

e-ISSN 2594-9519

Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político

v. 8, n. 1., jan. a jun. 2024





TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SÃO PAULO

Presidente	Des. Silmar Fernandes
Vice-Presidente e Corregedor	Des. José Antonio Encinas Manfré
Membros	Des. Fed. Luís Paulo Cotrim Guimarães Juíza Maria Cláudia Bedotti Juiz Régis de Castilho Barbosa Filho Juiz Rogério Luis Adolfo Cury
Suplentes	Des. Roberto Maia Filho Des. Cláudia Lúcia Fonseca Fanucchi Des. Fed. Luiz Alberto de Souza Ribeiro Juíza Maria Domitila Prado Manssur Juiz Ronnie Herbert Prado Soares Juíza Danyelle da Silva Galvão Juiz Diogo Rais Rodrigues Moreira
Diretor-Geral	Claucio Cristiano Abreu Corrêa



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL PAULISTA

Diretor	Des. Silmar Fernandes
Vice-Diretor	Des. José Antonio Encinas Manfré
Diretora-Executiva	Dra. Fernanda Colombini
Coordenador da Pós-graduação	Prof. Dr. Richard Pae Kim
Coordenadora	Vanessa Nigres Diniz

e-ISSN 2594-9519

Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político

V. 8, n. 1, jan. a jun. 2024

Produção editorial

Seção de Publicações e Pesquisas (SEPPE/COEJEP/SPR)

Projeto gráfico

Seção de Campanhas (SECAMP/COMC/SECOM)

Giuliane Tirabasso

Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político/REDESP

V. 8, n. 1, jan. a jun. 2024

Semestral

e-ISSN 2594-9519

Esta é uma publicação da Escola Judiciária Eleitoral Paulista – EJEJ
Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo – Rua Francisca Miquelina, 123,
Bela Vista, São Paulo-SP

Editor-chefe

Dr. Richard Pae Kim

Conselho Editorial

Des. Silmar Fernandes, Univ. Presb. Mackenzie e Univ. Nove de Julho – São Paulo/SP

Des. Jeferson Moreira de Carvalho, TJSP, EPM - São Paulo/SP

Des. Luiz Guilherme da Costa Wagner Jr., TJSP, FADISP – São Paulo/SP

Dr. Marco Antonio Martin Vargas, TJSP, Univ. Presb. Mackenzie – São Paulo/SP

Dr. André Guilherme Lemos Jorge, Universidad Complutense de Madrid - Espanha

Dra. Clarissa Campos Bernardo, IASP - São Paulo/SP

Hélio Freitas de Carvalho da Silveira, EJEP - TRE/SP

Comissão Científica

Min. José Antônio Dias Toffoli

Min. Gilmar Ferreira Mendes

Alamiro Velludo Salvador Netto

André Carvalho Ramos

André Ramos Tavares

Carlos Eduardo Frazão

Felipe Chiarello de Souza Pinto

José Jairo Gomes

Luiz Carlos dos Santos Gonçalves

Luiz Guilherme da Costa Wagner Junior

Marco Antonio Martin Vargas

Mônica Herman Salem Caggiano

Paulo Hamilton Siqueira Junior

Richard Pae Kim

Min. Alexandre de Moraes

Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto

Ana Paula Euliaro

André Guilherme Lemos Jorge

Antônio Carlos da Ponte

Elival da Silva Ramos

Fernando Neisser

Jeferson Moreira de Carvalho

Luiz Francisco Aguilar Cortez

Marcelo Mazotti

Marco Mancarella

Orides Mezzaroba

Renato de Mello Jorge Silveira

Rubens Beçak

Pareceristas

Dr. Alexandre Walmott Borges, Universidade Federal de Uberlândia
Dr. Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho, TJ/SP, Fac. Dir. São Bernardo do Campo
Dr. Antonio Gelis Filho, FGV/EASP, São Paulo
Me. Elder Maia Goltzman, PUC Minas Gerais
Dr. Filippe Soares Lizardo, IDP, São Paulo
Dra. Gabriela Araújo, PUC São Paulo
Dr. Jorge Henrique Oliveira de Souza Gomes, Universidade Federal de Pernambuco
Dra. Juliana Abrusio Florencio, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo
Dra. Juliana Cardoso Ribeiro Bastos, PUC São Paulo
Me. Liliane Gobetti Fagundes Universidade Federal de Pernambuco
Dr. Luciano Felício Fuck, IDP, Brasília
Dr. Luiz Antonio Alves Torrano, TJ/SP, Univ. São Francisco, Campinas
Dra. Manuela Cibim Kallajian, Universidade Metodista de Piracicaba
Dra. Manuella Santos de Castro, PUC São Paulo
Dr. Marco Antonio Hatem Beneton, Alesp, Universidade de São Paulo
Dra. Olivia Raposo da Silva Telles, Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral/SP
Dr. Renato Siqueira de Pretto, TJ/SP, PUC Campinas
Dr. Thiago Massao Cortizo Teraoka, TJ/SP, EPM, São Paulo
Dr. Wagner Roby Gídaró, TJ/SP, PUC Campinas
Dr. Walter Godoy dos Santos Junior, TJ/SP, Univ. Nove de Julho, São Paulo
Me. Yunna D'Avila, Universidade Federal do Pernambuco

Comissão Técnica

Aline Martiniano Moreira
Flávia Machado
Nísia Pudwell Chaves Beda
Vanessa Nigres Diniz

Apresentação

Esta décima quarta edição ocorre no contexto nacional do início de mais um período de eleições municipais, que coincidirão com o fim do primeiro quarto do século XXI. Um olhar rápido sobre os últimos 25 anos revela uma coleção de desafios de algumas ordens: política, sanitária, econômica, ambiental e tecnológica. Dentre eles, podemos afirmar que parte de algumas crises democráticas e perigos à saúde mental mostram-se relacionados, em parte, com o novo ambiente tecnológico, digital – ou melhor, o seu mau uso –, e decorrentes do estabelecimento de novos modelos de vida social e política influenciados pelas redes digitais.

Não podemos deixar de registrar, por outro lado, que o fluxo de informações e os debates nas redes digitais também vem ampliando um avanço no engajamento cívico e na conscientização social, transformando a maneira como as pessoas se envolvem com as questões políticas e sociais, e promovendo de certa maneira uma participação mais ativa e informada dos cidadãos.

Os textos que compõem esta edição abordam alguns dos desafios democráticos, dentre eles, algumas questões ligadas às novas interações sociais neste novo mundo digital.

Os dois primeiros textos abordam a temática do uso da tecnologia, como “O Estímulo Tecnológico na Formação da Convicção Política: O Uso das Mídias Sociais”, por Anne Elise Pereira Lima, que examina com percuciência como a presença de perfis automatizados pode influenciar as decisões dos eleitores brasileiros, oferecendo uma análise crítica das técnicas utilizadas e suas consequências para a integridade do processo eleitoral. Em “A Liberdade de Expressão e a Disseminação de Notícias Preordenadas à Turbação dos Pleitos Eleitorais”, Georgio Tomelin, Kahio Alves e Marcelo Andrade investigam os limites da liberdade de expressão no contexto eleitoral, especialmente no que se refere à disseminação de notícias falsas ou manipuladas, e o impacto dessas práticas na equidade dos pleitos.

A seguir, Geovani Lima questiona se é possível emendar a Constituição para alterar o atual modelo de exercício do voto, e oferece uma análise jurídica detalhada sobre a viabilidade e as implicações de possíveis emendas constitucionais que visem modificar o exercício do voto no Brasil; e o jurista moçambicano João Luís Araújo apresenta-nos “O Regime Jurídico da Expulsão de Estrangeiros em Moçambique” a partir do paradigma da soberania estatal.

O registro histórico se faz presente no trabalho detalhado de José D'Amico Bauab, "A Democracia Sufocada na Pauliceia: O Impacto Eleitoral da Ditadura Militar no Parlamento Paulistano" que descreve em pormenor os efeitos do regime ditatorial de 1964 sobre a Câmara Municipal de São Paulo, especialmente após o Ato Institucional nº 5, de 1968.

Plinyo Santos apresenta a face contemporânea do coronelismo em "Assédio Eleitoral no Ambiente de Trabalho: Entre as Eleições de 2024 e Métodos de Prevenção"; e Rafael Siniscalchi reflete sobre os avanços e desafios da representatividade política da comunidade LGBTQIAPN+, no artigo "Representatividade LGBTQIAPN+: Transcendendo as Barreiras da Invisibilidade".

Simone Dufloth, Cláudia Júlia Horta, Max Melquíades da Silva, Letícia Bianchini, Gabriel Luís de Souza e Leandro Vital apresentam o resultado de pesquisa que investiga o perfil dos candidatos e eleitos ao cargo de vereador no Brasil de 2000 a 2020, revelando um aumento nas candidaturas de pessoas negras, maior escolaridade e aumento da faixa etária entre os candidatos e eleitos. E, por fim, o Direito Processual Penal Eleitoral é o objeto da análise jurisprudencial promovida por Sílvio Teixeira, que propõe um exame dos embargos infringentes no âmbito da justiça eleitoral, discutindo sua aplicação, eficácia e implicações para os processos eleitorais.

A eminente ministra Cármen Lúcia, que assumiu neste mês de junho a presidência do Colendo Tribunal Superior Eleitoral, alertou, em seu discurso de posse, que "a mentira é um insulto à dignidade do ser humano, um obstáculo ao exercício pleno das liberdades". E o caminho para debelar as falsidades é o conhecimento, razão de existir da Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político, que pretende ser um instrumento, um espaço, de discussão livre e fundamentada de ambos os sistemas.

Convidamos todos os leitores a mergulharem nas reflexões qualificadas apresentadas nesta edição, enriquecendo seu entendimento sobre os temas eleitorais e contribuindo para o debate democrático. Boa leitura!

Des. Silmar Fernandes

Presidente do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo
Diretor da Escola Judiciária Eleitoral Paulista

Dr. Richard Pae Kim

Editor-chefe

Sumário

O ESTÍMULO TECNOLÓGICO NA FORMAÇÃO DA CONVICÇÃO POLÍTICA: O USO DAS MÍDIAS SOCIAIS..... 11

Anne Elise Pereira Lima

A LIBERDADE DE EXPRESSÃO E A DISSEMINAÇÃO DE NOTÍCIAS PREORDENADAS À TURBAÇÃO DOS PLEITOS ELEITORAIS..... 38

Georghio Alessandro Tomelin

Kahio Fernando Garcia Alves

Marcelo Andrade

É POSSÍVEL EMENDAR A CONSTITUIÇÃO PARA ALTERAÇÃO DO ATUAL MODELO DE EXERCÍCIO DO VOTO? 62

Geovane Matias de Lima Junior

O REGIME JURÍDICO DA EXPULSÃO DE ESTRANGEIROS EM MOÇAMBIQUE 82

João Luís Araújo

A DEMOCRACIA SUFOCADA NA PAULICEIA: O IMPACTO ELEITORAL DA DITADURA MILITAR NO PARLAMENTO PAULISTANO97

José D'Amico Bauab

ASSÉDIO ELEITORAL NO AMBIENTE DE TRABALHO: ENTRE AS ELEIÇÕES DE 2024 E MÉTODOS DE PREVENÇÃO..... 153

Plinyo Paccioly Rodrigues Santos

REPRESENTATIVIDADE LGBTQIAPN+: TRANSCENDENDO AS BARREIRAS DA INVISIBILIDADE..... 167

Rafael Teixeira Siniscalchi

CANDIDATOS E ELEITOS AO CARGO DE VEREADOR NO BRASIL: ESTUDO DO PERFIL ENTRE 2000 E 2020189

Simone Cristina Dufloth, Cláudia Júlia Guimarães Horta,

Max Melquiades da Silva, Letícia Dufloth Bianchini,

Gabriel Luis Lisboa de Sousa, Leandro Pétersson Silva Vital

EMBARGOS INFRINGENTES NA JUSTIÇA ELEITORAL..... 220

Sílvio Cesar Teixeira

O ESTÍMULO TECNOLÓGICO NA FORMAÇÃO DA CONVICÇÃO POLÍTICA: O USO DAS MÍDIAS SOCIAIS

TECHNOLOGICAL STIMULUS IN THE FORMATION OF POLITICAL CONVICTION:
THE USE OF SOCIAL MEDIA

Anne Elise Pereira Lima¹

Artigo recebido em 22/2/2024 e aprovado em 11/6/2024.

RESUMO

Este estudo aborda o papel transformador da tecnologia no comportamento eleitoral, sublinhando que as plataformas digitais não são apenas canais de comunicação, mas também arenas de influência política. A revisão bibliográfica revelou que o uso político do ambiente virtual influencia significativamente o processo eleitoral, impactando a percepção e o comportamento do eleitor na decisão do voto. A influência intensa da tecnologia na formação das convicções políticas dos cidadãos sugere uma redefinição do eleitorado frente aos desafios da cidadania na era digital, aspecto que este artigo procura abordar de maneira reflexiva em seu desenvolvimento.

Palavras-chave: eleição, processo eleitoral, tecnologia digital, redes sociais.

ABSTRACT

This study addresses the transformative role of technology in electoral behavior, stressing that digital platforms are not only channels of communication, but also arenas of political influence. The literature review revealed that the political use of the virtual environment significantly influences the electoral process, impacting voter perception and behavior in deciding how to vote. The intense influence of technology on the formation of citizens' political convictions suggests a

¹ Mestre e Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora de Direito Eleitoral. Analista judiciário no Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Minas Gerais, atualmente integra o quadro da assessoria jurídica de Juiz Membro da Corte Eleitoral.

redefinition of the electorate in the face of the challenges of citizenship in the digital age, an aspect that this article seeks to address in a reflective manner in its development.

Keywords: election, electoral process, digital technology, social media.

Sumário

1. Introdução; 2. O processo eleitoral no Brasil; 3. O comportamento do eleitor no processo de decisão do voto; 4. O uso das mídias sociais na política; 5. Conclusão; Referências.

1 INTRODUÇÃO

Considerando o contexto do processo eleitoral, pode-se argumentar que o eleitor desempenha o papel central na democracia, pois é ele quem determina a composição do poder político. Nesse sentido, o voto é uma salvaguarda que protege o povo de um governo opressivo, e garante sua representação no poder, justificando, pois, a importância dessa busca por esclarecimentos acerca da formação da convicção política do eleitor que o conduz no caminho até o voto, comportamento determinante do resultado desse processo deliberativo.

O eleitor assume um papel central na democracia, pois é ele quem determina a configuração das instituições políticas. O processo eleitoral emerge como o meio através do qual o povo exerce efetivamente sua autoridade, representando assim o alicerce fundamental sobre o qual a democracia se sustenta.

A evolução tecnológica trouxe mudanças significativas em todos os aspectos determinantes da existência humana. As questões de maior destaque enfrentadas na experiência democrática contemporânea são os reflexos econômicos, sociais e políticos decorrentes da crescente interação, nas últimas décadas, entre o homem e a máquina.

Acontecimentos recentes no cenário político indicam que essa interação do indivíduo com a máquina também repercute no processo eleitoral, onde os integrantes – partidos, candidatos, eleitores – assumem a autoria de uma nova realidade construída no espaço virtual.

A partir dessa perspectiva, observando-se o cenário político mundial na última década, é possível constatar uma incipiente transformação do perfil do eleitorado. Desde a campanha de Barack Obama, em 2008, testemunhamos uma mudança no jeito de se fazer política que reflete diretamente na composição do

eleitorado e, claro, no resultado de uma eleição. Com o advento das redes sociais Facebook, Whatsapp, Youtube, X (ex-Twitter) e Instagram, o marketing das campanhas políticas começou a se transformar. No Brasil, os primeiros sinais já despontaram no pleito de 2014, e se intensificaram nos pleitos seguintes.

Sem dúvidas, uma das maiores mudanças trazidas pelo uso da tecnologia nas campanhas ocorreu na interação candidato-eleitor. As redes sociais se tornaram ferramentas poderosas para a divulgação de mensagens políticas, e um local onde os candidatos podem compartilhar suas propostas, conectar-se diretamente com os eleitores, receber *feedback* instantâneo e mobilizar apoiadores em tempo real.

Levando em conta a relevância do tema, este estudo se destina a investigar o impacto do marketing político digital sobre o comportamento do eleitor na escolha de seus representantes, considerando-se a influência de perfis automatizados e a utilização dos robôs. Para tanto, explorou-se a literatura específica tendo como objetivo compreender o comportamento do eleitor brasileiro na escolha de um candidato, na perspectiva do estímulo tecnológico. O método utilizado foi a revisão bibliográfica.

