO ROSA DE SOUSA

INTRODUÇÃO

■ Nos últimos anos temos assistido a um significativo ativismo da justiça eleitoral brasileira, e do meio jurídico em geral, em matérias associadas às regras que orientam os pleitos. Legalmente existem instrumentos que garantem que, uma vez provocado, esse campo específico da justiça interprete a lei de forma inicialmente inquestionável e, por vezes, absolutamente diversa da ideia corrente que por vezes foi dada pelo próprio Judiciário. Agrava essa reflexão o fato de muitas dessas interpretações ocorrerem em pleno ano eleitoral e causarem uma crítica insegurança jurídica. Exemplos de tais questões não faltam, como observa Marchetti (2013). Destacamos aqui a verticalização das coligações de 2002, o total de vereadores de 2004, a visão sobre a minirreforma eleitoral de 2006 e a validade da ficha limpa em 2010. Isso para ficarmos apenas em exemplos emblemáticos do ponto de vista do debate público que geraram incertezas.

Adicionalmente, nos últimos anos a Ordem dos Advogados do Brasil tem defendido reformas políticas no país. Dentre as várias estratégias utilizadas para promover o debate é possível destacar a participação da entidade em redes de organizações que buscam assinaturas para propostas de leis de iniciativa popular e o ingresso com ações diretas de inconstitucionalidade contra aspectos do sistema eleitoral – um caso emblemático é o questionamento acerca dos financiamentos de campanhas por parte de empresas a partir de 2011.

Diante de tais aspectos parece possível observar um protagonismo bastante acentuado, e esperado, do mundo do direito no ambiente associado à legislação e à justiça eleitoral. A observação carrega acentuado tom de obviedade, uma vez que as Ciências Jurídicas têm absoluta relação com a temática. O desafio, nesses casos, é compreender dois pontos:

1. Em parte expressiva dos casos, qual o papel do Poder Legislativo nessas discussões? Por que temos a sensação de que o parlamento e a justiça se mostram em pontos distantes nesse debate associado ao direito eleitoral?
2. Os agentes do mundo jurídico estão preparados tecnicamente para participarem do universo do direito eleitoral? A ausência de preparo poderia impactar negativamente nesse ativismo?

Em relação ao primeiro tópico devemos observar alguns fatos recentes. Em 1996, por exemplo, o Congresso Nacional aprovou a cláusula de barreira para os partidos políticos, com início marcado para 2006. Dez anos depois a justiça contrariou o desejo do Congresso Nacional considerando a medida inconstitucional em seu primeiro ano de validade. Também em 2006, o parlamento nacional derrubou a cláusula de barreira, criada no ano eleitoral de 2002 pela justiça, por meio de uma emenda constitucional que passou a valer apenas em 2010 por ordem do Judiciário, em virtude de ter sido aprovada em ano de pleito. Entre 2011 e 2012 o bem sucedido nascimento do PSD foi reforçado por decisões da justiça eleitoral sob duas interpretações polêmicas: a primeira sobre a lógica da fidelidade partidária, permitindo mudança de legenda sem ônus para aqueles que estavam inaugurando um novo partido; e a segunda sobre a portabilidade de cota do fundo partidário e de tempo de rádio e TV, permitindo ao migrante levar consigo sua proporção nessas duas fontes de recursos públicos para o novo partido. O Congresso derrubaria essas duas medidas em 2013 por meio de uma lei. Mais exemplos não faltam e mereceriam atenção capaz de dimensionar com maior clareza todo esse debate entre os poderes em matérias eleitorais.

Mas o principal objetivo desse artigo é buscar respostas, mesmo que de forma embrionária, para o segundo ponto destacado acima. O primeiro apenas ilustra certo ambiente de incertezas e inseguranças criado pelo Judiciário. Mas o intuito aqui é compreender em que medida um conteúdo técnico de ensino, ou a falta dele, pode contribuir para isso. Nossos bacharéis em direito, operadores das instituições associadas ao tema central desse artigo, enquanto advogados e membros de instituições formais na burocracia do Poder Judiciário e Executivo, estão

tecnicamente preparados para discutirem e atuarem, em larga escala, nas questões associadas ao mundo do Direito Eleitoral e da justiça eleitoral? Esse é o principal desafio desse trabalho. Partimos da hipótese de que a falta de formação específica nessa área do direito – defendida por alguns juristas, recentemente requerida de maneira formal pela OAB e dotada de lógicas singulares -, tem impacto negativo sobre a realidade e é uma deficiência a ser solucionada.

A QUESTÃO TÉCNICA: A ATUAÇÃO E O DEBATE

■ Na justiça o campo eleitoral tem características próprias expressivamente distintas daquelas praticadas em outras áreas do Direito. A despeito de tal observação, é comum ouvirmos que a justiça eleitoral é a “justiça emprestada”, o mesmo se repetindo no Ministério Público eleitoral. Assim, o que esperar de seus agentes se eles vêm de outras áreas da justiça e carregam consigo visões por vezes distintas dessa área do direito? A resposta parece simples: para demandas específicas, formações específicas. Mas essa formação existe? Em 2002, de acordo com a justiça eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral criou a Escola Judiciária Eleitoral, cujo objetivo maior era “formar, atualizar e especializar magistrados da Justiça Eleitoral, membros do Ministério Público e interessados em Direito Eleitoral”. A partir de tal medida, foram criadas escolas em todos os tribunais estaduais. Existiria essa necessidade se os bacharéis estivessem tecnicamente preparados desde a graduação para tais desafios? Por que, aparentemente, não estão? Antes de buscarmos respostas a essas perguntas, alguns exemplos sobre as especificidades do Direito Eleitoral podem auxiliar na defesa de alguns argumentos.

Primeiramente é possível notar instabilidade da jurisprudência nesse campo do direito. Em alguns julgamentos, a despeito do grau em que se encontra o processo e a complexidade da causa, a segurança jurídica não parece consolidada de forma expressiva. Um mesmo tema, julgado por uma Corte Eleitoral em uma determinada semana, dias depois é definido de forma absolutamente diferente à anterior, com poucos dias de distância entre uma sessão e outra. A simples troca de um julgador singular, de uma determinada zona eleitoral (cartório eleitoral), ou a alteração da composição dos julgadores das cortes maiores nos estados ou na União, podem resultar em alterações sobre o entendimento de julgados anteriores por aquela mesma corte em questão de dias.

Um exemplo pode contribuir para esse debate – além dele, o texto de Santos e Dantas nesse volume de *Cadernos* carrega outros aspectos práticos dessa ques-

tão. No início de 2012, tivemos o caso da Resolução TSE nº 23.373/2011 sobre a escolha e o registro de candidatos para as eleições de 2012. A decisão fora aprovada em 14/12/2011, com apertada maioria de 4x3, com o entendimento de que o candidato que não tivesse as suas contas de campanhas eleitorais anteriores aprovadas pela Justiça Eleitoral, não teria sua Quitação Eleitoral. Sem essa quitação não é possível comprovar uma das condições de elegibilidade, o que impede o registro de uma candidatura. Assim, em dezembro de 2011, o Plenário do TSE aprovou uma resolução que, inclusive, contrariava por meio de interpretação a posição legislativa constante da Lei 12.034/2009 – a chamada Reforma Eleitoral de 2009.

No entanto, em junho de 2012, o Tribunal Superior Eleitoral, em pleno ano eleitoral, apenas seis meses após a primeira decisão e diante do término do mandato do então presidente do TSE, ministro Ricardo Lewandowski – substituído na composição da corte pelo ministro Dias Toffoli – alterou a decisão. Em um julgamento de pedido de reconsideração de julgado apresentado em conjunto pela quase totalidade dos partidos políticos, a apertada maioria de quatro votos a três obtida em dezembro de 2011, favorável ao status de ‘quitação eleitoral’ como item necessário à condição de elegibilidade do candidato, foi revertida. Assim, em junho de 2012, pelo mesmo placar, mas em sentido invertido, o plenário do Tribunal Superior Eleitoral decidiu que a falta de aprovação de contas de campanha não impedia a obtenção, pelos candidatos, da certidão de quitação eleitoral e do registro de candidatura nas eleições de 2012. O voto de desempate do caso foi dado por Dias Toffoli. A alteração da composição dos membros julgadores interferiu diretamente em uma relevante questão gerada pelo TSE em um período de seis meses, ambas as datas em ano eleitoral (menos de 12 meses do pleito).

Outro ponto está associado ao Processo Eleitoral e seus prazos, totalmente diversos daqueles apreendidos nas faculdades como algo padronizado em nossa justiça. Em ano eleitoral, por exemplo, os prazos processuais ao longo da campanha não são interrompidos e não consideram a existência de finais de semana, feriados locais e até mesmo nacionais. Com isso, o candidato ou partido que recebe uma intimação da justiça eleitoral, dentro do período intitulado “processo eleitoral”, referente às questões ligadas à propaganda ou ao direito de resposta, tem como prazo de manifestação apenas vinte e quatro horas contadas do recebimento da intimação. Essa comunicação não é realizada por meio de oficial de justiça, mas sim mediante o envio de fax, ou ainda de mensagem eletrônica para endereço de e-mail do candidato. Se o prazo se encerrar em um sábado ou domingo, ao longo da campanha a Justiça Eleitoral estará funcionando ininterruptamente.

Outra situação comum ao direito eleitoral é a questão do julgamento de um recurso dentro de um processo de pedido de registro de candidatura. Realizado o seu julgamento, a parte que se sente prejudicada já sai intimada no final da sessão que julgou tal processo perante a Corte Eleitoral. Assim, o prazo padrão de apenas três dias se inicia impreterivelmente ao término de tal julgamento, momento em que o presidente da sessão declara publicada a decisão dos processos de registros de candidatura julgados naquela assentada. São nessas situações que os advogados que não estão familiarizados diretamente com os prazos processuais, dentro do intitulado processo eleitoral, acabam por prejudicar seus clientes, sendo mercedores de instruções técnicas específicas.

Mas existem posicionamentos contrários à formação dos advogados em disciplinas específicas associadas ao campo partidário e eleitoral em suas graduações. Os principais argumentos, nesse sentido, apontam para o caráter sazonal dessa área do direito. Os dados, no entanto, demonstram o contrário. Nos últimos anos temos assistido a um primeiro resultado proclamado pelas urnas, condizente com a suposta vontade do eleitor, seguido pela atuação de advogados no que se convencionou chamar de “terceiro turno da eleição”; que seria a discussão travada nos tribunais eleitorais, demonstrando a demanda por um saber técnico específico e necessário a todas as partes envolvidas na contenda, bem como uma instabilidade jurídica pouco condizente com princípios essenciais ao bom funcionamento da democracia.