2 O PROCESSO ELEITORAL NO BRASIL

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a República Federativa do Brasil constituiu-se como um Estado Democrático de Direito, consagrando-se, assim, a soberania popular: o poder soberano emana do povo que o exerce diretamente ou por meio de seus representantes eleitos, nos termos estabelecidos pelas normas constitucionais.

A democracia, contudo, não tem como condição suficiente para sua configuração o voto. Para a instituição do governo popular, as eleições são fundamentais e necessárias, mas não representam condição única para o seu existir, já que a efetiva participação na formação do poder, por meio do direito ao sufrágio, deve ser garantida à sociedade em sintonia com os demais direitos considerados fundamentais. É sob essa perspectiva que Alvim vislumbra o regime democrático como “um sistema de expectativas”, no qual se busca, concomitantemente, a representatividade e o desenvolvimento social (Alvim, 2014, p. 28).

O ramo eleitoral é, diante desse conceito de democracia, aquele que aborda a parte mecânica, metodológica, das eleições, embora a realização destas não conduza, sozinha, “ao reconhecimento instantâneo de um regime verdadeiramente democrático” (Alvim, 2014, p. 29). Essa configuração demanda, “além da

participação na formação do poder, o acesso a um mínimo de liberdade e justiça social” (Alvim, 2014, p. 29). Exatamente por ser possível falar em eleições que não sejam democráticas, que ocorreriam quando inexistisse uma via pacífica para a sucessão eleitoral, é que, nesse trabalho, parte-se do conceito de cidadania como sustentáculo do Estado Democrático de Direito. Ressalta-se aqui que a legalidade das ações eleitorais não se restringe às suas normas nem a exclusivamente possibilitar a existência de um regime democrático, atuando concomitantemente como promotora da cidadania e alicerce da democracia.

Mesmo quando o regime se firma no autoritarismo, como exemplificam as monarquias absolutistas árabes, indica Stumpf González que o faz cercado de instituições proto-representativas. Nelas, ainda que sem derivação de um “poder real, apresentariam uma imagem de poder compartilhado e diálogo entre monarca e sociedade, tentando responder a propostos por maior participação em seus países nos entre os vizinhos” (Stumpf, 2014, p. 15). E isso ocorre pelo reconhecimento do conceito de poder.

Norberto Bobbio define a palavra poder, em sua acepção mais genérica, como “a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos” (Bobbio, 2002, p. 943). Sob a perspectiva social, quando se trata do poder de uma pessoa influenciar a outra, determinando seu comportamento, qualifica-se o poder social, cuja manifestação mais importante é o poder político real, que se origina no povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/1988).

Assim, pode-se afirmar, sob a perspectiva do processo eleitoral, que o eleitor é o protagonista da democracia, na medida em que define a composição do poder político. É o processo eleitoral que possibilita o exercício do poder pelo povo, caracterizando-se como pedra angular da democracia. Nesse sentido, o voto é uma das garantias de proteção do povo de um governo tirano (Carvalho, 2021), embora recaia muitas vezes sobre o eleitor o questionamento sobre sua capacidade de exercer essa garantia (Oliveira, 2022).

Essa definição da composição do poder político, todavia, não significa que inexistam desafios à democracia diante das eleições e do próprio voto. Esses desafios, conforme pontua Sá Pinto, surgem “quando o grau de adesão do eleitor ao regime democrático sofre oscilações, quando valores de uma cultura política democrática não são observáveis, quando a credibilidade das instituições é baixa e os partidos são frágeis” (Saruma, 2022, p. 13), ameaçando a genuína representatividade popular.

Dessa maneira, pode-se observar que os processos utilizados para eleger os dirigentes do povo são variáveis centrais na qualidade da democracia. A América Latina, especificamente, sofre com a ausência de consolidação do apoio geral à democracia, diante da passagem apenas recente – pouco mais de duas décadas – dos processos eleitorais como elementos cotidianos e não exceções.

Em análise de dados que confirmariam esse apoio, Stumpf González indicou que, mesmo “após a passagem de um período relativamente longo depois do fim dos regimes autoritários, na maioria dos países não há uma estabilidade no nível de apoio à democracia”. Especificamente sobre o Brasil, a estabilidade se daria “na manutenção de baixos níveis de confiança no regime democrático, mesmo em períodos de aparente bonança e econômica e satisfação com os resultados”. Segundo o autor, por essa razão, “não seria possível afirmar que a realização contínua de eleições tenha resultado no aumento do apoio abstrato ao regime democrático” (Stumpf, 2014, p. 25).

Isso não significa, no entanto, que o processo eleitoral possa ser deixado de lado na análise da consolidação democrática. Pelo contrário, a própria etimologia da palavra democracia nos remete a sua essência: a titularidade e o exercício do poder político são do povo, que o exerce diretamente ou mediante representantes eleitos. É o processo eleitoral que sustenta esse vínculo indelével da democracia e a escolha popular. Não por outra razão, Bobbio considera “a democracia caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos” (Bobbio, 1986, p. 17). Essa democracia, em partes, precisa de uma sequência de atos para funcionar. Para a compreensão de como esse processo impacta a democracia, se mostra necessário, portanto, aprofundar conceitualmente.

A formação do voto, ou seja, o exercício de cidadania do eleitor, passa por esse processo, que, conforme definição do Glossário Eleitoral Brasileiro, “consiste num conjunto de atos abrangendo a preparação e a realização das eleições, incluindo a apuração dos votos e a diplomação dos eleitos” (TSE, 2006, p. 196).

Ao conceituar o processo eleitoral, grande parte da doutrina alinha-se a essa definição descrita pelo TSE, concentrando-se apenas no procedimento conduzido pela Justiça Eleitoral, sem maiores esclarecimentos acerca da formação da convicção política do eleitor² que o conduz no caminho até o voto, comporta-

2 Nesse sentido, conferir ANTUNES, Rui Jorge da Silva. Identificação partidária e comportamento eleitoral: factores estruturais, atitudes e mudanças no sentido de voto. 2008. Tese (Doutorado em Psicologia Social) – Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2008; FIGUEIREDO, Marcus. A decisão do voto: democracia e racionalidade. 2. ed. Belo

mento determinante no resultado desse processo deliberativo.

Com mais propriedade, há doutrinadores como José Jairo Gomes e Rodrigo López Zilio que exploram o tema em uma perspectiva mais abrangente, atribuindo ao termo processo eleitoral duas dimensões: ampla e restrita.

Gomes, fazendo referência ao ensinamento do professor Rodolfo Pereira Viana, afirma que, em sentido amplo, o termo “refere-se ‘ao processo de formação e manifestação da vontade eleitoral’”, e na perspectiva restrita “relaciona-se ao ‘controle jurídico-eleitoral’, ou seja, o controle levado a efeito pelo processo jurisdicional eleitoral” (Gomes, 2022, p. 374).

Zilio coaduna com a dupla perspectiva do termo “processo eleitoral”, nos seguintes termos:

Em uma concepção ampla, processo eleitoral é o conjunto de regras, coordenadas entre si, que objetivam disciplinar os aspectos materiais necessários ao exercício do sufrágio e se desenvolvem desde o alistamento até a fase da diplomação dos eleitos, abrangendo, nesse interregno, as normas de convenção partidária, pedido de registro de candidato, financiamento de campanha, pesquisa eleitoral, propaganda eleitoral, direito de resposta, bem como as normas atinentes ao contencioso judicial eleitoral, além do momento da votação, escrutínio e da proclamação dos resultados. De outra parte, a locução processo eleitoral em sua acepção restrita (ou o micro-processo eleitoral) equivale àquilo que comumente se denomina campanha eleitoral propriamente dita – cujo conceito difere da definição de processo eleitoral em sentido *lato* que é abarcado pelo princípio da anterioridade ou anualidade (art. 16 da CF) (Zilio, 2020, p.355).

Assim, em uma concepção mais ampla, pode-se entender o processo eleitoral como um espaço democrático e público, onde são concretizados os direitos políticos fundamentais (cidadania ativa e passiva), a partir da livre manifestação de vontade política coletiva, como um verdadeiro sustentáculo da soberania popular. Já em sentido estrito, o processo eleitoral corresponde ao complexo procedimento que se inicia com o alistamento dos eleitores e finaliza com a diplomação dos eleitos (Gomes, 2022).

Horizonte: UFMG, 2008; GONÇALVES, Victor Hugo Pereira. Direito Fundamental à Exclusão Digital. In: LUCCA, Newton de; SIMÃO FILHO, Adalberto; LIMA, Cíntia Rosa Pereira de (Coord.). Direito & Internet III: Marco Civil da Internet – Lei nº 12.965/2014. São Paulo: Quartier Latin, 2015. t. I; DOWNS, A. Uma teoria econômica da democracia. São Paulo: EDUSP, 1998.

Numa perspectiva mais didática, pode-se afirmar que o processo eleitoral no Brasil compõe-se, em suma, das seguintes fases que se sucedem de maneira cronológica: (i) o cadastro dos eleitores; (ii) pré-campanha eleitoral³; (iii) o registro de candidaturas; (iv) a campanha eleitoral; (v) a prestação de contas parciais de campanha; (vi) a votação; (vii) a totalização dos votos; (viii) a proclamação dos resultados; (ix) a prestação final das contas de campanha; e, finalmente, (x) a diplomação dos eleitos (Brasil, 1997).

As fases do processo eleitoral democrático brasileiro não serão minuciosamente destrinchadas no presente estudo, já que o objetivo da pesquisa é refletir sobre o comportamento do eleitorado nacional frente os desafios encontrados pelo exercício da cidadania na era virtual.

Para o presente estudo, merece destaque a campanha eleitoral, uma vez que constitui o ponto nevrálgico da interação candidato-eleitor. É nesta fase que concentraremos nossos esforços para investigar o impacto das inovações tecnológicas de comunicação na formação da convicção política do eleitor, sob a perspectiva da intensa exploração das mídias digitais.

A campanha é a fase de comunicação política do processo eleitoral em que os candidatos e partidos políticos buscam influenciar os eleitores com o intuito de manter, captar ou atrair votos e, assim, lograr êxito na disputa ao cargo eletivo almejado. Para tanto, empregam as mais variadas técnicas de comunicação como “atos de mobilização e apoio, troca de informações, debates, difusão de ideias e projetos, realização de propagandas, divulgação de pesquisas e consultas populares, embates com adversários” (Gomes, 2022, p. 479), entre outros.

Atualmente, o marketing político ocorre predominantemente nas plataformas digitais, em especial no X (antigo Twitter) e nas redes sociais – Youtube, Facebook, Instagram, WhatsApp –, que potencializam a comunicação em massa e podem influenciar a decisão de voto de uma maneira nunca imaginada, como veremos mais adiante.

Não há dúvidas que a comunicação política, notadamente a propaganda eleitoral, é fator determinante no resultado das eleições, de maneira que os atores dessa disputa não medem esforços para se aproximarem do eleitorado, muitas

3 Em que pese não haver regramento legal específico para essa fase do processo eleitoral, o art. 36-A da Lei nº 9.504/97 permite que os pré-candidatos, antes da formalização do registro de candidatura, se comuniquem com o eleitorado, sem que o ato caracteriza propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos e os seguintes atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet:

vezes usando o exercício do direito à liberdade de expressão como uma proteção para consumir condutas duvidosas.

O direito à liberdade de expressão, contudo, não obstaculiza a fiscalização da comunicação política pelo Estado, no período eleitoral, a fim de reprimir eventual manipulação da opinião pública na decisão do voto. Sobre o tema, leciona Salgado (Almeida, 2021, p. 105):

O fato da liberdade de expressão ser princípio constitutivo dos Estados Democráticos de Direito, bem como a proteção do conteúdo das mensagens políticas, não afasta a incidência de uma regulamentação das manifestações. [...] Mesmo que a liberdade de expressão seja um valor base para a liberdade democrática e que o discurso seja sempre no sentido de seu caráter absoluto e intangível – e não possa ser diferente – não se pode negar a necessária imposição de restrições, ainda quando se trate de expressão política.

O voto, portanto, pode ser considerado o ápice desse processo, é a fase que representa o efetivo exercício da soberania popular, pois constitui instrumento de participação do povo no poder, por meio da escolha de seus representantes no governo.

Tendo em vista a magnitude do ato, e considerando os elementos que contribuem para sua formação, não se pode negligenciar a importância de eleições “livres e limpas”, onde restem “asseguradas a liberdade e a igualdade de voto.” É fundamental o respeito ao princípio constitucional da autenticidade eleitoral que garante ao eleitor “opções reais”, além “de ampla liberdade de expressão e informação e de formação do voto livre de vícios”⁴.

Em seu ensaio, que data de 1997, Salgado já demonstra sua preocupação com a integridade da liberdade de voto, que deve ser protegida de possíveis desvios em sua formação. Dentre eles, destaca a “influência indevida dos meios de comunicação que mais produzem que veiculam a produção da opinião em um

4 Para garantir esse cenário ideal, Eneida Desiree Salgado aponta a existência de cinco princípios constitucionais eleitorais que, embora não estejam expressamente previstos na Carta Magna, constituem decorrência lógica dos fundamentos basilares do proclamado Estado Democrático de Direito. São eles: (i) o princípio constitucional da autenticidade eleitoral; (ii) o princípio constitucional da liberdade para o exercício do mandato; (iii) o princípio constitucional da necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas; (iv) o princípio constitucional da máxima igualdade na disputa eleitoral; e (v) o princípio constitucional da legalidade específica em matéria eleitoral. In: SALGADO, Eneida Desirée. Os Princípios Constitucionais Eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais: uma proposta. Estudos eleitorais/Tribunal Superior Eleitoral, v. 1. n. 1, 1997. Brasília: TSE, p. 106-107, 1997.

coronelismo midiático que ofende a autêntica manifestação eleitoral” (Salgado, 1997, p. 109).

Na atualidade, considerando as inovações tecnológicas nas áreas de informação e comunicação (TIC), certamente a autora incluiria dentre os vícios que potencialmente maculam a liberdade de voto, a manipulação das informações repassadas ao eleitorado por meio do uso mal-intencionado das plataformas digitais, onde se incluem, por exemplo, a disseminação de conteúdos falsos e a criação de bolhas informacionais a partir do deliberado manuseio de algoritmos.

Não há dúvidas que a evolução tecnológica foi extremamente benéfica para a atuação da Justiça Eleitoral e, conseqüentemente, para o complexo processo eleitoral brasileiro. Contudo, ainda não seria possível afirmar seu impacto no exercício pleno da cidadania, uma vez que, estudos preliminares indicam comprometimento da liberdade de manifestação da vontade política dos eleitores (pressuposto para a concretização dos direitos políticos fundamentais - cidadania ativa e passiva), e, em última instância, da própria democracia representativa.

Compreendidas as etapas do processo eleitoral e suas relações com a cidadania, se mostra possível passar à análise do comportamento do eleitor no processo eleitoral, alicerce importante para traçar o panorama das interferências tecnológicas na composição do eleitorado.

3 O COMPORTAMENTO ELEITORAL NO PROCESSO DE DECISÃO DO VOTO

A compreensão do impacto das inovações tecnológicas na formação da convicção política do eleitorado requer o conhecimento prévio do processo de decisão do voto pelo eleitor.

A investigação do comportamento eleitoral é uma questão controversa na doutrina especializada, o que pode se considerar justificável ante as muitas variáveis envolvidas no processo de escolha de um candidato. Uma breve revisão bibliográfica das matrizes doutrinárias sobre o tema aponta três modelos teóricos do comportamento eleitoral:

[...] (1) a da Escolha Racional, que importando conceitos da microeconomia desenvolveu um modelo teórico sistemático explicando a escolha do voto por meio da racionalidade dos agentes; (2) o Modelo Psicossocial, desenvolvido pela Escola de Michigan, que para auferir um modelo comportamental dos eleitores buscou na psicologia ferramentas teóricas para entender a formação dos sujeitos e como

estes se comportam no processo eleitoral; (3) e o Modelo Sociológico, que por meio da sociologia e dos fatores sociais desenvolveu um modelo explicativo sobre as tendências eleitorais (Sparemberger, 2018, s/p).

Não é surpresa que, em razão de sua novidade, a interferência digital no comportamento do eleitorado não tenha sido considerada pelas três escolas como uma variável importante. Todavia, embora essa tradicional base teórica tripartida não responda diretamente aos questionamentos levantados nesse estudo, mostrando-se insuficiente para determinar com precisão o caminho percorrido na formação da convicção eleitoral, ela traz indicativos importantes para uma compreensão, ainda que genérica, do comportamento do eleitor e da influência da informação nesse processo de decisão.