A atuação do operador jurídico no campo eleitoral não pode ser vista como sazonal. Além dos longos processos associados à lógica das eleições, tal área do direito contempla ainda o Direito Partidário que é igualmente perene, pois independe da realização dos pleitos, uma vez que a vida e a atuação das legendas ocorrem de forma ininterrupta. Um exemplo pode estar associado ao Fundo Partidário, recurso oriundo do orçamento da União, e que, portanto, deve ser objeto de prestação de contas anuais à Justiça Eleitoral. A atuação de um advogado é de fundamental importância para o partido político, pois a desaprovação de suas contas implica suspensão do repasse ao partido.

Mas esse debate não está associado apenas às questões técnicas, seja por parte dos advogados ou dos membros da justiça eleitoral. Existem claras dificuldades associadas a uma visão mais ampla do sistema eleitoral brasileiro, tornando superficiais algumas percepções acerca do funcionamento do universo eleitoral e partidário. A proposta de reforma política que tem sido defendida pela Ordem dos Advogados do Brasil em associação com o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, por exemplo, carrega aspectos absolutamente questionáveis acerca da

compreensão do sistema e funcionamento da lógica eleitoral. Alguns pontos servem de exemplo. Para o movimento as eleições proporcionais passariam a ser realizadas em dois turnos, e anteriormente ao primeiro deles, que seria realizado por meio de listas fechadas, seriam realizadas prévias partidárias obrigatórias e fiscalizadas pela justiça eleitoral. Qualquer analista político mais atento sabe que prévia é turno, pois uma boa posição na lista requer envolvimento dos mais expressivos e esforços significativos em nome de interesses individuais. É conhecida também a forma de os cidadãos se filiarem aos partidos políticos, algo que nem sempre conta com a própria anuência do associado e o transforma em agente manobrado em disputas internas da legenda. Ademais, em 2012, a justiça eleitoral ainda tinha pouco menos de dois mil casos para julgar relativos ao pleito de 2008. É possível contar com essa estrutura para fiscalizar prévias? Nas disputas municipais, por exemplo, realizadas simultaneamente em mais de 5,5 mil cidades, o que esperar dessa fiscalização?

Diante de tais aspectos parece possível notar que existem razões para o Direito Eleitoral e Partidário ser formalmente disseminado nas escolas de Direito. Ademais, a falta desse conhecimento técnico torna a atuação dos operadores desse campo, e algumas das questões por eles defendidas, aparentemente frágeis e questionáveis à luz de aspectos específicos das próprias ciências jurídicas, de teorias da filosofia política e da ciência política. Parece necessário compreendermos, a partir daqui, dois pontos essenciais: um breve histórico da formação em Direito no Brasil e o quanto os cursos dessa natureza efetivamente oferecem alguma formação nessa matéria.

No primeiro ponto será possível notar que as duas primeiras escolas de direito do país, nacionais e públicas, nasceram com um claro intuito de alimentar as fileiras políticas do país, formando sua elite decisória. Ao longo da história, no entanto, a despeito do interesse e da presença maciça desses bacharéis nos órgãos de representação política, houve resistência à figura dos egressos de tais escolas em alguns campos públicos. O regime militar e a massificação do ensino afastaram o advogado de importantes arenas. Mais recentemente, um movimento de retorno a esse debate se fez marcante, sendo possível observar a defesa da formação de um bacharel-cidadão capaz de compreender e atuar na consolidação de direitos fundamentais, atuar na lógica da judicialização de políticas públicas e direitos sociais, e voltar a participar de maneira mais ativa de debates efervescentes no país – dentre os quais o da reforma política.

Com base nos aspectos desse primeiro ponto é relevante uma pesquisa capaz de apontar o estágio de disseminação desse conteúdo nas faculdades, ou seja, na

formação basilar dos operadores do Direito. Até o início do atual século entendia-se que esse campo era plenamente contemplado pela matéria Constitucional. Assim, raros eram, inclusive, os cursos de especialização ou extensão. Parte dos advogados, em tal área, eram funcionários aposentados da justiça com atuação em tribunais eleitorais, aprofundando a sensação de escassez de operadores capazes de dominarem a matéria. Mais recentemente, já em 2014, a Ordem dos Advogados do Brasil entregou ao Ministério da Educação uma proposta de mudança no currículo dos cursos de graduação em Direito que torna o ensino do direito eleitoral obrigatório. Seria o reconhecimento da importância ou a percepção de um mercado próspero? A essa pergunta não temos uma resposta definitiva, e sequer parece relevante para os fins desse artigo resolver tal indagação. O importante é a observação do universo do ensino jurídico no país e seu compromisso com o conteúdo eleitoral.

○ ENSINO JURÍDICO NO BRASIL

■ Parece consensual na bibliografia que trata o tema que a decisão do governo imperial de autorizar o ensino do Direito no Brasil estava relacionada à composição de nossa elite política¹. Venâncio Filho (1982) aponta que o Visconde de Cachoeira, responsável pelos estatutos provisórios dos cursos, apontava como função principal destas instituições a formação de “dignos deputados e senadores”. O parlamentar Cunha Barbosa, por sua vez, esclarecia que as escolas deveriam ensinar doutrinas ao legislador e ao homem de Estado, lembrando que o Brasil independente precisava formar cidadãos aptos a substituir os atuais membros do Poder Legislativo.