De acordo com Rui Jorge da Silva Antunes (2008, p. 59), “existe, desde a investigação conduzida por Lazarsfeld *et al.* (1944), um alargado consenso em torno da ideia de que os eleitores não possuem informação detalhada sobre os temas políticos em disputa em cada uma das eleições”. Todavia, segundo Antunes, permanece a discussão em relação à influência da informação no comportamento eleitoral, que assim retrata:

A assunção de que a informação desempenha um papel decisivo na escolha eleitoral pressupõe que os eleitores sejam capazes de identificar as suas próprias preferências políticas e que sejam igualmente capazes de se posicionar face às posições políticas apresentadas e defendidas pelos partidos políticos que se apresentam às eleições. Aquilo que se pretende saber é como é que os eleitores acedem, recolhem, processam e avaliam as informações relativas às posições defendidas pelos partidos políticos e as transformam em decisões de voto baseadas nos seus próprios interesses, e quais são as implicações deste comportamento para a estratégia adotada pelos partidos e eleitores durante os actos eleitorais (Antunes, 2008, p. 61).

Para Diana Mutz (2019), a escolha política ideal pressupõe a compreensão da informação adquirida com discernimento e isenta de qualquer parcialidade. A psicologia política contemporânea, contudo, começa a questionar se esse processo clássico de tomada de decisão racional é realmente o que se deveria considerar como seu padrão-ouro. Sob a perspectiva de seu processamento, as informações individualmente consideradas possuem uma capacidade limitada de melhorar a escolha política devido à extensão da manipulação tendencio-

sa orquestrada pelos *señores del aire*⁵. Segundo a autora, “à medida que novas abordagens de medição são aplicadas à escolha política, elas sugerem ainda que grande parte da tomada de decisão humana – política ou não – pode ser conduzida por processos dos quais os cidadãos não estão cientes” (Mutz, 2019, p. 16).

Nessa controvérsia construída ao redor da teoria tripartida e utópica sobre o comportamento do eleitor, Beatriz Heredia e Moacir Palmeira (2006) retratam o voto a partir de uma conjuntura mais realista. Levando em conta a transitoriedade da política como uma atividade circunscrita ao período eleitoral, eles afirmam que esse “tempo da política representa o momento em que as facções (os partidos reais e não os convencionais)” (Heredia; Palmeira, 2006, p. 283) se identificam na busca pelo maior número possível de seguidores. Trava-se uma disputa “mais ampla do que a disputa eleitoral *stricto sensu*” (Heredia; Palmeira, 2006, p. 283), pois a escolha de um candidato passa inicialmente pela escolha de um lado da sociedade. Nesse contexto, o voto deixa de ser apenas uma escolha individual de um representante para ser a adesão a um determinado grupo social (partido real). Por esse motivo, “[o] fato de não ter um título de eleitor”, o que se entende ser mais comum do que se imagina, “[...] não é suficiente para afastar alguém da campanha eleitoral, e muito menos serve de alibi para sua eventual não participação. Em situações como essa, a decisão de votar pode ser posterior à adesão a uma candidatura” (Heredia; Palmeira, 2006, p. 284).

Considerando que a escolha de um candidato por meio do voto não é casual e passa pela análise de questões afetas ao histórico profissional e pessoal dessa figura política, ao partido do qual faz parte, a seu programa de governo e até mesmo ao carisma e outros valores que sua imagem transmite, ousa-se afirmar que a identidade pessoal desse eleitor, sob a perspectiva individual e também coletiva, ou seja, sua visão de mundo e o contexto social no qual está inserido, constitui elemento substancial do resultado final.

Por isso, parte-se, neste artigo, do pressuposto de que o comportamento humano, então, deixa de ser um fim em si mesmo, para se tornar o protagonista das campanhas eleitorais. Os hábitos, preferências, opiniões e emoções tornaram-se mensuráveis ante a profusão inédita de dados fornecidos por cada indivíduo a partir de suas interações nas redes, graças à progressão exponencial da

5 Expressão usada por Javier Echeverría Esponza e Lola S. Almendros na obra de sua autoria *Tecnopersonas: cómo las tecnologías nos transforman*. Gijón: Trea, 2020, p. 95, para designar os proprietário e/ou gestores das redes digitais ou nuvens, nos seguintes termos: “Las nubes actuales, siendo espacios de datos digitalizados, tienen propietarios y gestores. Los llamamos señores del aire (o de las redes, o de las nubes) con el fin de establecer una analogía con los señores de la tierra del medievo europeo. A partir de los datos aportados por los usuarios, dichas empresas generan combinaciones de datos en función de sus propios objetivos: por eso son fábricas de nuevas tecnopersonas, más allá de las que los propios usuarios generan”.

tecnologia nesse sentido (Empoli, 2020). Assim, conclui-se que a fronteira entre a esfera privada e a influência política está cada vez mais tênue, configurando um novo paradigma em que o poder da informação digital redefine as regras do jogo democrático.

No próximo tópico, será abordado o comportamento do eleitor no processo de decisão do voto frente as interferências maquínicas nas práticas eleitorais, em especial as de perfis automatizados, com ênfase no marketing político realizado nas redes e a utilização de bots.

4 O ESTÍMULO TECNOLÓGICO NA FORMAÇÃO DA CONVICÇÃO POLÍTICA: O USO DAS MÍDIAS SOCIAIS

A evolução tecnológica, em especial àquela relacionada à informática, trouxe mudanças significativas em todos os aspectos determinantes da existência humana, notadamente o comportamento dos indivíduos frente à popularização da internet, assim também nos aspectos objetivos do processo eleitoral.

Pode-se afirmar que na última década as redes sociais digitais – tais como X, Youtube, WhatsApp, Instagram, Facebook e Telegram – se firmaram como importante espaço de comunicação política, em razão, dentre outras, da velocidade na disseminação de informações e de seu incalculável alcance. Nessa perspectiva, afirma Pierre Lèvy (2001, p. 7), que “o surgimento do ciberespaço acompanha, traduz e promove a geral evolução da civilização. A tecnologia é produzida em uma cultura e a sociedade é condicionada pelas tecnologias”⁶.

Segundo dados coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), na população de 183,9 milhões de pessoas de 10 anos ou mais de idade do país, 84,7% (ou 155,7 milhões) utilizaram a internet no quarto trimestre de 2021 (IBGE, 2022). O Brasil ocupa o 4º lugar entre os países com maior número de usuários do Facebook e do X e o 3º entre os usuários do Instagram no mundo (Dixon, 2023). De acordo com levantamento da Reuters Institute Digital News Report, as mídias sociais ultrapassaram em muito a televisão no consumo de notícias pelos brasileiros: 87% dos entrevistados utilizam fontes de informação online, enquanto apenas 66% utilizam a televisão para esta finalidade (Newman *et al.*, 2020).

6 No original: “The emergence of cyberspace accompanies, translates, and promotes the general evolution of civilization. A technology is produced within a culture, and a society is conditioned by its technologies”.

Tratando-se de política, nos termos de estudo realizado pela Alfa Inteligência, em maio de 2022, “o principal meio procurado pelos brasileiros para se informar são os sites de notícias (31%), seguido pelos telejornais (30%) e redes sociais (19%)”. As revistas e jornais impressos também foram mencionados, porém, apenas por 8% dos entrevistados (Alfa Inteligência, 2022).

Não há como negar que a internet se consolidou como um importante espaço para a comunicação eleitoral e política, no qual as mídias sociais digitais destacam-se como plataformas de interação dos políticos, partidos e governantes com o eleitorado, a partir da produção e da difusão de conteúdo. Em razão dessa utilização massiva da internet pela sociedade, parte da doutrina defende até mesmo sua inclusão no conceito de “esfera pública”, como o caso de Eduardo Magrani (2014, p. 25), que assim testifica:

A internet, apesar de não ter sido caracterizada ou até mesmo estudada como uma esfera pública, deve ser incluída nesse conceito. As plataformas digitais são usadas hoje pela sociedade, inclusive a brasileira, de forma geral para o compartilhamento de informações e para promoverem, especificamente, um maior grau de participação e engajamento em questões de interesse público. As tecnologias da maneira como estão sendo utilizadas têm transformado indivíduos em uma importante fonte de informação, engajamento sociopolítico e controle do poder público, permitindo um maior empoderamento dos cidadãos para desencadear processos de transformação social e ao mesmo tempo uma maior legitimidade do poder político. Todos esses fatores são representativos da emergência de uma esfera pública conectada e com potencial democrático significativo ainda a ser explorado e mensurado.

No Brasil, desde as manifestações de junho de 2013 (Movimento Vem pra Rua), quando o aumento das tarifas do transporte público em São Paulo deu causa a inúmeros protestos, que se estenderam por todo o país com pautas plurais e articulação pela internet, o ambiente digital vem se transformando em um importante espaço da manifestação democrática, dado seu protagonismo como instrumento de mobilização e de disseminação de ideologias e informações (Gohn, 2014).

Devido à profusão de informações, esse espaço virtual também vem sendo utilizado como instrumento de manipulação e controle social. As atividades relacionais dos indivíduos na rede geram a produção ininterrupta de dados, pessoais ou não, que se aglomeram em grandes nuvens (*big data*), onde são analisados e processados por empresas especializadas e voltam para quem os produziu

como mensagens direcionadas para influenciar o seu comportamento. Em razão da personalização desse processo, Giuliano da Empoli (2013) compara a chegada do *big data* à invenção do microscópio, tamanho o refinamento dessa individualização. E, quando esse processo é deflagrado com a finalidade eleitoral, o objetivo é moldar a convicção política do usuário-eleitor.

Nesse sentido, Cezar Taurion (2013), em *Big Data*, traz a ideia em si, suas razões e resultados de seu surgimento, associando a expressão à literalidade de informações, dados provenientes de todos os lados (*data*), em grande volume (*big*). O *big data* seria, dessa forma, a soma de volume, variedade, velocidade e veracidade, agregando valor às corporações. Embora o autor se aprofunde também em questões técnicas de programação, há um enfoque na influência do *big data* nos recursos humanos e na possibilidade de se abrir portas a uma economia inteligente, fazendo com que se impossibilite às instituições sobreviverem sem a análise de dados contínua.

Antes dessa grande aglomeração de dados, os comunicadores políticos utilizavam-se de sondagens aleatórias para identificar grupos demográficos ou profissionais, como jovens universitários, professores do setor público, donas de casa. Atualmente, o eleitor recebe mensagens personalizadas de acordo com suas características individuais, graças ao trabalho sofisticado de físicos estatísticos. Nesse ambiente virtual, destaca-se a atuação ostensiva e orquestrada de perfis automatizados (redes de robôs – *botnets*) que, a partir da massificação de mensagens, constituem potencial instrumento de manipulação política, muitas vezes decisivos no processo eleitoral.

Utilizando-se de linguagem natural, *softwares* especializados interagem nas redes com usuários humanos, curtindo postagens, fazendo comentários em portais de notícias, iniciando ou participando de debates nas mídias sociais, entre outras práticas (Ruediger, 2019). A respeito da criação de ambientes artificiais e manipulação de debates forjados nas redes, assim afirma Marco Aurélio Ruediger (2017, p. 6), no estudo que coordena sobre interferências ilegítimas no debate público na *web*:

Nas discussões políticas, os robôs têm sido usados por todo o espectro partidário não apenas para conquistar seguidores, mas também para conduzir ataques a opositores e forjar discussões artificiais. Eles manipulam debates, criam e disseminam notícias falsas e influenciam a opinião pública postando e replicando mensagens em larga escala. Comumente, por exemplo, eles promovem *hashtags* que ganham destaque com a massificação de postagens automatizadas de forma a sufocar algum debate espontâneo sobre determinado tema.

Importante notar que se utiliza a terminologia “robô” (Brochado, 2023)⁷ para identificar aquelas contas que apresentam comportamento automatizado, o que não se confunde com a ação robótica independente. É o programador que define esse comportamento e é o usuário que utiliza a rede social que dá vida a essas contas automáticas ou ainda os aplicativos que controlam esse tipo de perfil.

Além disso, qualquer pessoa pode automatizar a sua própria conta, desde que conheça a linguagem de programação (como Ruby, Javascript ou Python) e desenvolva um aplicativo para essa finalidade com a API (*Application Programming Interface*) pública do X. Existem inúmeras ferramentas *web* (como o X Feed, o Social OOmph, o Dlvrit e o Tweetdeck) que oferecem vários recursos válidos para gerenciamento automatizado de contas desse tipo (Ruediger, 2018).

A ação de robôs em redes sociais não é novidade no cenário político internacional, com impacto já comprovado em grandes eventos como as eleições americanas de Donald Trump e o plebiscito de saída do Reino Unido da União Europeia, o *Brexit*, ambos ocorridos em 2016 (Ayres Pinto; Moraes, 2020). E, há alguns anos, identifica-se a atuação reiterada de perfis automatizados em eventos relevantes da política também em países da América Latina, com destaque no Brasil, onde atualmente representam uma fatia considerável do fluxo digital de informações (Ruediger, 2018a).

Uma pesquisa sobre o tema, desenvolvida pela Fundação Getúlio Vargas por meio de sua Diretoria de Análise de Políticas Públicas (FGV/DAPP), identificou a presença de contas automatizadas em importantes acontecimentos políticos no Brasil na última década. O trabalho aponta, a título de exemplo, que esse tipo de conta controlada por softwares que se fazem passar por seres humanos “chegou a ser responsável por mais de 10% das interações no X nas eleições presidenciais de 2014” e “que quase 20% das interações no debate entre os usuários favoráveis a Aécio Neves no segundo turno do referido pleito foi motivada por robôs” (Ruediger, 2017, p. 6).

Ao influenciar a opinião pública, criando debates virtuais fictícios ou interferindo em discussões orgânicas já em desenvolvimento nas redes sociais, seja por meio da produção de opinião forjada ou fabricando uma dimensão irreal

7 “O robô é apenas um suporte (digital ou incorporado) destinado a acumular e cruzar dados, o tipo de atividade que humanos executam. Ocorre que os humanos, por ausência de memória imediatamente disponível contendo, em tempo real, tudo o que foi apreendido em sua existência, além de incapacidade de análise combinatória de todos eles para dali tirar conclusões (capacidade de raciocínio precisa e detalhada, portanto), não são capazes de atingir a velocidade, a complexidade combinatória de dados e a eficiência de uma máquina. Aliás, é para nos substituir em atividades não criativas que as máquinas “inteligentes” foram desenvolvidas pela computação cognitiva”.

de determinada informação a partir do seu compartilhamento coordenado em larga escala para esse fim, os robôs interferem diretamente no cenário político, ameaçando a legitimidade do processo eleitoral e a manutenção da ordem democrática, sendo esse um aspecto objetivo importante nessa análise.

Feita a ressalva da existência desse cenário de interferência, pode-se reafirmar, sob a perspectiva objetiva do processo eleitoral, que o eleitor é o protagonista da democracia, na medida em que define a composição do poder político. É o processo eleitoral que possibilita o exercício do poder pelo povo, caracterizando-se como pedra angular da democracia. Nesse sentido, o voto é uma das garantias de proteção do povo de um governo tirano (Carvalho, 2021), embora recaia muitas vezes sobre o eleitor o questionamento sobre sua capacidade de exercê-lo com sabedoria, superando as limitações que o sistema eleitoral impõe à participação popular (Oliveira, 2022).

Nesse prisma, a construção de debates políticos sólidos e fidedignos revela-se fundamental para a formação de uma convicção política genuína que resulte em escolhas isentas de manipulações tendenciosas. Afinal, a formação do voto, ou seja, o exercício de cidadania do eleitor, integra a essência do processo eleitoral, sustentáculo da democracia. Contudo, os perfis automatizados frequentemente usam as redes sociais para distorcer o debate político, utilizando-se de estratégias como os fluxos de desinformação e a propagação de notícias falsas para influenciar determinada opinião sobre uma pessoa ou tema.

Nos Estados Unidos, a campanha de desinformação em torno do risco de fraude eleitoral associada a cédulas por correio, por exemplo, tornou-se a principal ameaça à participação eleitoral durante a pandemia de Covid-19 e à legitimidade do resultado da eleição presidencial americana em 2020. Um estudo realizado pela Universidade Harvard (Benkler, 2020) analisou mais de 5 milhões de *tweets* no X, 75 mil postagens no Facebook e 55 mil artigos de mídia online e concluiu que a campanha de Donald Trump e a emissora de TV Fox News foram as grandes responsáveis pela disseminação das falsas alegações sobre cédulas por correio, com o apoio ostensivo das redes sociais.

Nesse campo fértil, ganhou destaque a história de Tina Brown, uma mulher da Flórida, nos EUA, que, em agosto de 2020, postou um vídeo em sua rede social narrando os riscos potenciais do envio das cédulas eleitorais pelo correio e incentivando os seguidores a jogá-las fora. Segundo ela, um carteiro de esquerda poderia manipular os identificadores dos envelopes direcionados aos eleitores (para os democratas o código de barras continha um D e para os republicanos um R) a fim de suprimir votos republicanos. Ao omitir que as cédulas correspondiam às eleições “primárias de partidos separados”, a postagem transmitiu

uma mensagem subliminar de que se referiam às eleições gerais de novembro daquele ano. O vídeo foi visualizado 175 mil vezes, num período de aproximadamente 45 dias (nos meses de agosto e setembro), influenciando a disseminação de *fake news* nesse sentido, em várias plataformas digitais além do Facebook, X, Youtube e TikTok (Sebenius, 2020).