Sérgio Adorno (1988) e José Murilo de Carvalho (1981) descrevem com clareza a presença do bacharel em Direito na política imperial e as razões da criação de tais cursos no país. A presença dos bacharéis em Direito na política tinha o objetivo de homogeneizar ações e conferir legitimidade ao Império (Adorno, 1988). Ademais, Venâncio Filho (1982) descreve o apoio dos bacharéis à federalização do Estado nacional, à proclamação da República, ao movimento abolicionista etc.

A despeito das alterações ocorridas na política de ensino superior e no sistema de governo, Falcão Neto (1978) afirma que até as primeiras décadas do século XX o compromisso primordial das escolas jurídicas foi com a formação

1 Muitos estudiosos tratam o assunto: Bastos, 1978; Adorno, 1988; Carvalho, 1981; Venâncio Filho, 1982; Simões Neto, 1983; e Dantas, 2002.

dos quadros estatais. Efetivamente, Simões Neto (1983) demonstra que o período da República Velha representou a continuidade dos bacharéis em Direito na política. A Assembleia Constituinte formada em 1946 ainda refletia essa presença. Braga (1997) aponta 55,3% dos parlamentares com diploma jurídico².

Durante o regime militar os bacharéis em Direito reclamam perda de poder e status, culpando o Executivo de entregar o controle burocrático da nação a economistas e engenheiros. Os novos critérios de recrutamento da classe dirigente apoiam-se na necessidade de afastar do poder os juristas, que poderiam contestar a legalidade do regime; e na preferência por profissionais de carreiras dinâmicas e modernas que auxiliassem no desenvolvimento econômico e tecnológico do país. Nesse sentido, Faria e Menge (1972) criticam a proliferação das instituições de educação dos anos 70, marcada por um ensino ultrapassado e atento aos interesses dos dirigentes da nação em manter o bacharel afastado da realidade nacional. Esse teria sido o instante de ruptura intencional em relação à presença do bacharel em direito na política? Importante notar que as escolas nascem no século XIX com o objetivo de formar a elite política nacional. Cerca de 150 anos depois o intuito maior é, aparentemente, afastar esse bacharel dessa temática.

Faria e Menge (1972) sustentam ainda que o AI-5 marcou a substituição dos advogados da máquina estatal por tecnocratas. O bacharel em Direito deveria se conscientizar que seu papel como “instrumento do poder” havia chegado ao fim e que o momento seria de ruptura da eterna integração com as elites dominantes. Os autores entendem que a massificação do ensino jurídico passou a representar prática pedagógica voltada à memorização de normas, distanciando o bacharel do seu caráter contestador. Essa formação seria a responsável por uma visão pouco clara acerca da lógica eleitoral e partidária?

Ao Estado interessava manter esta estrutura, uma vez que advogados litigantes eram vistos como ameaças ao desenvolvimento do país. O ensino jurídico perdeu parte de sua função. Para Venâncio Filho (1982), o processo de desenvolvimento econômico ocorrido no regime autoritário alterou por completo a situação dos profissionais da lei no país. Em função da formação inadequada que passou a receber, o bacharel foi substituído por engenheiros, economistas e administradores.

2 Este percentual pode ser ainda maior, uma vez que, em seu estudo, o autor contabilizou somente um título acadêmico para cada deputado – aquele que de alguma forma estivesse mais relacionado ao exercício profissional.

Preocupada com a situação, a Ordem dos Advogados do Brasil iniciou em 1958 os debates acerca dos aspectos da crise do ensino jurídico em sua primeira conferência nacional. Adriano Pinto (1997) destaca que os debates foram pautados em representações feitas pela seccional paulista sobre o problema da multiplicação das escolas de Direito a partir de 1951. Em 1962, como resposta às críticas, foi criado pelo Conselho Federal de Educação o primeiro currículo mínimo para os cursos jurídicos. A medida não foi bem aceita pelas unidades de ensino e, em 1971, ocorreu o estabelecimento de nova regulamentação.

Em 1970, realizou-se na cidade de São Paulo a IV Conferência da OAB sob o tema: “O ensino jurídico e o desenvolvimento nacional” que enfocou as escolas como instrumentos de mudança social. Nesta mesma década, Faria e Menge (1972) endossam as críticas, afirmando que a estrutura pedagógica dos cursos estava presa às tradições de 1827. De acordo com Dantas (2002), o ensino havia perdido a ligação com valores básicos da sociedade, deixando de responder às modernas demandas do mercado. As faculdades moldavam um enorme contingente de profissionais ingênuos, incapazes de se contraporem ao regime autoritário e reféns de uma crise de qualidade institucional promovida por um governo que acreditava na proliferação desqualificada de escolas de Direito como política de enfraquecimento do aspecto contestador do universo jurídico.

Na década de 80, notando a inexistência de mecanismos capazes de controlar a qualidade, a OAB solicitou ao Ministério da Educação que proibisse a criação de novos cursos entre 1983 e 1988 (Pinto, 1996). Paralelamente, foram realizados encontros para a discussão do tema. Pinto (1997) afirma que até então os principais argumentos que explicavam a crise pautavam-se na tentativa ineficaz de adequação da estrutura curricular e da metodologia às demandas do mercado. A formação de um contingente cada vez maior de bacharéis distanciados da realidade profissional era a principal preocupação. Nesta época ainda não se discutia o compromisso das escolas de Direito com as mudanças sociais.