No referido exemplo, um perfil orgânico, influenciado pelo fluxo de desinformação impulsionado pela equipe de Trump e pelo canal de TV, disseminou com facilidade uma informação falsa. Contudo, existem contas automatizadas que possuem exclusivamente fins eleitorais e, a fim de promover candidatos, trabalham no sentido de aumentar o engajamento e a disseminação de *tweets* ou *posts* que favoreçam determinado candidato ou partido político.

Uma reportagem (Rudnitzki, 2019) realizada pela Pública, agência de jornalismo investigativo sem fins lucrativos, acompanhou, durante dez meses, a atividade de uma conta no X, que fez 65 mil *tweets* a favor do governo Bolsonaro no ano de 2019. No episódio da soltura do ex-presidente Lula, após decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) contra a prisão após condenação em segunda instância, no dia 8 de novembro daquele ano, o perfil @Sah_avelar fez, por exemplo, 870 publicações – uma média de 36 publicações por hora – sendo 824 (95%) acompanhadas de alguma *hashtag* relacionada à decisão do STF e à soltura de Lula. No período monitorado pela reportagem, de 5 de novembro a 1º de dezembro 2019, a conta publicou 9.949 *tweets*, ou seja, uma média de 368 publicações por dia, evidenciando a automatização da conta que, pelo padrão de suas publicações, deixam claro que a intenção do perfil se resume a “subir” (lançar) *hashtags* ligadas às pautas de direita.

É importante destacar que as próprias redes sociais já distinguem o conteúdo eleitoral dos demais, no momento da postagem. A *holding* Meta, empresa controladora das redes sociais Facebook, WhatsApp e Instagram, afirma que “nenhuma empresa de tecnologia faz mais ou investe mais para proteger as eleições online do que a Meta, não apenas durante os períodos eleitorais, mas todo o tempo”. Para tanto, possui regulamentação específica para promover a autenticidade e a legitimidade dos conteúdos sociais, políticos e eleitorais e, assim, os anunciantes que quiserem criar ou editar anúncios sobre esses temas no Facebook e Instagram, no Brasil, precisarão passar pelo processo de autorização e colocar os rótulos de “Pago por” ou “Propaganda Eleitoral” nos anúncios, sob pena de sofrerem restrições, inclusive permanentes, na capacidade de anunciar (Meta, 2024).

Outro importante método de manipulação de informação na internet é a condução de campanhas de poluição da rede com informações reais, porém ir-

relevantes para a discussão em questão, no intuito de reduzir o impacto ou desviar o foco sobre o assunto discutido (Magrani, 2019).

O estratagema usado, em 2016, pelo então presidente eleito dos EUA, Donald Trump, para distrair a mídia e o público de outros escândalos, durante a nomeação de sua equipe de transição, usando o X para atacar de maneira ostensiva o elenco de *Hamilton*, uma produção da *Broadway*, é um bom exemplo dessa estratégia de poluição da rede. O ataque tinha como alvo uma carta aberta lida por um dos atores do espetáculo após uma exibição que tinha na plateia o vice-presidente eleito Mike Pence, implorando para que ele representasse a diversidade americana no Governo.

Conforme relata a matéria jornalística do Independent (Bulman, 2016), o ataque *online* consistiu em uma tentativa deliberada de desviar a atenção, dentre outros escândalos, do acordo de US\$ 25 milhões celebrado pela extinta *Trump University*, escola para investidores imobiliários de sua propriedade, para resolver três ações judiciais, nas quais a empresa era acusada de atrair estudantes com promessas de oferecer informações privilegiadas de negócios e imóveis com instrutores selecionados, cobrando até US\$ 35.000 pelo serviço, quando, na verdade, embora se intitulasse “universidade”, não era sequer uma escola credenciada.

Nessa era virtual, em que o poder se concentra na mão dos influenciadores de mídias sociais, fica claro que um pequeno grupo de controladores de *botnets* pode administrar centenas de perfis online falsos, criando a ilusão de uma opinião generalizada (Lewandowsky *et al.*, 2017).

O potencial nocivo da manipulação robótica compromete a integridade do debate político, muitas vezes forjado a partir de um cenário falsamente construído com a finalidade única de apoiar ou criticar algum candidato, ou mesmo um tema de relevante interesse social. Além disso, a comunicação política cada vez mais individualizada pela atuação das “máquinas” dificulta o compartilhamento de informações e, conseqüentemente, a interação dos eleitores entre si e com seus representantes, comprometendo a participação política dos cidadãos (Alexandria, s/d).

De acordo com pesquisas realizadas pela FGV/DAPP sobre o assunto, as redes sociais atualmente são mais importantes no gerenciamento das campanhas eleitorais e no convencimento do eleitorado do que os recursos tradicionais da política como as propagandas de rádio e TV e “a capilaridade partidária das chapas e coalizões” (Ruediger, 2018, p. 4).

Dentre os sites de relacionamento, o X tem se destacado como plataforma de comunicação política (Rossetto et al., 2013). Desde a sua aplicação massiva com esse viés, na vitoriosa campanha do então candidato à presidência dos Estados Unidos, Barack Obama, em 2008, essa plataforma vem sendo utilizada pelos partidos e políticos, inclusive no Brasil, para um diálogo mais próximo com o eleitorado (Amaral; Pinho, 2018).

O exemplo clássico do poder de projeção dessa ferramenta, no cenário nacional, é a até então inédita iniciativa em campanhas eleitorais no Brasil, chamada de “twittaço” (uma espécie de versão cibernética do panelaço) (Barbosa, 2010), promovida em benefício da então presidenciável Marina Silva, no dia 20 de julho de 2010, que, disseminando a palavra de ordem #euvotomarina, fez com que a candidata, desconhecida do grande público, alcançasse a marca de 100 mil seguidores no X naquele mesmo dia. O evento se repetiu outras vezes até o final da campanha, quando Marina atingiu 256.869 seguidores (Costa, 2011).

De acordo com uma pesquisa realizada pelo próprio X, nos dias 21 e 22 de junho de 2018, com 2 mil usuários brasileiros, a fim de mensurar o uso da plataforma como fonte de informação política, aproximadamente 70% dos entrevistados tinham como hábito acessar o X com regularidade para acompanhar a política nacional; e 79% dos usuários indecisos afirmaram que as propostas compartilhadas na plataforma contribuem para a escolha do voto (Gnipper, 2018).

Na clássica distinção de Chu *et al.* (2010), os usuários do X podem ser classificados em três grupos: humanos (membros orgânicos), robôs ou bots (controle por programação) e ciborgues (interações orgânicas se mesclam com ações automatizadas). Assim:

A crescente população de usuários e a natureza aberta do X tornaram-se um alvo ideal de exploração de programas automatizados, conhecidos como bots. Assim como os bots existentes em outros aplicativos da web (ou seja, bate-papo na Internet [14], blogs [34] e jogos online [13]), os bots têm sido comuns no X. O X não inspeciona estritamente a automação. Requer apenas o reconhecimento de uma imagem CAPTCHA durante o registro. Depois de obter as informações de login, um bot pode executar a maioria das tarefas humanas chamando as APIs do X. Mais interessante, no meio entre humanos e bots surgiram os ciborgues, que se referem a humanos assistidos por bots ou bots assistidos por humanos. Ciborgues se tornaram comuns no X. Depois que um ser humano registra uma conta, ele pode definir programas automatizados (ou seja, feed RSS/widgets de blog) para postar tweets durante sua ausência. De

tempos em tempos, ele participa para “twitter” e interagir com os amigos. Ciborgues entrelaçam características de humanos e bots (Chu et al., 2010, p. 21)⁸.

Observando-se o comportamento e a forma de comunicação das contas automatizadas, é possível identificar comportamentos altamente artificiais (*spam*) ou mais semelhantes aos de humanos (*social bots*). Em geral, utilizam-se *spams* em estratégias de marketing (divulgação de vídeos, músicas, fotos) ou impulsionamento de conteúdo por meio de *hashtag*, *link* ou *post*. Em razão dessa padronização de conduta, são contas mais facilmente identificáveis. Os *social bots*, também conhecidas como contas de “sybil”, são controladas por *softwares* que replicam o comportamento humano para gerar artificialmente conteúdos e estabelecer interações com usuários não robôs, interferindo diretamente em debates espontâneos e até mesmo criando discussões forjadas, dando falsa credibilidade às suas mensagens e influenciando outros usuários (Varol et al., 2017).

A ação desses bots sociais tornou-se um fenômeno importante nas redes. Existem muitas formas de perturbarem ou influenciarem o discurso online, tais como *hashtags* de *spam*, utilizadores fraudulentos do X e *astroturfing*. Sua ação pode ainda ser potencializada quando utilizados em conjunto (*botnets*), para a execução de uma ação coordenada sob controle de um gestor único – chamado *botmaster* (Varol et al., 2017).

Com o avanço da tecnologia especializada, há um aumento considerável do grau de dificuldade de detecção desses bots presentes nas mídias sociais digitais, tamanha sua capacidade de simular o comportamento humano (Xie, 2012). Dessa maneira, a disseminação dos conteúdos por eles criados muitas vezes é feita pelos próprios usuários reais (orgânicos) que, ignorando a característica maquínica do perfil autor, acaba compartilhando ou mencionando sua divulgação, outorgando, assim, uma maior confiabilidade para o conteúdo fabricado.

No que se refere à identificação desse tipo de contas, não apenas os programadores responsáveis pela automação dos perfis são negligenciados pela

8 No original: “The growing user population and open nature of X have made itself an ideal target of exploitation from automated programs, known as bots. Like existing bots in other web applications (i.e., Internet chat [14], blogs [34] and online games [13]), bots have been common on X. X does not inspect strictly on automation. It only requires the recognition of a CAPTCHA image during registration. After gaining the login information, a bot can perform most human tasks by calling X APIs. More interestingly, in the middle between humans and bots have emerged cyborgs, which refer to either bot-assisted humans or human-assisted bots. Cyborgs have become common on X. After a human registers an account, he may set automated programs (i.e., RSS feed/blog widgets) to post tweets during his absence. From time to time, he participates to tweet and interact with friends. Cyborgs interweave characteristics of both humans and bots”.

literatura especializada, mas também os atores políticos responsáveis direta ou indiretamente pelos robôs que atuam em seu benefício. Quando um robô é identificado, não necessariamente o beneficiário daquele conteúdo é por ele responsável. Diversos grupos de interesse podem assumir o protagonismo desse recurso de disseminação de conteúdos manipulados, até mesmo seus opositores ou terceiros aparentemente fora da disputa eleitoral.

Importante registrar que nem todos os *bots* possuem ação poluidora nas redes. Segundo Chu *et al.* (2012), alguns podem ser legítimos e atuar apenas publicando notícias ou atualizando *feeds*, por exemplo. Nesse sentido, na mesma obra, os autores se referem aos diferentes tipos de ciborgues (“robô-assistido por auxílio humano” ou “robô-assistente humano”).

Considerando o comportamento com potencial manipulador, destacam-se os seguintes robôs: *spam*, multiplicadores, SDV (segue de volta) e influenciadores (Ruediger, 2018). No caso do *spam*, esse se identifica como a postagem frequente de sinalizadores denominados como *hashtags*, por meio dos quais os robôs conseguem inflar um debate, ainda que as mensagens por ele postadas não tenham nenhum conteúdo, já que o objetivo é apenas inflar uma temática ou pessoa, dando a impressão de que há uma atenção significativa em relação a elas. O resultado é o aumento da exposição da imagem ou até o desvio de atenção de uma temática para outra.

Na hipótese dos multiplicadores, há o retuíte via portais, nos quais os robôs fazem o trabalho de, seguindo estes, replicar as mensagens por eles publicadas. O que ocorre, então, é uma interação entre os usuários humanos e os robôs no caso dos multiplicadores, que não possuem grande número de seguidores humanos. Há, nesses robôs, um padrão de retuíte de portais, ao passo que a escolha humana é feita arbitrariamente, o que também acontece em relação à temporização. No caso dos SDV, acrônimo para “segue de volta”, a utilização de *hashtags* e palavras-chave tem como foco sinalizar que haverá uma contrapartida à ação de seguir o perfil. Essa estratégia acarreta uma forma orgânica de atingir mais usuários, podendo também ser combinada com a contratação de agências de marketing especializadas na venda de *likes*, seguidores e *retweets*. Por fim, no caso dos robôs influenciadores, as mensagens postadas são originais, no sentido de existir uma simulação de um humano para que o robô se torne um influenciador no X, já que a sua identificação como robô não costuma ser tão simples.

Nessa conjuntura, ainda merece registro o fenômeno do *political astroturfing* que consiste em atos de campanha política “disfarçados de comportamento espontâneo de base”, mas que, na verdade “são realizados por uma única pessoa ou organização” (Pietzack, 2018, p. 146-147). O objetivo desta técnica é “estabelecer

uma falsa percepção de consenso social sobre uma ideia particular” (Pietzack, 2018, p. 146-147), disseminada com a ajuda de perfis automatizados (falsos) e bots, a fim de influenciar o eleitor em sua decisão de voto.

É essa extrema influência tecnológica na formação da convicção política do cidadão que sugere uma nova delimitação do eleitorado diante dos desafios que surgem com o exercício da cidadania na era digital, o que se buscou demonstrar, com viés reflexivo, no desenvolvimento deste artigo.

5 CONCLUSÃO

Com a chegada da internet, o espaço de exercício da cidadania se expandiu para além das fronteiras físicas, permitindo que as pessoas participem da política de forma virtual e com alcance global.

As tecnologias emergentes de informação e comunicação têm impulsionado uma integração ampla em todas as áreas da atividade humana, abrangendo o âmbito econômico, social e cultural, por meio da comunicação mediada por computadores. A internet, com sua vasta rede de usuários, abarca todos os aspectos da comunicação humana, tornando-se um elemento central em praticamente todos os temas e áreas de desenvolvimento, incluindo a esfera política. Entende-se que a internet é uma ferramenta potencialmente capaz de revitalizar o cenário político, a partir de novas maneiras de conexão comunitária, que favorecem o dinamismo da participação cidadã. Por outro lado, viabiliza a manipulação do eleitorado por meio de estímulos tecnológicos, repercutindo diretamente na democracia.

O ambiente virtual criado pelas plataformas digitais de relacionamento tem se mostrado uma ferramenta poderosa para aproximar o público da política, influenciando diretamente o marketing político que, agora, ocorre predominantemente nesse ambiente virtual, em especial no X e nas redes sociais – Youtube, Facebook, Instagram, WhatsApp –, que potencializam a comunicação em massa e podem influenciar a decisão de voto de uma maneira nunca imaginada.

Ao impactar a percepção pública, ao promover debates virtuais fictícios e ao influenciar em discussões já em curso nas redes sociais, os robôs desempenham um papel direto na arena política. Isso ocorre por meio da criação de opiniões falsas ou da geração de uma versão distorcida de informações específicas, através de compartilhamentos coordenados em grande escala com esse propósito. Essas ações dos robôs representam uma ameaça evidente para a legitimidade do processo eleitoral e a estabilidade da ordem democrática, um aspecto de extrema relevância considerado neste artigo.

À medida que se avança nesse mundo cibernético, é essencial que se coloque em xeque as narrativas simplistas que defendem a neutralidade tecnológica. Pois a consciência do poder digital é fundamental para promover uma cultura de participação cívica que priorize a educação política e digital da população. Só assim será possível garantir que o comportamento dos eleitores seja o resultado de uma compreensão crítica e imparcial do mundo, livre de influências tecnológicas tendenciosas, para que então o voto seja genuinamente um instrumento de representatividade popular como sustentáculo da democracia.

REFERÊNCIAS

ALFA INTELIGÊNCIA. PESQUISA mostra quais meios os brasileiros mais procuram para se informar sobre política. *Alfa inteligência*. 28 out. 2022. Disponível em: <https://alfainteligencia.com.br/noticias/pesquisa-mostra-quais-meios-os-brasileiros-mais-procuram-para-se-informar-sobre-politica/>. Acesso em: 13 jun. 2024.

ALEXANDRIA, Katherine. *A influência da internet nas discussões políticas*. Faculdade de Informação e Comunicação, Universidade Federal de Goiás, s/d. Disponível em: <https://fic.ufg.br/n/8206-a-influencia-da-internet-nas-discussoes-politicas>. Acesso em: 13 jun. 2024.