Em agosto de 1991, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados criou a Comissão de Ensino Jurídico, composta por professores de Direito. Adicionalmente, o MEC instituiu, em janeiro de 1993, a Comissão de Especialistas em Ensino do Direito, órgão para avaliar, fiscalizar e definir o ensino jurídico no país. As duas comissões desenvolveram iniciativas conjuntas para recolher propostas relacionadas a três questões fundamentais: elevação da qualidade dos cursos de Direito, novas diretrizes curriculares e avaliação das escolas.

A partir de 1994, a aprovação do bacharel no Exame de Ordem passou a ser condição indispensável para o exercício da advocacia. Assim, a OAB ampliou sua

atuação e controle sobre o ensino jurídico³. No mesmo ano foi reconhecido por lei o papel da Ordem em “colaborar com o aperfeiçoamento dos cursos jurídicos e opinar, previamente, a respeito de pedidos apresentados aos órgãos competentes para a criação, reconhecimento ou credenciamento desses cursos”. Nos anos seguintes algumas medidas adicionais foram tomadas no sentido de zelar pelo ensino jurídico.

Mas a despeito de tais esforços, o que se assistiu nos últimos anos foi uma contínua proliferação, apesar de uma ação mais ostensiva do Ministério da Educação que, em diversas áreas do saber, fechou cursos mal avaliados. No campo do Direito, no entanto, o Brasil superou o total de mil escolas. Em 2002 considerava-se absurdo chegarmos a 500.

Ainda assim, mesmo verificando uma distância entre ação tendente à proliferação e pregação por qualidade e diminuição do número de escolas, os debates sobre a formação do bacharel-cidadão continuaram. Resolução de 2004, disponível no Portal do MEC, trata de uma necessária aproximação com a Ciência Política, a Sociologia, a Economia, a Filosofia, a História e outras áreas de conhecimento na formação do bacharel em Direito. Além disso, a formação profissional é compreendida sob um viés mais crítico, de compreensão da realidade, e não apenas da memorização de normas. De acordo com Wanderlei Rodrigues (2005) as demandas caminham nesse sentido de uma humanização capaz de sugerir um adensamento crítico. Mais especificamente, Guilherme (2010) entende que o Direito Eleitoral não deva ser visto como uma especialização do Direito Constitucional, mas sim como ramo autônomo em virtude de institutos e disposições legais peculiares.

Diante de tais aspectos é possível afirmar que desde o início da década de 90 parece clara uma volta aos debates sobre um papel mais ativo dos bacharéis em direito na sociedade brasileira, e não apenas algo pautado na crítica à proliferação e má qualidade. Apesar das diferenças quanto ao modo de abordar o assunto e aos termos utilizados para a definição do futuro da carreira, as propostas mostram-se convergentes no sentido de proporem a reforma dos currículos, tornando os cursos mais dinâmicos e aptos a formar o “bacharel-cidadão” capaz de aliar técnica e trato com as normas ao perfil contestador e conhecedor das demandas mais complexas da sociedade (Dantas, 2002). Assim, voltamos à questão do ensino do Direito Eleitoral e Partidário nas escolas jurídicas, bem como de disciplinas

3 Durhan (1998) defende esta idéia, apontando como necessária a desvinculação entre diploma acadêmico e o automático exercício profissional.

associadas a um debate político mais amplo e menos técnico. Em que medida as faculdades respondem a essas demandas?

O ENSINO POLÍTICO-ELEITORAL NAS ESCOLAS: ASPECTOS HUMANOS E TÉCNICOS

■ No Brasil localizamos de acordo com registros oficiais mais de mil cursos de Direito. Consideramos aqui, a exemplo do que faz o Ministério da Educação, que uma mesma instituição de educação superior que ofereça o curso de Direito em dois endereços diferentes é contabilizada duas vezes. Assim, temos no país mais de mil escolas, sendo que de acordo com publicações de editoras destinadas aos vestibulandos esse total supera 1.200. Com base no banco de dados montado com tais instituições a partir do portal do Ministério da Educação chegamos a um total de 1.059 cursos, o que representa, na mais pessimista das hipóteses, que localizamos 85,4% desses locais. A partir de então geramos uma coluna de números aleatórios e ordenamos as informações por esta referência. Feita a classificação em ordem crescente tomamos os primeiros 260 itens como amostra e analisamos, em seus portais na internet, suas grades curriculares com o objetivo de encontrarmos duas disciplinas entendidas como essenciais ao debate aqui apresentado: Ciência Política e Direito Eleitoral e Partidário. As análises realizadas aqui são puramente quantitativas, com estatísticas descritivas dos resultados encontrados. A distribuição das escolas por região do país – total e amostra – pode ser visualizada na Tabela 1.

TABELA 1. Distribuição das escolas por região – total e amostra

Região	Percentual de escolas total	Percentual de escolas amostra
Sudeste	41,5	41,5
Nordeste	20,0	18,8
Sul	21,1	23,1
Centro Oeste	10,7	10,8
Norte	6,7	5,8
Total	100,0%	100,0%
N	1.059	260

Fonte: e-MEC e INEP.

Diante de um equilíbrio amostral, passamos a nos preocupar em responder algumas questões. Em quantas escolas as disciplinas pesquisadas e associadas à

política são ofertadas? Existem variáveis explicativas que apontam algo sobre a existência de tal conteúdo nas grades? Esse é o principal objetivo. No caso do Direito Eleitoral e Partidário algo precisa ser destacado: o resultado, a despeito do que encontrarmos, é superior a qualquer momento do passado recente. Tal indicação é, na verdade, uma hipótese que não será testada, mas parece bastante possível partir de tal questão em virtude dos debates mais recentes e da ausência de tais conteúdos nas principais grades curriculares ao longo da história.

Inicialmente observamos uma disciplina bastante presente nos cursos de Direito e relevante para as discussões acerca da formação do bacharel-cidadão: Sociologia. Não parece possível afirmar aqui se os métodos para a aplicação, ou ainda os conteúdos disseminados cumprem tais tarefas, insistimos na ideia de que estamos fazendo uma análise puramente quantitativa. Essa disciplina costuma ser ministrada sob os seguintes formatos: Sociologia, Antropologia e/ou Ciências Sociais. Ademais, é bastante comum encontrarmos, como desdobramento mais específico, a Sociologia Jurídica. Ao todo, 243 das 260 escolas, ou seja, 93,5% dos cursos possuem pelo menos uma dessas disciplinas. Das 16 escolas que não possuem o conteúdo de forma clara em suas grades, somente três estão localizadas em capitais, apenas uma é pública e nenhuma teve nota 5 no mais recente ENADE, sendo que cinco delas tiveram a nota 2. Em termos regionais, sete estão no sudeste (destaque para três em São Paulo e três em Minas Gerais), quatro na região sul (três no Paraná) e outras quatro na região centro-oeste (três no Mato Grosso). Em contrapartida, apenas uma no norte e uma no nordeste.

Um segundo conjunto de disciplinas bastante presente nos cursos de Direito está relacionado mais especificamente à política. Trata-se da Teoria Geral do Estado, ou Organização do Estado, e também da disciplina de Ciência Política ou Pensamento Político. Por vezes os conteúdos de tais matérias estão fundidos, mas é importante destacar que o percentual de presença do conteúdo na grade sobe para 98,1% das escolas. Apenas cinco centros de educação não possuem tais disciplinas de forma explícita: três no sudeste, um no nordeste e um no centro oeste. Sem uma avaliação qualitativa, é possível afirmar que em termos gerais os conteúdos introdutórios à política estão contemplados nas grades curriculares das graduações em Direito no Brasil.

Se somados os dois blocos de disciplinas acima apresentados, Sociologia e Ciência Política, apenas uma escola de toda a amostra não possui qualquer um dos conteúdos. Trata-se de um curso no interior do Espírito Santo classificado com a nota 3 no último ENADE. Tal resultado reforça a ideia de uma busca, ao menos curricular, pela formação de um bacharel em Direito mais crítico e pro-

fissionalmente dotado de capacidade argumentativa, ou ao menos minimamente impactado por um discurso associado às ciências que os principais debates no meio jurídico sobre a qualidade do ensino de tal carreira entendem como necessário para a consolidação de um profissional sintonizado às questões da sociedade, e mais especificamente da política.

O desafio seguinte, de caráter mais aplicado em relação à associação entre a política e o saber técnico, está relacionado à presença de uma disciplina específica de Direito Eleitoral e Partidário nessas escolas. Um saber autônomo, como defende Guilherme (2010). O semblante positivo dos resultados, nesse caso, deixa de existir. Apenas 85 escolas possuem o conteúdo, o que representa 32,7% da amostra selecionada. Em 45 delas, ou seja, em 53% desse total já reduzido, a disciplina é oferecida de forma eletiva, ou optativa. Isso representa dizer, para o caso de muitas escolas, sobretudo as instituições particulares, que a ausência de interesse de determinado contingente mínimo inviabiliza a realização da disciplina. Assim, de forma obrigatória, como reivindica (ou sugere) a recente proposta da OAB enviada ao Ministério da Educação, encontramos apenas 40 escolas, ou seja, 15,4% da amostra total. Em termos gerais seria como imaginar que das 1.059 escolas encontradas, apenas 163 oferecem tal conteúdo de forma compulsória. Falamos aqui especificamente de um conteúdo que estará presente na realidade profissional dos futuros magistrados e membros do ministério público, sobretudo daqueles que forem para locais onde a estrutura do Judiciário e do Ministério Público é menos densa e o campo eleitoral recebe o nome, já destacado nesse trabalho, de “justiça emprestada”. Falamos também de um campo específico, com aspectos singulares e demandas autônomas no qual advogados certamente teriam a oportunidade de atuar. Não parece estranho compreender, diante desses resultados, porque há insegurança, ou instabilidade jurídica, quando o assunto é o Direito Eleitoral. O amadurecimento da democracia brasileira, certamente, carece de técnicos minimamente formados para operarem com clareza essa área, o que não parece ser uma preocupação central do ensino jurídico. Como resultado, assistimos técnicos interferirem sem aparente capacidade de compreender a lógica de um sistema eleitoral, a despeito de existirem profissionais absolutamente conscientes do que representam e como funcionam tais conteúdos.

As escolas que possuem a disciplina serão, a partir daqui, divididas em dois grupos. O primeiro formado pelas instituições onde o conteúdo é eletivo e o segundo obrigatório. Os dados serão comparados com o total da amostra e apresentados na Tabela 2.