ALMEIDA, Patrícia Martinez. *Democracia Brasileira: contributos para o processo eleitoral na era digital*. 2021. Tese (Doutorado em Direito) – Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2021. p.105.

ALVIM, Frederico Franco. O Direito Eleitoral como elo entre a democracia e a representação política. *Revista eletrônica EJE*, ano 4, n. 4., jun./jul, p. 27-31, 2014. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-4-ano-4/direito-eleitoral-como-elo-entre-democracia-representacao-politica>. Acesso em: 13 jun. 2024.

AMARAL, Marcelo Santos; PINHO, José Antonio Gomes de. Eleições Parlamentares no Brasil: O Uso do X na Busca por Votos. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 22, p. 469, 2018.

ANTUNES, Rui Jorge da Silva. *Identificação partidária e comportamento eleitoral: factores estruturais, atitudes e mudanças no sentido de voto*. 2008. Tese (Doutorado em Psicologia Social) – Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2008.

AYRES PINTO, Danielle Jacon; MORAES, Isabela. As mídias digitais como ferramentas de

manipulação de processos eleitorais democráticos: uma análise do caso *Brexit*. *Revista de Estudos Sociais*, n. 74, 2020. p. 81.

BARBOSA, Aduari Antunes. Em dia de 'twittaço', Marina chega a 100 mil seguidores, 2010. *O Globo*, 20 jul. 2010.

BENKLER, Y., TILTON, C., ETLING, B., ROBERTS, H., CLARK, J., FARIS, R., ... & SCHMITT, C. (2020). Mail-in voter fraud: Anatomy of a disinformation campaign. *Berkman Center Research Publication*, (2020-6).

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União: 1º.10.1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm. Acesso em 14 jun. 2024.

BROCHADO, Mariah. *Inteligência Artificial no horizonte da Filosofia da Tecnologia: técnica, ética e direito na era cibernética*. São Paulo: Editora Dialética, 2023. p. 452-453.

BULMAN, May. Donald Trump 'using Hamilton controversy to distract from \$25m fraud settlement and other scandals'. *Independent*, 21 nov. 2016.

CARVALHO, Eder Aparecido de; PAULA, Alexandre da Silva de; KODATO, Sérgio. Democracia e política: limites e alcance do sufrágio universal. *REVES - Revista Relações Sociais*, v.4, n. 1, p. 1, 2021.

CHU, Zi; GIANVECCHIO, Steven; WANG, Haining; JAJODIA, Sushil. Who is tweeting on X: human, bot, or cyborg? In: Computer Security Applications Conference, 26, 2010. *Anais...* Austin: Applied Computer Security Associates, 2010, p. 21-30.

CHU, Z.; GIANVECCHIO, S.; WANG, H.; JAJODIA, S. Detecting automation of X accounts: Are you a human, bot, or cyborg? *IEEE Tran Dependable & Secure Comput*, v. 9, n. 6, p. 1-3, 2012. Disponível em: <https://ieeexplore.ieee.org/document/6280553>. Acesso em: 13 jun. 2024.

COSTA, Caio T. O papel da internet na conquista dos votos de Marina Silva. *Revista Interesse Nacional*, v. 4, n. 13, p. 22, 2011.

- DIXON, S. Countries with the most Instagram users 2022. *Statista*, 15 fev. 2023.
- EMPOLI, Giuliano da. *Os engenheiros do caos*. Tradução de Arnaldo Bloch. São Paulo: Vestígio, 2020. p. 84-88.
- GNIPPER, Patrícia. Brasileiros recorrem ao X para se informar sobre política, diz pesquisa, 2018. *Canaltech*, 9 ago. 2018.
- GOHN, Maria da Glória. *Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo*. Editora Vozes Limitada. 2014. p. 124-129.
- HEREDIA, Beatriz Maria Alasia de; PALMEIRA, Moacir Gracindo Soares. O voto como adesão. In: MIRANDA, Júlia; PORDEUS, Ismael; LAPLANTINE, François (Orgs.). *Imaginários sociais em movimento: oralidade e escrita em contextos multiculturais*. Campinas: Pontes Editores, 2006.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: acesso à Internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2021*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.
- LÈVY, Pierre. *Cyberculture*. Tradução de Robert Bononno. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2001. p. 7.
- LEWANDOWSKY, Stephan; ECKER, Ulrich KH; COOK, John. Beyond misinformation: Understanding and coping with the “post-truth” era. *Journal of applied research in memory and cognition*, v. 6, n. 4, p. 354, 2017.
- MAGRANI, Eduardo. *Democracia Conectada*. A internet como ferramenta de engajamento político-democrático. Curitiba: Juruá, 2014.
- MAGRANI, Eduardo. *Entre dados e robôs: ética e privacidade na era da hiperconectividade*. Porto Alegre: Arquipélago, 2019. p. 19-169
- META. Obter autorização para veicular anúncios sobre temas sociais, eleições ou política. Disponível em: <https://www.facebook.com/business/help/208949576550051?id=288762101909005>. Acesso em: 13 jun. 2024.
- META. Políticas e proteções da Meta para eleições em todo o mundo. Disponível em: <https://about.meta.com/br/actions/preparing-for-elections-with-meta/#preventing-election-interference>. Acesso em: 13 jun. 2024.

MUTZ, Diana C. Political Psychology and Choice. In: DALTON, Russell J. Dalton; KLINGEMANN, Hans-Dieter (Orgs.). *The Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford: Oxford University Press, p. 1-21, 2019.

NEWMAN, Nic; FLETCHER, Richard; KALOGEROPOULOS, Antonis; LEVY, David & NIELSEN, Rasmus K. *Reuters Institute Digital News Report*, 2020. Oxford, UK: Reuters 49 Institute for the Study of Journalism. 2020. Disponível em: https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-06/DNR_2020_FINAL.pdf. Acesso em: 13 jun. 2024.

OLIVEIRA, Julio Cesar Magalhães de. Quando as eleições e o voto nos desafiam? Reflexões a partir da República Romana Tardia. *Rev. Bras. Hist.* [online]. v. 42, n. 90, p. 53-54 e 63-64, 2022.

PIETZACK, Juliano Glinski e ARAÚJO, Leonardo Santos de. A influência das novas mídias na formação de voto: as desigualdades e abusos de um campo pouco conhecido. In: SALGADO, Eneida Desiree (Org.). *Direito, tecnologia e controle*. Curitiba: Ithala, 2018. p. 146-147.

PINTO, Saruma Conde Sá. Algumas considerações sobre a relação eleições, voto e democracia. *Rev. Bras. Hist.* [online]. v. 42, n. 90, p. 19-33, 2022. <https://doi.org/10.1590/1806-93472022v42n90-03>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbh/a/Y47zfWpc3TzxmYBfSm669fR/>. Acesso em: 13 jun. 2024.

PROCESSO eleitoral. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Thesaurus*. 6. ed. rev. e ampl. Brasília: Secretaria de Documentação e Informação, 2006.

ROSSETTO, G. P.; CARREIRO, R.; ALMADA, M. P. X e comunicação política: limites e possibilidades. *Compólitica*, v. 3, n. 2, p. 204, 22 dez. 2013.

RUDNITZKI, Ethel. Como funciona um perfil “robô” no X. *Carta Capital*, 13 dez. 2019.

RUEDIGER, Marco Aurelio (Coord.). *Robôs, redes sociais e política no Brasil: estudo sobre interferências ilegítimas no debate público na web, riscos à democracia e processo eleitoral de 2018*. Rio de Janeiro: FGV, DAPP, 2017. p. 4-7.

RUEDIGER, Marco Aurélio (Coord.). *Robôs, redes sociais e política no Brasil: casos de interferências ilegítimas no debate público por automação de perfis*. V. 2. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2018. p. 15.

RUEDIGER, Marco Aurelio. *Robôs, redes sociais e política no Brasil: interferências de perfis automatizados e atores políticos no debate eleitoral brasileiro*. Policy Paper 2. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2018a. p. 27-33.

RUEDIGER, Marco Aurélio (Coord.). *Desinformação nas eleições: o debate sobre fake news no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, DAPP, 2019.

SALGADO, Eneida Desirée. Os Princípios Constitucionais Eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais: uma proposta. *Estudos eleitorais/Tribunal Superior Eleitoral*, v. 1. n. 1, 1997. Brasília: TSE, p 103-129, 1997. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1584>. Acesso em 13 jun. 2024.

SEBENIUS, Alyza. O dilema das redes sociais: como combater a desinformação? *Revista Exame*, 5 out, 2020. Disponível em: <https://exame.com/tecnologia/o-dilema-das-redes-sociais-como-combater-a-desinformacao/> Acesso em: 13 jun. 2024.

SPAREMBERGER, Cristian. Como os eleitores decidem o seu voto? uma revisão bibliográfica do processo de decisão do eleitor. *Salão do Conhecimento*, [S. l.], v. 4, n. 4, 2018.

STUMPF GONZALEZ, Rodrigo. Qualidade da democracia, eleições presidenciais e apoio à democracia na América Latina. *Temas y debates (En línea)*, Rosario, n. 28, p. 15, dez. 2014.

TAURION, Cezar. *Big Data*. Rio de Janeiro: Brasport, 2013. p. 20-130.

VAROL, Onur; FERRARA, Emilio; DAVIS, Clayton; MENCZER, Filippo; FLAMMINI, Alessandro. Online Human-Bot Interactions: Detection, Estimation, and Characterization. In: *11th International AAAI Conference on Web and Social Media*, Montreal, Quebec, Canada, 2017.

XIE, Y., YU, F., KE, Q., ABADI, M., GILLUM, E., VITALDEVARIA, K., ... & MAO, Z. M. (2012, October). Innocent by association: early recognition of legitimate users. In *Proceedings of the 2012 ACM conference on Computer and communications security* (pp. 353-364).

ZILIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral*. 8ª ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Editora Juspodivm, 2020.

A LIBERDADE DE EXPRESSÃO E A DISSEMINAÇÃO DE NOTÍCIAS PREORDENADAS À TURBAÇÃO DOS PLEITOS ELEITORAIS

FREEDOM OF SPEECH AND THE DISSEMINATION OF NEWS PREORDERED TO
THE TURBANCE OF ELECTORAL PLEAS

Georghio Alessandro Tomelin¹
Kahio Fernando Garcia Alves²
Marcelo Andrade³

Artigo recebido em 20/10/2023 e aprovado em 4/4/2024.

RESUMO

O fenômeno das notícias adrede falsificadas (*fake news*) durante o processo eleitoral brasileiro deve ser analisado a partir dos direitos fundamentais conexos à liberdade de expressão. A disseminação de notícias falsas durante o processo eleitoral pode distorcer o resultado de um pleito eleitoral e afetar a formação livre da vontade popular. Importa estudar de que maneira o direito eleitoral poderia coibir a disseminação de notícias falsas, mais especificamente via internet, no âmbito das redes sociais, sem prejudicar a liberdade de expressão. Destacou-se como o fenômeno das *fake news* afeta diretamente uma eleição, esclarecendo seu conceito e tentando demonstrar o alcance que tal fenômeno possui diante da tecnologia. Nesse sentido, demonstrou-se como os eleitores passam a disseminar essas notícias falsas e sua penetração nos discursos democráticos eleitorais.

Palavras-chave: *Fake News*, eleições, liberdade de expressão, direito eleitoral.

ABSTRACT

The phenomenon of fake news during the Brazilian electoral process must be analyzed from the perspective of the fundamental rights related to freedom of speech. The dissemination of fake news during the electoral process can distort

1 Doutor em Direito do Estado pela USP e em Filosofia pela PUCSP, advogado em Direito Público.

2 Mestre em Direito pela ITE-Bauru, assessor jurídico na Procuradoria-geral da República.

3 Mestre em Direito das Relações Sociais pela PUC-SP e advogado eleitoralista.

the outcome of an election and affect the free formation of the popular will. It is important to study how electoral law could curb the dissemination of fake news, more specifically via the internet, in the context of social networks, without harming freedom of speech. We intend to highlight how the fake news phenomenon directly affects an election, clarifying its concept and trying to demonstrate the scope that such a phenomenon has in relation to technology. In this sense, we demonstrated how voters start to disseminate this fake news and its penetration in electoral democratic discourses.

Keywords: fake news, elections, freedom of speech, electoral law.

Sumário

1 Introdução; 2 Liberdade de expressão; 2.1 A importância da liberdade de expressão no âmbito das eleições; 3 Propaganda eleitoral na internet, legislação e *fake news*; 3.1 Propaganda eleitoral; 3.2 Propaganda eleitoral na internet; 3.3 Disseminação de *fake news* e as eleições; 3.3.1 Principais características das *fake news*; 3.4 Direito Eleitoral e as *fake news*; 3.4.1 Possíveis impactos causados pelas *fake news* nas eleições; 3.4.2 Aplicação das normas eleitorais para combater a disseminação de *fake news* no processo eleitoral; 4 Considerações finais.

1 INTRODUÇÃO

A liberdade de expressão é preceito basilar para a manutenção do Estado Democrático de Direito. O constituinte de 1988 inseriu tal liberdade como direito fundamental no art. 5º, inc. IX, da Constituição, como contraponto à censura vivida nas décadas anteriores. A manifestação do pensamento está protegida até mesmo para além do rol inicial dos direitos fundamentais, quando o art. 220 veda menoscabos de qualquer natureza.

O princípio democrático só é efetivo se garantir a possibilidade real de discussões acerca dos problemas político-sociais de uma sociedade. Precisam ainda estar protegidos os direitos à informação e à livre manifestação do pensamento, vedando-se a censura sobre as discussões políticas. Estamos imersos nas relações que permitem aos eleitores exercerem de forma plena e informada os seus direitos políticos.

Entre os vários direitos políticos focaremos aqui no livre exercício do direito de votar e de ser votado durante o processo eleitoral. *Votar*, lendo a propaganda eleitoral na função de informar os eleitores, para que estes exerçam sua es-

colha de maneira conscientemente informada. Ser *votado*, cuidando da higidez da propaganda eleitoral, como meio legal para angariar votos e ocupar cargos políticos.

Nessa seara, a liberdade de expressão, tanto dos eleitores, como dos candidatos, deve ser garantida para que durante o processo eleitoral o debate sobre o futuro do país ocorra de modo realmente efetivo. O voto é a expressão de uma escolha em que o eleitor delega a outro, temporariamente, a sua representação nas decisões mais importantes que impactarão nas vidas de todos.

O Estado Democrático de Direito tem como premissa a escolha de seus representantes de forma livre e igualitária. Para tanto, o processo eleitoral deve ser igualmente livre e transparente. Assim, a liberdade de expressão na propaganda eleitoral, em face do largo alcance da internet, pode acabar diminuída em razão da disseminação de notícias falsas, e logo prejudicar a meta original do processo eleitoral. Uma correta leitura da Constituição jamais poderia prestigiar comportamentos contraditórios que venham para destruir valores constitucionais.

Por meio de pesquisa bibliográfica buscaremos investigar se no Direito Eleitoral Constitucional brasileiro existem mecanismos e princípios para bloquear a disseminação de notícias falsas (*fake news*) durante uma campanha eleitoral. Somente a interpretação atualizada da legislação eleitoral pode garantir a lisura do processo eleitoral.

2 A LIBERDADE DE EXPRESSÃO

Muitos são os documentos legais que consagram a liberdade de expressão na esfera internacional como direito humano. A Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 foi a primeira a fazer menção à liberdade de expressão no século XX. Segundo seu art. 19: “todo homem tem direito de opinião e expressão”. Além da importância histórica desse documento, seu texto integra o bloco de constitucionalidade francês até os dias atuais (Favoreu, 1990).

Podem-se citar ainda outros dois documentos relevantes para a consagração do direito fundamental à liberdade de expressão. No sistema universal de proteção dos direitos humanos temos o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, de 1966, que dispõe no art. 18-1 que “toda pessoa terá direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião” e ainda, no art. 19-2, que “toda pessoa terá direito à liberdade de expressão”. E, em nosso sistema regional, lembremos o Pacto de São José da Costa Rica, de 1969, que versou sobre a matéria em seu art. 13: “toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão”.

No Brasil, a liberdade de expressão vem positivada desde a Constituição do Império, de 1824, que estabeleceu essa proteção em seu artigo 179, inciso IV. Posteriormente, essa garantia veio reafirmada nas constituições subsequentes, como na Constituição Republicana de 1891, no artigo 72, §12; na Constituição de 1934, no artigo 113, item 9; na Constituição de 1937, esse direito também veio semanticamente previsto no artigo 122, item 15, mas seu exercício sofria uma série de limitações. Com a promulgação da Constituição de 1946, o exercício desse direito voltou a ser livre e previsto no artigo 141 §5º. O direito foi reafirmado na Constituição de 1967, em seu artigo 150, §8º, e as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 01/69, mantiveram a previsão da liberdade de expressão no artigo 153, §8º. No entanto, após essa emenda, apesar de nominalmente previsto o direito fundamental de se expressar, o país viveu sob uma ditadura militar que impôs restrições ao exercício da liberdade de expressão.

A liberdade de expressão é um pilar estrutural dos direitos fundamentais previstos em nossa Carta Magna. Esses direitos, assim positivados em norma constitucional, são passíveis de serem exigidos e exercitados pelos membros do Estado.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 assegura, no art. 5º, inciso IV, a liberdade de manifestação de pensamento, sendo esta considerada por Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2013, p. 452) uma espécie de cláusula geral, que em conjunto com outros dispositivos, asseguram a liberdade de expressão como um todo. No inciso IX do mesmo artigo, fica então assegurado que é “livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”.

Dessa forma, segundo Sarlet (2017), a liberdade de expressão aloca-se como termo genérico que abrange a liberdade de comunicação, de manifestação do pensamento, de opinião e informação, observada durante um processo eleitoral, em um Estado Democrático de Direito.

O TSE já teve a oportunidade de avaliar o elevado valor que se atribui à liberdade de expressão no cenário das eleições brasileiras ao destacar que:

1. A liberdade de expressão reclama proteção reforçada, não apenas por encerrar direito moral do indivíduo, mas também por substanciar valor fundamental e requisito de funcionamento em um Estado Democrático de Direito, motivo por que o direito de expressar-se e suas exteriorizações (informação e de imprensa) ostenta uma posição preferencial (*preferred position*) dentro do arquétipo constitucional das liberdades.

2. A proeminência da liberdade de expressão deve ser trasladada para o processo político-eleitoral, mormente porque os cidadãos devem ser informados da variedade e da riqueza de assuntos respeitantes a eventuais candidatos bem como das ações parlamentares praticadas pelos detentores de mandato eletivo (FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo. *Novos Paradigmas do Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2016).

3. A exteriorização de opiniões, por meio da imprensa de radiodifusão sonora, de sons e imagens, sejam elas favoráveis ou desfavoráveis, faz parte do processo democrático, não podendo, bem por isso, ser afastada, sob pena de amesquinhá-lo e, no limite, comprometer a liberdade de expressão, legitimada e legitimadora do ideário de democracia (Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº16996, Acórdão, Min. Luiz Fux, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 08/03/2018).

Na contextualização da ordem jurídica brasileira, a liberdade de expressão só poderá ser limitada, ou até mesmo impedida, em casos de exceção, jamais como restrição-geral, leitura esta que em uníssono proveem a jurisprudência do STF e a doutrina mais autorizada. Para Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2013, p. 470):

[...] a doutrina e jurisprudência, notadamente o STF, embora adotem a tese da posição preferencial da liberdade de expressão, admitem não se tratar de direito constitucional infenso a limites e restrições, desde que eventual restrição tenha caráter excepcional, seja promovida por lei e/ou decisão judicial e tenha por fundamento a salvaguarda da dignidade da pessoa humana e de direito e bens jurídicos-constitucionais individuais e coletivos fundamentais, observados os critérios da proporcionalidade e da preservação do núcleo essencial dos direitos em conflito.

Essa menção em relação à liberdade de expressão pode ser observada também no âmbito do art. 19 da Lei n. 12.965/2014, notoriamente conhecida como Marco Civil da Internet, que delimita a responsabilidade na rede mundial de computadores, e dispõe que, somente com ordem judicial específica, poderá haver o cerceamento da liberdade de expressão (Brasil, 2014).

Embora no ordenamento jurídico brasileiro prevaleça o direito à liberdade de expressão, Sarlet (2012) entende que esse direito fundamental não é absoluto. Havendo conflitos entre direitos fundamentais, faz-se necessário ponderar entre os direitos e não suprimir um em detrimento do outro sem avaliações.

O direito fundamental de liberdade possui limites. Veda-se, por exemplo, o anonimato na manifestação de pensamento. Anônimos são aqueles que se ocultam, não podendo ser facilmente identificados. Justamente por isso a Constituição Federal veda que na manifestação de pensamento haja o anonimato. Tal situação tem o sentido de defesa do Estado Democrático de Direito e da própria liberdade de expressão. A vedação ao anonimato está ligada à liberdade de expressão na sua forma de manifestação do pensamento, e assim está lançada na parte final do inciso IV, do art. 5º da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). E, como nos ensina Gomes (2018, p. 89), serve para “viabilizar a responsabilização do autor do ilícito”. A Constituição busca extirpar o uso do anonimato na disseminação de inverdades e de desinformação.

O direito fundamental à liberdade de expressão, juntamente com a vedação ao anonimato, no âmbito eleitoral, é positivado no art. 57-D da Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições) (Brasil, 1997), com especial ênfase à propaganda, à manifestação do pensamento e à opinião via rede mundial de computadores⁴.

Porém, esse mesmo diploma (Lei 9.504/1997 - Lei das Eleições) excepciona essa liberdade, não permitindo seu exercício quando a finalidade é a de ofender a honra ou divulgar fatos inverídicos, de candidatos ou terceiros. A lei também prevê, além do direito de resposta, a criminalização da conduta daquele que contratar, direta ou indiretamente, grupo de pessoas com a finalidade específica de emitir mensagens ou comentários ofensivos a candidato, partido ou coligação, conforme artigo 57-H, §1º.

Tal menção na legislação eleitoral ocorre para proteger a manifestação do pensamento, como direito fundamental da liberdade de expressão, mas com responsabilidade. O texto normativo visa manter a lisura das eleições, para um processo eleitoral legítimo e distante de irregularidades nas propagandas. O programa da norma se preordena ainda à identificação dos que pretendam agir para prejudicar o processo eleitoral.

2.1 A IMPORTÂNCIA DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO NO ÂMBITO DAS ELEIÇÕES

Para o direito eleitoral, a liberdade de expressão é de suma importância, em especial durante as campanhas eleitorais e as eleições como um todo. Tal direito

4 Art. 57-D. É livre a manifestação do pensamento, vedado o anonimato durante a campanha eleitoral, por meio da rede mundial de computadores - internet, assegurado o direito de resposta, nos termos das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso IV do § 3º do art. 58 e do 58-A, e por outros meios de comunicação interpessoal mediante mensagem eletrônica.

fundamental visa conferir legitimidade à democracia instalada como fundamento do Estado Brasileiro.

Assim, leciona José Jairo Gomes (2018, p. 8 9) sobre liberdade de expressão:

A livre circulação de ideias, pensamentos, valorações, opiniões e críticas promovida pela liberdade de expressão e comunicação é essencial para a configuração de um espaço público de debate, e, portanto, para a democracia e o Estado Democrático. Sem isso, a verdade sobre os candidatos e partidos políticos pode não vir à luz, prejudicam-se o diálogo e a discussão públicos, refreiam-se as críticas e os pensamentos divergentes, tolhem-se as manifestações de inconformismo e insatisfação, apagam-se, enfim, as vozes dos grupos minoritários e dissonantes do pensamento majoritário.

É durante as eleições que os cidadãos podem expressar suas opiniões a respeito dos próximos governantes do país. E, assim, pelo processo eleitoral o cidadão vota naquele que mais se assemelha com as suas ideologias ou aquele candidato que mais se aproxima de sua visão de mundo para a melhoria da vida em sociedade, ou simplesmente adere a um determinado candidato por questão de foro íntimo. Na condição de ato originário de formação do poder, a cabine de votação indevassável garante, no sistema brasileiro, a extração asséptica da vontade popular. Tachar candidatos com mentiras e inverdades altera o cardápio de potenciais eleitos, antes de que tenham chance de exercer seu direito de resposta. O jurista Alexandre de Moraes (2024, p. 287) conclui sua tese para Professor Titular do Largo São Francisco, intitulada “O direito eleitoral e o novo populismo digital extremista: liberdade de escolha do eleitor e a promoção da Democracia”, no sentido de que:

O Direito Eleitoral é um instrumento constitucional para o exercício seguro e transparente das escolhas democráticas realizadas pelas eleitoras e eleitores, em respeito à soberana vontade popular, valor estruturante essencial e imprescindível na construção e fortalecimento de uma Democracia estável, justa, igualitária e solidária.

Nesse contexto é que figura a importância da liberdade de expressão, pensando nesse direito como um conjunto de liberdades de comunicação. Para que uma eleição ocorra de forma transparente, a liberdade de expressão se mostra peça-chave para que as informações e opiniões de todos possam circular livremente, sem qualquer tipo de censura.

Desse modo, um eleitorado bem-informado e com liberdade para discutir, opinar, receber toda e qualquer informação, seja ela positiva ou negativa, du-

rante um processo eleitoral, transforma-se em um eleitorado instruído e que poderá escolher seus governantes com discernimento e consciência. Não se cogita de qualquer censura como meio de impedir que aspectos negativos de alguém sejam exibidos, na mesma medida em que não deve ser permitido que inverdades sejam adrede espalhadas como meio de excluir algum candidato do horizonte de debates. Os aspectos positivos e negativos precisam vir à luz do sol da ágora política, coibindo-se as *fake news* quando se direcionam a sepultar determinadas pessoas, para que sequer tenham espaço no foro político.

3 PROPAGANDA ELEITORAL NA INTERNET, LEGISLAÇÃO E FAKE NEWS

As propagandas, nas campanhas eleitorais, são a disseminação de percepções e visões ideológicas políticas de candidatos, partidos políticos e coligações, com o objetivo de conquistarem votos suficientes que os coloquem nos cargos políticos pleiteados (Gomes, 2018, p. 531).

No âmbito do direito eleitoral existem três tipos de propaganda: eleitoral, partidária e intrapartidária. Todas são espécies do gênero propaganda política, conforme demonstra Machado (2018, p. 284):

Para o Direito Eleitoral, que normatiza o processo eleitoral, interessa, porém, disciplinar a propaganda intrapartidária, a partidária e a eleitoral. A institucional é precipuamente objeto de estudo do Direito Administrativo e aparece como realidade de interesse do Direito Eleitoral quando, de forma subliminar ou indireta, candidatos utilizam-na para fazer propaganda partidária ou eleitoral, aproveitando-se da máquina administrativa para promoção pessoal, o que é expressamente vedado pelo art. 37, § 1º, da CF/1988 [...].

A propaganda, como termo genérico, possui a finalidade de disseminar ideias para influenciar pessoas, e assim conquistá-las. Dessa forma, a propaganda partidária é aquela em função de divulgar os programas e ideologias do partido político. Já a propaganda intrapartidária, é realizada por aquele que pretende se candidatar a algum cargo político, perante os filiados do seu partido. Essa modalidade se relaciona a uma pré-candidatura e pode ocorrer nos quinze dias que antecedem a convenção partidária de escolha de candidatos, na forma do art. 36, § 1º, da Lei nº 9.504/97 (vedado o uso de *outdoors*, rádio e TV). E, por último, temos a propaganda eleitoral, que se desenvolve na comunicação dos candidatos com a população em geral para angariar votos e vencer a eleição. Este será o foco deste trabalho, pois a questão das *fake news* se desenvolve em grande parte nesse âmbito da propaganda eleitoral.

3.1 PROPAGANDA ELEITORAL

A primeira propaganda política no Brasil talvez tenha sido o *Manifesto Republicano*, publicado no Jornal *A República*, em 3 de dezembro de 1870, no Rio de Janeiro, pelo jornalista Quintino Bocaiúva (Costa, 2009). Esse manifesto re-marcava o descontentamento com o Imperador D. Pedro II, dando importante incentivo para que a sociedade brasileira apoiasse o fim da monarquia.

Os jornais, no início da propaganda eleitoral brasileira, foram o meio de comunicação mais explorado. Depois, na década de 1920, começaram a surgir os debates, entrevistas e *jingles* nas rádios. Mais à frente, Jânio Quadros estreou as campanhas eleitorais pagas pela televisão (Costa, 2009, s/n), sendo construída desde então uma detalhada disciplina normativa sobre a forma de se realizar propaganda eleitoral no Brasil, sempre a pretexto de resguardar a isonomia e a lisura nas eleições.

Porém, com a disseminação do uso pela população brasileira da internet como meio de informação, passamos a ter o que Rais *et al* (2018, p. 43) denominam de “nova dimensão” da comunicação em relação ao controle da propaganda eleitoral pela Justiça Eleitoral.

Assim, atualmente, a propaganda eleitoral se destina a uma eleição específica e procura, mediante a exposição de ideias, projetos e propagação do candidato, conquistar votos para este conseguir se eleger ao pleito desejado.

É por intermédio dela que os eleitores podem formar seu juízo a respeito dos postulantes a mandatos eletivos, e conseguir, por meio de informações, escolher aquele que, segundo seu juízo, é o melhor candidato. Política é acúmulo de forças e não a arte do bem-querer. No entanto, a escolha individual pode ser apoiada em preferências e afinidades pessoais. A liberdade do eleitor para gostar ou não, no entanto, não legitima qualquer prática de difamação ou calúnia contra adversários.

Dessa forma, a disseminação de ideias e informações a respeito da vida pública dos candidatos em uma eleição se dá pela utilização de diversos meios de comunicação, como televisão e rádio. Porém, é na internet que ocorre a maior capilarização das opiniões e a liberdade de manifestação do pensamento, principalmente por meio das redes sociais.

3.2 PROPAGANDA ELEITORAL NA INTERNET

A internet se associou à vida cotidiana da sociedade de modo a tornar-se algo quase indispensável no dia a dia. E, por conseguinte, tornou-se importante também ao processo eleitoral. Atualmente, em uma campanha eleitoral, é prioritariamente pela internet que os candidatos, partidos e coligações divulgam a propaganda eleitoral. Sendo esse também o lugar em que grande parte dos eleitores brasileiros se manifestam.

Uma pesquisa do IBOPE, conforme relatam Rais *et al* (2018, p. 19):

[...] aponta a relevância crescente da Internet como fonte de informação em período eleitoral. Segundo o IBOPE, as mídias sociais têm algum grau de influência para mais da metade dos eleitores brasileiros (56%) na escolha de seus candidatos. E, para nada menos que 34% dos eleitores, os meios digitais têm muita influência. Esta pesquisa deixa claro o protagonismo dos meios digitais como fonte de informação para tomada de decisão de voto.

Diante disso, percebe-se que a internet é o principal meio de comunicação utilizado pelos candidatos e pelos eleitores durante uma eleição. Apesar da sua inequívoca importância, nota-se que ainda há tímida regulamentação eleitoral quanto ao conteúdo propriamente dito, especialmente nas redes sociais. Por meio delas, os candidatos se expõem e têm a possibilidade de interagir com seus respectivos eleitores. Muito diferente do que é uma campanha eleitoral em mídias tradicionais como a televisão e o rádio, em que não há, ao menos de maneira tão livre, esse tipo de interação.

A propaganda eleitoral na internet no Brasil enfrenta o desafio de não possuir uma delimitação legal, um conceito claro e objetivo que a identifique para o direito eleitoral, como revelam Rais *et al* (2018, p. 48):

A ausência de um conceito preciso do que deve ser considerada propaganda eleitoral na Internet acarreta diversas dificuldades no processo eleitoral e gera grande insegurança jurídica. Nas últimas eleições, não foram poucos os casos em que a Justiça Eleitoral acabou aplicando as regras de propaganda eleitoral de forma extremamente ampla e indistinta. Todo o tipo de manifestação, mensagem ou conteúdo disponível na Internet que fosse direta ou indiretamente relacionado às eleições ou aos candidatos ficava sujeito à disciplina da propaganda eleitoral.

Assim, como a Lei n. 9.504/1997 não regula de forma completa a propaganda eleitoral na internet (existindo basicamente as regras do art. 57-A até 57-J da Lei n. 9.504/97), o Tribunal Superior Eleitoral trata da questão na Resolução de n. 23.610/2019 (Brasil, 2019) e na Resolução nº 23.714, de 20.10.2022 (Brasil, 2022), produzidas com a preocupação de combater a desinformação a partir da experiência da renhida disputa presidencial daquele ano.

A influência cada vez maior da internet no processo eleitoral leva a Justiça Eleitoral a enfrentar questões relacionadas à sua interferência. São diversas as representações na Justiça Eleitoral que versam sobre propaganda eleitoral na internet, especialmente nas redes sociais, as quais ainda carecem de um regramento específico do direito eleitoral sobre sua utilização durante as campanhas. Atualmente, o que existe na legislação eleitoral são dispositivos que versam sobre as regras da propaganda eleitoral na internet de forma generalizada.