TABELA 2. Percentuais amostrais e índices de escolas que oferecem o Direito Eleitoral e Partidário em suas grades curriculares de graduação

Região	Percentual com Conteúdo optativo	Percentual com Conteúdo obrigatório	Percentual onde consta	Percentual de escolas amostra
Sudeste	31,1	25,0	28,2	41,5
Nordeste	22,2	42,5	31,8	18,8
Sul	26,7	12,5	20,0	23,1
Centro Oeste	13,3	10,0	11,7	10,8
Norte	6,7	10,0	8,2	5,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
N	45	40	85	260

Fonte: Pesquisa nos portais das 260 escolas da amostra na Internet – pesquisa realizada entre 15 e 20 de janeiro de 2014.

É possível notar na Tabela 2 que existem déficits regionais no que diz respeito ao oferecimento da disciplina de Direito Eleitoral e Partidário. A distorção maior ocorre no baixo desempenho do sudeste e no resultado expressivo da região nordeste. Enquanto no primeiro caso estão 41,5% das escolas e apenas 28,2% do total que oferece o conteúdo, na segunda região estão 18,8% dos centros de ensino da amostra e 31,8% dos locais onde o Direito Eleitoral é transmitido. Quando a análise se concentra exclusivamente nos locais onde tais disciplinas são ofertadas de maneira obrigatória, garantindo sua aplicação, a distância se mostra ainda maior em favor do nordeste (42,5% do total) e as regiões sul e sudeste se distanciam negativamente de suas representatividades amostrais.

No que diz respeito à categoria da instituição de educação superior surpreendem os percentuais encontrados entre as instituições privadas. As escolas sem fins lucrativos distorcem negativamente o oferecimento da disciplina. Elas são 56,5% da amostra, e em se tratando do oferecimento optativo caem para 46,7%, passando a 33,3% no rol de escolas que ofertam tal conteúdo obrigatoriamente. A crítica às instituições privadas, no entanto, não se consolida em relação a esse conteúdo quando notamos que as escolas com fins lucrativos representam 32,3% da amostra, somam 28,9% quando a disciplina é optativa, mas atingem 40,0% quando o conteúdo é obrigatório. No caso das públicas, onde predominam as federais e estaduais, os centros atingem resultados mais satisfatórios que suas respectivas representatividades amostrais – seja no caráter optativo ou obrigatório do conteúdo de Direito Eleitoral.

CONCLUSÃO

■ Razões históricas, de acordo com especialistas, parecem capazes de explicar certa distância entre o técnico operador do Direito, educado tradicionalmente como um memorizador de normas desde meados do século XX e o bacharel-cidadão idealizado para contribuir no pensar do país, com ênfase num perfil de contestação e percepção das demandas sociais. A má qualidade do ensino e a proliferação indevida do número de escolas são vistas como os principais condicionantes para a construção de distâncias abissais entre tais perfis. Predomina o operador pouco crítico. Até quando?

Grinover (1996) defendia a mescla entre informação técnico-jurídica e sociopolítica, fenômeno que levaria o bacharel à ocupação de seu verdadeiro espaço social. Junqueira (1999) apontava a carreira jurídica como a grande vilã das avaliações do MEC – a qualidade do ensino é baixa e as instituições realizavam vestibulares sem o consentimento do Ministério da Educação. Venâncio Filho (1996)⁴ defendia a aproximação entre o ensino jurídico e as ciências sociais, com o intuito de alimentar com maior solidez o caráter contestador do bacharel. De acordo com Lôbo (2000), a máxima informação, a atuação na sociedade em campos como os direitos humanos, a democratização, a qualidade de vida e a justiça social, aliadas à capacidade de operação do material jurídico são a base para a descrição do que se espera do ensino jurídico. Scaff (2001) entendia os cursos jurídicos como formadores de meros “memorizadores” de artigos e parágrafos, desconectados da realidade social. Pinto (1997) sugeria bem-vindas mudanças no espectro pedagógico das aulas com o intuito de induzir a participação do aluno e viabilizar a implantação de um currículo que possibilite visão crítica do fenômeno político.

Diante de tais aspectos percebemos razões que justificam certa fragilidade dos bacharéis em debater o sistema político, eleitoral e partidário no Brasil. Parece haver uma carência de formação para a compreensão dessa lógica política – existindo, é claro, profissionais com plena capacidade técnica e teórica para participarem de tais debates no meio jurídico. A OAB parece ter notado essa distância e a demanda por formação específica, mas a questão é saber a partir de quando tal percepção pode se tornar realidade efetiva e quanto tempo será necessário para que essa formação se faça presente no cotidiano do direito eleitoral.

4 Em seu trabalho de 1978/79, o autor critica o ensino jurídico, apontando o caráter secular do currículo acadêmico.

Ademais, parece relevante compreender que o meio jurídico, apontado como corporativista em diversos estudos, costuma ampliar os espaços profissionais para os advogados, criando demandas para justificar a oferta desse conteúdo nas escolas, por exemplo. Isso já foi feito. Por meio da Resolução 23.406 do Tribunal Superior Eleitoral, assinada pelo Ministro do STF, Dias Toffoli, o artigo 33, em seu parágrafo 4º, torna obrigatória a constituição de um advogado para as prestações de contas.