Rais *et al* (2018, p. 44) abordam essa preocupação quanto ao controle da propaganda eleitoral na internet de forma bem didática: “A aproximação de qualquer pessoa a essas ferramentas potentes de comunicação parece abalar a lógica de controle da propaganda eleitoral, ao menos com o rigor com o qual vinha sendo tratado”.

Como dito alhures, a Lei Federal n. 9.504/97 tem seção específica para tratar da propaganda eleitoral na internet. Na data da redação deste artigo, conta com dez artigos regulando a propaganda eleitoral na internet (artigos 57-A ao 57-J), porém sua estrutura está baseada na vedação da participação das pessoas jurídicas (exceto partidos políticos) e na interdição de investimentos financeiros, proibindo a propaganda paga na internet, com exceção da publicidade paga por candidatos e partidos e que cumpram as exigências do art. 57-C da Lei nº 9.504/97 e do art. 29, §3º a §10 da Res. TSE n. 23.610/2019 e que não tragam críticas ou propaganda negativa frente a candidaturas adversárias⁵ (conf. artigo 57-C).

E, nessa linha da propaganda, temos a propaganda eleitoral negativa, em que os candidatos concorrentes atacam a imagem política, como pessoa pública, e, muitas vezes, até mesmo a vida pessoal de seus adversários. A ideia de desestruturar a imagem de um candidato concorrente serve para tentar reverter os votos do eleitorado a seu favor.

5 Apenas para se ilustrar, de forma sumarizada, os limites da propaganda eleitoral paga na internet, cita-se o Acórdão TSE na Rp nº 060176142, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe de 04.10.2023, que em sua ementa deixa claro que “4. Nos termos da jurisprudência desta Corte e do art. 29 da Res.-TSE 23.610/2019, propaganda na internet, quando paga, somente pode ser realizada mediante impulsionamento e desde que atendidas as seguintes exigências: (a) contratação exclusiva por partidos políticos, coligações e candidatos; (b) finalidade única de promover o contratante, vedado seu uso para veicular conteúdo negativo contra adversários; (c) clara informação, ao eleitor, de que se trata dessa espécie de propaganda.”

Antes das propagandas eleitorais adentrarem na internet havia uma cena mais limitada nas normas eleitorais. O controle era mais efetivo quando só havia os meios de comunicação tradicionais como a televisão, o rádio e a imprensa escrita, vez que era possível que sobre tais meios se concentrasse a fiscalização e a atenção dos participantes da disputa eleitoral.

Porém, tudo se modificou com a entrada da internet nas relações humanas. A revolução tecnológica trouxe uma nova forma de se comunicar, não sendo diferente com o marketing eleitoral. Com a edição da Lei n. 13.488/2017 (Brasil, 2017), passou-se a admitir a propaganda eleitoral paga na internet, especificamente no modelo de impulsionamento de conteúdo (artigos 57-A ao 57-J).

O modelo de financiamento eleitoral restringiu as contribuições particulares em campanhas eleitorais, as doações por pessoas físicas e recursos do próprio candidato. Conjuntamente com o período reduzido de propaganda eleitoral e ao número cada vez maior de eleitores conectados à internet e interagindo com esse meio eleitoral, era mesmo necessária uma nova legislação que pudesse acompanhar tais avanços tecnológicos (Brasil, 2017).

E com isso, surgiu a propaganda eleitoral na internet paga, que antes era ignorada pelas normas eleitorais. A Lei n. 13.488/2017 traz a modalidade de impulsionamento de conteúdo para a propaganda eleitoral na internet, que é assim definido: “O impulso (ou impulsionamento) consiste em um tipo de anúncio que, ao destacar o conteúdo, chama mais atenção para ele” (Teixeira; Estancione, 2019, p. 165).

Ainda a respeito da Lei n. 13.488/2017, Rais *et al* (2018, p. 52) comentam: “Reconhecendo as potencialidades da internet, a Lei 13.488/2017 houve por bem legalizar a propaganda eleitoral paga nesse meio [...]” e assim, num primeiro momento, teve-se a impressão de que muitas seriam as possibilidades desse avanço na legislação.

Porém, tais múltiplas possibilidades de propaganda eleitoral paga na internet ficaram restritas apenas à questão de impulsionamento de conteúdo e *links* patrocinados.

Portanto, nota-se que a legislação sobre propaganda eleitoral na internet paga limitou-se à questão do impulsionamento de conteúdo e aos *links* patrocinados, esses últimos de alguma forma bem ligados ao modelo de impulsionamento de conteúdo, visto que são resultantes de pagamento para priorização de conteúdo nas aplicações de busca na internet.

Com relação às regras para a propaganda eleitoral paga na internet, a Resolução n. 23.610/2019 do TSE cuidou de especificar como o impulsionamento de conteúdo pago pode ocorrer. A resolução delimita o regime e fixa multas para quem as descumprir.

3.3. DISSEMINAÇÃO DE FAKE NEWS E AS ELEIÇÕES

De fato, o processo eleitoral é o ápice da democracia, pois é através dele que o povo participa e decide quem irá governá-lo e representá-lo. Esse processo exige diversos debates político-eleitorais, e nesses debates podem surgir verdades e mentiras, que através da internet rapidamente circulam e proliferam. Basta acusar alguém de algo sensacionalista e gravíssimo que a inverdade se espalha como rastilho de pólvora (mau pagador, estuprador, espancador etc.). No campo das eleições, a disseminação de mensagens inverídicas tomou uma proporção que gerou feridas no processo democrático e no direito fundamental de liberdade de expressão.

Hoje é inegável que existe uma vinculação muito grande entre a política, eleições e a internet (chamada de tecnologia). Sobretudo porque os discursos e os debates acontecem em grande parte no âmbito da internet, em especial nas redes sociais. Diversos grupos com interesses em comum são conectados nas redes sociais e esses grupos tendem a gerar discussões a respeito de suas opiniões e ideologias. E, devido a isso, temos um lugar fértil para a disseminação de *fake news*.

A expressão *fake news* tem sido utilizada em vários contextos jurídicos, políticos e midiático-eleitorais, entre eles a notícia fabricada, a reportagem jornalística incompleta, e a agressão a alguém ou até mesmo a uma ideia grupal etc. A expressão *fake news* não abrange tudo que esse fenômeno carrega consigo em sentido lato. Rais *et al* (2018, p. 69) entendem as *fake news* como algo fraudulento, que vem para prejudicar algo ou alguém, e assim lograr o voto dos eleitores como simples vantagem do dano que gerou com a divulgação da notícia falsa.

3.3.1. Principais características das fake news

As *fake news* disseminadas durante as eleições são pensadas para que possam se encaixar nas pré-compreensões de mundo que o receptor já possui, pois assim terão mais impacto, maior poder de penetração em seu meio. O ser humano tem uma tendência a acreditar em notícias ou informações que reforcem uma anterior compreensão havida por correta. Imagens são produzidas e consumi-

das com destino próprio, visando a influenciar um público determinado, requalificando a relação com um dado objeto. Temos que ter em consideração que “o importante não é supor que as imagens têm uma relação autoevidente com o seu objeto. E é importante considerar a economia particular dentro da qual as imagens são produzidas e consumidas” (Davis, 2019, p. 49).

Conforme Nohara (2018, p. 79-80):

A propensão a achar que é verdade aquilo que se crê é associada com o fenômeno da pós-verdade. Essa é a expressão que despontou a partir do momento em que, em 2016, o Dicionário Oxford a elegeu como o assunto de destaque do ano. Na pós-verdade, as pessoas creem obstinadamente em suas visões de mundo e apenas procuram aceitar aquelas informações que confirmam suas crenças, que não são postas em questionamento. Assim, perde a força de persuasão o contraste de argumentos, e as pessoas sucumbem aos boatos, sem propensão a analisar os fatos.

Na mesma linha de Nohara acima, pensamos que um tal caldo perverso de pseudoculturas é o que propicia ainda mais a disseminação de notícias falsas. Essa situação fica mais visível durante um pleito eleitoral, principalmente porque estamos diante de questões que envolvem a vida das pessoas no seu cotidiano. Portanto, quando se deparam com notícias que difamam determinado candidato que não apoiam, a tendência é que disseminem essas informações para comprovarem que estavam certos nas suas opiniões sobre o opositor.

Segundo Ferreira, Chistofolletti e Frantz (2019), as *fake news* possuem características voltadas para situações negativas, principalmente quando o assunto são as eleições. Percebe-se que a característica principal de uma *fake news*, nesses momentos, é de gerar mentiras para desabonar um candidato concorrente.

Não obstante, essa proliferação de notícias falsas no ambiente democrático do discurso político, durante uma eleição, origina impactos que ainda não foram totalmente medidos, mas que sabidamente atingem a democracia e o Estado Democrático de Direito.

No Brasil temos o Projeto Comprova⁶, que teve início com a indignação de alguns jornalistas com relação à questão da desinformação nas redes sociais. Atualmente, o projeto já conta com diversos parceiros, como instituições de ensino, veículos de comunicação, advogados e parceiros tecnológicos como o Twitter (o novo “X”), WhatsApp e muitos outros.

6 Mais informações: <https://projeto comprova.com.br/>

O objetivo principal do projeto Comprova é combater a desinformação, identificando e enfraquecendo as técnicas manipulativas que distorcem os conteúdos, além de conter a disseminação desses conteúdos enganosos que surgem na internet.

Ainda em Rais *et al* (2018) extraiu-se a informação de que Agência Aos Fatos traduziu um guia elaborado por Jack Wernese, jornalista sueco especializado em desvendar boatos constantes em redes sociais. Nesse guia ele elaborou nove passos que podem ajudar na checagem de notícias falsas.

O primeiro deles é denominado de *reconheça*: boatos na maioria das vezes possuem poucos detalhes e são de linguagem dramática. Em segundo passo ele nos alerta para observar o *viés ideológico* da publicação, pois temos a tendência de informar coisas que reforçam nossas crenças, por isso, é importante que uma pesquisa sobre as preferências ideológicas do narrador seja realizada. Como terceira medida, o jornalista aponta que é interessante que procuremos por *nomes, lugares, datas e imagens* relacionadas à notícia para realmente verificarmos se as informações estão conexas. Ele aponta como quarto passo a *leitura dos comentários* que estão na notícia ou postagem em rede social. O quinto passo é procurar pela *fonte* da notícia. No sexto passo, devemos procurar por *elementos centrais* da história. Também é interessante perguntarmos às *pessoas envolvidas na história* sempre que for possível, sendo este o sétimo passo. Os passos oitavo e nono nos remetem a *consultas* que devemos fazer com *especialistas* em boatos, através do *detalhamento* de nossa investigação sobre determinada informação exposta nas redes sociais. Percebemos então que identificar *fake news* não é tarefa fácil. Precisamos de muitos elementos que possam corroborar que aquela informação é falsa.

3.4. DIREITO ELEITORAL E AS FAKE NEWS

É na propaganda eleitoral que encontramos a maior pulverização das *fake news*, sobretudo pela internet, nas chamadas redes sociais. Nessa esfera, temos que a propagação de notícias falsas ocorre no pleito eleitoral de diversas formas.

A primeira forma de proliferação de notícias falsas ocorre com a criação de perfis anônimos que possuem como principal objetivo degradar, através de informações mentirosas, a imagem de algum candidato opositor. Como nos descreve Mendonça (2019, p. 297):

Juntamente com esses softwares, também atuam os denominados “ciborgues de mídias sociais” (*social media cyborgs*), termo utilizado

para designar pessoas que criam vários perfis falsos nas redes sociais para propagar notícias falsas. Esse “exército *fake*”, composto por robôs e humanos, tem sido utilizado para fins econômicos e, sobretudo, para influenciar debates políticos e, conseqüentemente, interferir no processo eleitoral democrático.

Outra forma é utilizar as próprias pessoas que possuem aquele mesmo pensamento para disseminar as notícias falsas, visto que as pessoas tendem a acreditar mais em notícias replicadas e que se autoconfirmam em sequências de repetição em cadeia. Esses grupos reúnem pessoas que compõem uma espécie de círculo de confiança e, justamente ali, a desinformação parece encontrar campo fértil para a proliferação.

A grande preocupação atual é com relação aos chamados “bots”, robôs que criam perfis falsos e podem disparar diversas postagens nas redes sociais, em pouquíssimos segundos, como descreve Lima (2018, p.1): “De maneira automatizada, os bots têm o poder de atingir milhares de usuários entre apenas 2 a 10 segundos”. E pior: dão a impressão para o desavisado de que a informação foi confirmada e reconfirmada por um número gigantesco de “pessoas reais”.

A Lei n. 9.504/1997 permite a propaganda eleitoral em perfis de redes sociais, conforme o que dispõe o art. 57-B:

Art. 57-B. A propaganda eleitoral na internet poderá ser realizada nas seguintes formas: [...]

IV - por meio de blogs, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e aplicações de internet assemelhadas cujo conteúdo seja gerado ou editado por: a) candidatos, partidos ou coligações; ou qualquer pessoa natural, desde que não contrate impulsionamento de conteúdos. (Brasil, 1997).

Dessa forma, temos um ambiente fértil para que a mentira seja pulverizada de forma rápida e com muito mais potencial de alcance. É sabido que durante as eleições ocorre esse tipo de prática entre os candidatos (falar mentiras para degradar a imagem do oponente). Porém, o problema que enfrentamos atualmente não é a questão da mentira em si, mas o seu potencial de alcance e rapidez com o uso da internet, através, principalmente, das redes sociais.

Castro (2018, s/n) destaca que, segundo pesquisa realizada por cientistas do Instituto de Tecnologia de Massachussetts, as notícias falsas ligadas a temas políticos possuem um índice três vezes mais rápido de disseminação, comparadas

às notícias de assuntos diversos. O estudo mostrou também que os robôs aceleraram a pulverização de *fake news* tanto quanto os humanos, pois temos uma tendência maior a espalhar mais as notícias falsas com conotações mais dramáticas.

3.4.1. Possíveis impactos causados pelas fake news nas eleições

No âmbito das eleições, as *fake news* ocorrem em grandes proporções. Segundo as pesquisas realizadas sobre o período de campanha eleitoral de Donald Trump nos Estados Unidos em 2016 houve importante influência das *fake news*. Constatou-se que 27% do eleitorado teve contato direto com pelo menos uma notícia falsa (D'Urso, 2018, s/n).

Como já mencionado, as mentiras disseminadas, principalmente em âmbito eleitoral, não são práticas novas. Contudo, o que preocupa é a potencialidade e rapidez com que a mentira vem se alastrando através da utilização da tecnologia.

Em 2014, tivemos um episódio onde um empresário compartilhou uma pesquisa eleitoral falsa, no Estado do Espírito Santo, para o pleito de governador, cujo endereço eletrônico parecia com o de um grande veículo de comunicação. Tal pesquisa, com intuito de influenciar os indecisos, mencionava que um candidato estava muito à frente dos demais, gerando a falsa impressão de que aquele candidato realmente poderia vencer o pleito. O autor do fato foi indiciado por compartilhar *fake news* (Valfré, 2019, s/n).

Para Queiroz (2019, p. 11):

As consequências negativas da conjugação entre fake news e plataformas digitais são incalculáveis, uma vez que o debate público é distorcido, corrompendo-se a liberdade de expressão e o direito à informação, dois dos principais trunfos da democracia ante os demais regimes políticos.

Aqui temos o inverso daquilo que Gross (2018, p. 159) chama de *voto informado*, quando o eleitor vota por influência de uma mentira, e não por uma convicção instruída via debate político real, por meio de informações verdadeiras. Daí a nocividade das *fake news* durante as eleições.

3.4.2 Aplicação das normas eleitorais para combater a disseminação de fake news no processo eleitoral

Na legislação atual, a disseminação e a criação de *fake news*, pode ser enquadrada em diversos delitos, por isso é um assunto delicado durante uma eleição. Diante desta situação, o Tribunal Superior Eleitoral tentou lutar contra as *fake news* durante as eleições presidenciais de 2018. Foi criado um grupo de trabalho em conjunto com a Polícia Federal e o FBI. Além disso, um Conselho Consultivo sobre Internet e Eleições, surgiu para desenvolver pesquisas e fazer estudos a respeito da questão jurídica nas eleições, com o avanço da tecnologia (Siqueira, 2018, s/n).

O caso mencionado no item 4.3, sobre a divulgação de pesquisa falsa durante as eleições em 2014, houve tipificação nos crimes descritos no art. 33, § 4º, Lei nº 9.504/1997, e no artigo 297 do Código Eleitoral:

Art. 33. As entidades e empresas que realizarem pesquisas de opinião pública relativas às eleições ou aos candidatos, para conhecimento público, são obrigadas, para cada pesquisa, a registrar, junto à Justiça Eleitoral, até cinco dias antes da divulgação, as seguintes informações:

[...]