Assim, diante de todo o exposto, o principal argumento utilizado nesse trabalho nos permite chegar à conclusão de que o ensino jurídico é incapaz de formar o bacharel-cidadão crítico segundo percepção de estudiosos das ciências jurídicas que se dedicam a essa temática. Ademais, destacamos a necessidade de uma justiça eleitoral mais bem estruturada e tecnicamente preparada, o que poderia ser inicialmente esperado de acordo com nossos argumentos, em termos mínimos, com a formação específica para o exercício nesse campo de conhecimento específico – algo reconhecido pelo meio. O preenchimento de tal lacuna poderia ofertar, em tese, menor insegurança jurídica e instabilidade. Sabemos, no entanto, que a Sociologia, a Ciência Política e o Direito Eleitoral e Partidário ensinados formalmente nas faculdades seriam responsáveis, apenas, pela tentativa de solução de parte dos problemas destacados. Não nos cabe, nesse trabalho, dimensionar essa parte, mas entendemos que os argumentos apresentados deixam clara a existência de deficiências a serem consideradas acerca da formação em Direito no Brasil e seus impactos sobre as temáticas abordadas. ■

HUMBERTO DANTAS · Cientista social, mestre e doutor em ciência política pela USP. Professor e pesquisador do Insper, coordenador de pós-graduação na FESP-SP e na FIPE-USP. Colunista da Rádio Estadão e da Rede Vida de TV, defendeu mestrado sobre o ensino jurídico e a classe política.

SAMUEL AUGUSTO OLIVEIRA · Tecnólogo em Administração Pública, pós-graduando em Ciência Política pela FESP-SP. Professor Conteudista do SENAC e Professor Tutor da UNISUL. Consultor Político para o Legislativo.

MARCELO AUGUSTO DE MELO ROSA DE SOUSA · Advogado com atuação no Direito Eleitoral e Partidário, sócio do escritório Melo Rosa e Sousa Advogados Associados, pós-graduado em Governo e Poder Legislativo – UNESP.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio. *Os Aprendizizes do Poder: o bacharelismo liberal na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- BRAGA, Sérgio Soares. *Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946*. Brasília: Câmara do Deputados, 1997.
- CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem: elite política imperial*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.
- DANTAS, Humberto. Ensino jurídico e classe política – a presença do bacharel em Direito na política nacional. Dissertação de mestrado apresentada ao DCP-USP, 2002.
- DURHAM, Eunice Ribeiro. *Uma Política para o Ensino Superior Brasileiro: diagnóstico e proposta*. São Paulo: NUPES – Universidade de São Paulo, 1998.
- FALCÃO NETO, Joaquim Arruda. Os cursos Jurídicos e a Formação do Estado Nacional. In: WANDER BASTOS, Aurélio. (Coord.) *Os cursos jurídicos e as elites políticas brasileiras*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978.
- FARIA, José Eduardo, MENGE, Claudia de Lima. A Função social da dogmática e a crise do ensino jurídico e da cultura jurídica brasileira. *Revistas Dados*, n. 21, 1972.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. Crise e Reforma do Ensino Jurídico In: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *OAB – Ensino Jurídico – Novas Diretrizes Curriculares*. Brasília: Conselho Federal da OAB, 1996.
- GUILHERME, Walter de Almeida. Direito eleitoral. Revista do Advogado da Associação dos Advogados de São Paulo. São Paulo: AASP, n. 109, 2010.
- JUNQUEIRA, Eliane Botelho. *Faculdades de Direito ou fábrica de ilusões?* Rio de Janeiro: IDES / Letra Capital, 1999.
- LÔBO, Paulo Luiz Neto. Ensino jurídico: realidade e perspectivas. In: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *OAB Ensino Jurídico – Balanço de uma perspectiva*. Brasília: OAB Conselho Federal 2000.
- MARCHETTI, Vitor. *Justiça e competição eleitoral*. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2013.
- ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *OAB Ensino Jurídico – Parâmetros para elevação de Qualidade e avaliação*. Brasília, 1996.
- PINTO, Adriano. A OAB nos 170 anos do ensino jurídico. In: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *Ensino Jurídico OAB – 170 anos de cursos jurídico no Brasil*. Brasília: OAB Conselho Federal, 1997.
- PINTO, Adriano. OAB e Normatização do Ensino Jurídico. In: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *OAB – Ensino Jurídico – Novas Diretrizes Curriculares*. Brasília: Conselho Federal da OAB, 1996.

SADEK, Maria Tereza, DANTAS, Humberto. Os bacharéis em direito na reforma do Judiciário: técnicos ou curiosos? *Revista São Paulo em Perspectiva*, v.14, n.2, p. 101-111, abr./jun., 2000.

SCAFF, Fernando Facury. Ensino Jurídico: o controle público e social da atividade educacional. In: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *OAB Recomenda – Um retrato dos cursos jurídicos*. Brasília: Ordem dos Advogados do Brasil – Conselho Federal, 2001.

SIMÕES NETO, Francisco Teotônio. *Os bacharéis na política e a política dos bacharéis*. São Paulo, 1983. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. *Das Arcadas ao Bacharelismo (150 anos de ensino jurídico no Brasil)*. 2. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1982.

WANDERLEY RODRIGUES, Horácio. *Pensando o Ensino do Direito no Século XXI – diretrizes curriculares, projeto pedagógico e outras questões pertinentes*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.