§ 4º A divulgação de pesquisa fraudulenta constitui crime, punível com detenção de seis meses a um ano e multa no valor de cinquenta mil a cem mil UFIR (Brasil. 1997).

Art. 297. Impedir ou embaraçar o exercício do sufrágio:

Pena - Detenção até seis meses e pagamento de 60 a 100 dias multa (Brasil, 1965).

Outro dispositivo que devemos mencionar aqui é o artigo 323 do Código Eleitoral, cujo crime ali avençado é de propagação de notícias com informações inverídicas. Dessa forma, tal dispositivo poderia ser utilizado para a questão das *fake news* no âmbito do Direito Eleitoral, *in verbis*:

Art. 323. Divulgar, na propaganda eleitoral ou durante período de campanha eleitoral, fatos que sabe inverídicos em relação a partidos ou a candidatos e capazes de exercer influência perante o eleitorado: (Redação dada pela Lei nº 14.192, de 2021).

Pena - detenção de dois meses a um ano, ou pagamento de 120 a 150 dias-multa (Brasil, 1965).

A tipificação desse artigo nos remete à questão de o dolo ter que ser específico, pois a pessoa sabe que está divulgando informações mentirosas. Nessa conjuntura, faz-se importante aporte do direito eleitoral, com a preocupação das mensagens mentirosas. Assim, a legislação eleitoral possui alguns dispositivos que podem ser considerados para a defesa contra a disseminação das *fake news* durante as eleições.

Segundo Rais (2018, p. 68), o problema com as *fake news* é muito mais abrangente do que apenas a veiculação de mentiras. Por meio de informações falsas se espalha a desinformação, e com isso, esfacela-se a participação democrática do cidadão sobre as decisões políticas. É por meio do sufrágio que os cidadãos escolhem os candidatos que irão representá-los no governo.

No direito eleitoral, um dos principais conflitos que encontramos é com relação ao direito de livre expressão e aos direitos de imagem, honra e privacidade. De fato, durante as campanhas eleitorais, a questão das mentiras é muito utilizada para enfraquecer candidatos em favor do sucesso de outros. E, agora com as tecnologias tão acessíveis, como é o caso da internet, a questão da mentira durante as eleições se tornou uma ameaça para o processo eleitoral, devido à sua capacidade de disseminação rápida e alcance com proporções gigantescas.

Ao lado do conflito entre direitos fundamentais, as *fake news* podem ser vistas ou como abuso da liberdade de expressão e de manifestação do pensamento, ou ainda como ofensa à honra, à imagem ou à privacidade. A título exemplificativo, vejamos dois casos ocorridos nas eleições presidenciais de 2022, um envolvendo o candidato Luiz Inácio Lula da Silva e outro o candidato Jair Messias Bolsonaro.

A Coligação Brasil da Esperança, por meio da Representação 0601372-57260, pediu a remoção de matéria publicada nas redes sociais do Brasil Paralelo, por conter fatos inverídicos contra o candidato Lula. O material do Brasil Paralelo apresentava reportagens publicadas em outros veículos de comunicação em que se ligava o candidato Lula à corrupção. A defesa do candidato alegou que as matérias jornalísticas apresentadas influenciavam negativamente a campanha do candidato, além de trazer fatos do mensalão relativamente aos quais ele não chegou a ser processado ou investigado. Ao tratar sobre a “Máfia dos Sangues-sugas” e os “Dólares na cueca”, o Brasil Paralelo também teria produzido *fake news* ao envolver todos os casos de corrupção ao candidato Lula. Por 4 votos a 3, o plenário do Tribunal Superior Eleitoral entendeu pela necessidade de remoção do conteúdo. A maioria entendeu que os casos apresentados nunca chegaram

a ser judicialmente imputados ao candidato (Tribunal Superior Eleitoral. Representação nº 0601372-57.2022.6.00.0000. Rel. originário Min. Paulo de Tarso Sanseverino. Redator para o acórdão Min. Ricardo Lewandowski. Data de julgamento: 13 out. 2022. Data de publicação: 26 out. 2022a) (Brasil, 2022b).

Outro caso envolveu o então candidato Jair Messias Bolsonaro na Representação nº 0601386-41.2022.6.00.0000. A defesa do candidato solicitou a suspensão de veiculação que feria a imagem e a honra do candidato, que lhe atribuía a prática de canibalismo. O candidato, em uma entrevista, disse que, em uma tribo que visitara, era comum a prática de canibalismo, mencionou que um dos índios havia morrido e eles o estavam cozinhando para o comerem com banana. Caso ele fosse na tribo teria de comer, ele não veria problema, pois é cultura deles, mas a comitiva não desejou ir ao local e ele não foi. Na veiculação do vídeo editado, se sugeria que o candidato Bolsonaro praticava o canibalismo. O TSE entendeu por unanimidade que a fala do candidato foi tirada de contexto e alterada para criar um fato que o prejudicasse junto à opinião pública, determinado a retirada de veiculação (Tribunal Superior Eleitoral. Representação nº 0601386-41.2022.6.00.0000. Rel. Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. Data de julgamento: 13 out. 2022. Data de publicação: 19 out. 2022) (Brasil, 2022).

E, nesse contexto difuso e fragmentado em que a *fake news* se encontra durante um processo eleitoral, democrático por excelência, é que se verifica a existência de dispositivos do Direito Eleitoral que podem abarcar e coibir essa prática quando prejudicial à honra, imagem e privacidade de um candidato. Tal questão é algo a ser enfrentado por todos. Principalmente educando a população, em épocas de eleições, para que os eleitores possam distinguir as informações recebidas e terem um discurso democrático/político livre e informado. O que está em jogo é o letramento eleitoral no Brasil.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As eleições são fundamentais em um Estado Democrático de Direito. A liberdade de expressão se funda nessa mesma premissa democrática. Não se pode ignorar que o fenômeno das *fake news* ainda é um assunto em estudo por importantes juristas eleitoralistas e que a complexidade que esta denominação abrange é maior do que simplesmente disseminação de notícias falsas.

Também é cediço que a questão das mentiras não é algo novo durante uma campanha eleitoral. O que se conclui, entretanto, é que diante da imensidão de oportunidades e de interação colocada à disposição, a internet tem sido uma ferramenta poderosa em relação aos meios de propaganda eleitoral tradicionais (rádio e televisão).

E, diante dessa situação, torna-se impossível controlar as manifestações de pensamento que circulam nas redes sociais (ambiente de maior proliferação de notícias falsas). O que demonstra que a grande preocupação com relação à disseminação de *fake news* não se dá diante do enquadramento na tipicidade eleitoral, mas sim com relação à educação virtual.

As *fake news* são a base da desinformação e, em uma sociedade com educação virtual reduzida, encontram terreno fértil, visto que o controle de sua disseminação não pode se dar apenas pelo Poder Judiciário.

O direito eleitoral possui dispositivos que combatem as mentiras, informações inverídicas, direito de resposta, vedação ao anonimato, liberdade de expressão. Tais dispositivos, juntamente com os direitos fundamentais, já são sensibilizados para o combate, porém a regra em uma eleição é da mínima interferência da Justiça Eleitoral, para que a liberdade de expressão esteja consagrada.

Por outro lado, quando o pretense exercício da liberdade de expressão ofende a dignidade, a honra, a privacidade, ou mesmo manipula os caminhos dos debates políticos democráticos, ela deverá ser ponderada diante do caso concreto.

O Estado brasileiro defende a liberdade de expressão como base para o desenvolvimento da democracia. Dessa forma, a liberdade de expressão não possui censura imediata e irrestrita. Cada caso deverá ser analisado com cuidado, para que a propaganda eleitoral seja livre e os debates políticos, críticas, elogios e verdades possam prevalecer nas eleições.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. *Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. *Lei nº 13.488, de 06 de outubro de 2017*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13488.htm. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 05 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.714, de 20 de outubro de 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2022/resolucao-no-23-714-de-20-de-outubro-de-2022>. Acesso em: 05 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental Em Recurso Especial Eleitoral* 16996/SE. Rel. Min. Luiz Fux. Data de julgamento: 14 out. 2017. Data de publicação: 08 mar. 2018, pag. 28-30. Acesso em: 05 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Representação nº 0601372-57.2022.6.00.0000. Rel. originário Min. Paulo de Tarso Sanseverino. Redator para o acórdão Min. Ricardo Lewandowski. Data de julgamento: 13 out. 2022. Data de publicação: 26 out. 2022. Acesso em: 05 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Representação nº 0601386-41.2022.6.00.0000. Rel. Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. Data de julgamento: 13 out. 2022. Data de publicação: 19 out. 2022.

CASTRO, Fábio de. 'Fake news' têm 70% mais chance de viralizar que as notícias verdadeiras, segundo novo estudo. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 08 mar. 2018. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/ciencia/fake-news-se-espalham-70-mais-rapido-que-as-noticias-verdadeiras-diz-novo-estudo/>. Acesso em: 07 fev. 2023.

COSTA, Renata. *Quando começaram as propagandas políticas no Brasil?* Publicação em: 01 de setembro de 2009. Disponível em: https://novaescola.org.br/conteudo/2385/quando-comecaram-as-propagandas-politicas-no-brasil#_=_. Acesso em: 06 fev. 2023.

DAVIS, Angela. *A democracia da abolição: para além do império, das prisões e da tortura*. Trad. Artur Neves Teixeira. 2.ed. Rio de Janeiro: Difel, 2019.

D'URSO, Luiz Augusto Filizzola. O impacto das fake news nas eleições 2018. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 23, n. 5560, 21 set. 2018.

FAVOREU, Louis. El bloque de la constitucionalidad. *Revista del centro de estudios constitucionales*, n. 5, p. 45-68, 1990.

FERREIRA, Marcelo Peregrino; CHRISTOFOLETTI, Rogério; FRANTZ, Sâmia. *Fake news versus direito*. SAJ ADV, 2019. E-Book. Disponível em: <http://materiais.sajadv.com.br/fake-news>. Acesso em: 06 fev. 2023.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 14. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2018.

GROSS, Clarissa Piterman. Fake news e democracia: discutindo o status normativo do falso e a liberdade de expressão. In: RAIS, Diogo (Coord.). *Fake news: a conexão entre a desinformação e o direito*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 153-174.

LIMA, Ramalho. *Estudo revela que bots espalham fake news massivamente em poucos segundos*. 24 nov. 2018. Disponível em: <https://www.tecmundo.com.br/internet/136479-estudo-revela-bots-espalham-fake-news-massivamente-segundos.htm>. Acesso em: 6 fev. 2023.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. *Manual de direito eleitoral*. 2. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2018.

MENDONÇA, Naiane Souza. O fenômeno das fake news no direito brasileiro: implicações no processo eleitoral. *Revista VirtuaJus*, Belo Horizonte, v. 4, n. 6, p. 294- 316, 1º sem. 2019. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/virtuajus/article/view/20716/20716-75976-1>. Acesso em: 07 fev. 2023.

MORAES, Alexandre de. *O direito eleitoral e o novo populismo digital extremista: Liberdade de escolha do eleitor e a promoção da Democracia*. Tese. São Paulo: PDF, 2024.

NOHARA, Irene Patrícia. Desafios da ciberdemocracia diante do fenômeno das fake news: regulação estatal em face dos perigos da desinformação. In: RAIS, Diogo (Coord.). *Fake news: a conexão entre a desinformação e o direito*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 75-88.

QUEIROZ, Luiz Viana. *Seminário Internacional Fake News e Eleições*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/5981/2019_seminario_fake_news_eleicoes.pdf?sequence=8&isAllowed=y. Acesso em: 07 fev. 2023.

RAIS, Diogo; FALCÃO, Daniel; GIACCHETTA, André Zonaro; MENEGUETTI, Pamela; *Direito eleitoral digital*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil/ Revista dos Tribunais, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Curso de direito constitucional*. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel Francisco. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SIQUEIRA, Alessandra. Fake news e o modelo jurídico brasileiro e internacional. *Jus Navigandi*. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/68299/fake-news-e-o-modelo-juridico-brasileiro-e-internacional>. Acesso em: 06 fev. 2023.

TEIXEIRA, T; ESTANCIONE, L. M. B. A internet como veículo para propaganda eleitoral. *Revista dos Tribunais*. Volume 993/2018. Pg. 163-177. Julho 2018.

VALFRÉ, Vinícius. PF indica empresário do Espírito Santo por compartilhar fake news. 2019. Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/es/politica/pf-indicia-empresario-do-espírito-santo-por-compartilhar-fake-news-0118>. Acesso em: 07 fev. 2023.

É POSSÍVEL EMENDAR A CONSTITUIÇÃO PARA ALTERAÇÃO DO ATUAL MODELO DE EXERCÍCIO DO VOTO?

IS IT POSSIBLE TO PROPOSE A CONSTITUTIONAL AMENDMENT TO CHANGE THE CURRENT VOTING MODEL?

Geovane Matias de Lima Junior ¹

Artigo recebido em 29/2/2024 e aprovado em 2/5/2024.

RESUMO

O trabalho teve como objeto principal analisar o exercício do voto no Brasil. Acerca deste tema, pretendeu-se compreender quais foram os eventos na política brasileira que transformaram o voto em um exercício obrigatório e, para tanto, realizou-se um recorte histórico, perpassando pelas Constituições de 1824 a 1988, em busca da forma do exercício do voto em cada uma delas. O que se conclui é que a obrigatoriedade do voto parece decorrer em maior parte de uma espécie de proteção do Estado conferida ao eleitor do que uma imposição propriamente dita, não havendo um raciocínio lógico-científico que embase a obrigatoriedade do exercício deste direito.

Palavras-chave: voto, obrigatoriedade, direitos políticos.

ABSTRACT

The main focus of the work was to analyze the exercise of voting in Brazil. Regarding this topic, the aim was to understand which events in Brazilian politics transformed voting into a mandatory exercise, and for that purpose, a historical overview was conducted, spanning from the Constitutions of 1824 to 1988, in

¹ Advogado. Pós-Graduado em Direito Eleitoral Material e Processo Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral Paulista (EJEP). Atua como Assessor do Gabinete da Secretaria Municipal de Segurança Urbana de São Paulo.

search of the form of voting in each of them. The conclusion drawn is that the mandatory nature of voting seems to stem largely from a kind of state protection granted to the voter rather than a proper imposition, with no logical or scientific reasoning underlying the requirement to exercise this right.

Keywords: vote, mandatory vote, political rights.

Sumário

1 Introdução; 2 Direito de votar ou dever de votar?; 3 Abstenção da manifestação de vontade e os incentivos ao exercício do voto; 4 É possível emendar a constituição para alteração do atual modelo de exercício do voto?; 5 Conclusão; Referências.

1 INTRODUÇÃO

Traçar uma linha cronológica vertical na história do Brasil e apontar, com precisão, quais os motivos de maior relevância que levaram o exercício do voto a ser obrigatório pode apresentar-se como uma tarefa não tão simples se levarmos em conta que a análise da história dos direitos políticos, em especial o exercício do voto, não se traduz em uma evolução progressiva no sentido de seu próprio aperfeiçoamento a cada período seguinte em relação ao anterior. Em outras palavras, por muitas vezes, o momento histórico posterior suprimiu direitos políticos instituídos no período anterior.

Destarte, o cerne desta pesquisa consiste em analisar o atual modelo do exercício do voto e buscar compreender se estamos diante de uma normativa inflexível e, portanto, imutável, ou se há margem para desenvolver raciocínios que alterem o atual entendimento.

O exercício do voto no Brasil foi, a princípio, uma herança portuguesa do período colonial. Era tradição dos portugueses eleger os administradores dos povoados sob seu domínio, denominados “representantes dos Conselhos Municipais”, que são equivalentes às atuais Câmaras Municipais.

As duas primeiras constituições do Brasil, a de 1824, chamada Constituição do Império, e a de 1891, da República Velha ou Primeira República, foram marcadas por eleições fraudulentas que decorriam, principalmente, do papel de protagonista exercido pelas mesas eleitorais², bem como pela limitação na participação

² Em verdade esta fora a realidade do país até a criação do Código Eleitoral de 1932. Historicamente as mesas eleitorais sempre tiveram importância fundamental nas eleições pois apuravam os votos.

do pleito, decorrente do grau de instrução, da declaração anual de renda, do gênero, da religião³, além do fato de o voto não ser secreto.

A constituição de 1891 trouxe uma legislação eleitoral inspirada no sistema norte-americano *one man, one vote*⁴, com uma tentativa de romper com o sistema antigo, mas que ainda permitia a ocorrência das fraudes. Conforme Leal (2021, p. 214), “duas falsificações mais importantes dominavam as eleições da Primeira República: o bico de pena e a degola ou depuração”. A primeira era praticada pelas mesas eleitorais, que conservaram a incumbência de apurar os votos em seguida ao encerramento da votação. Já a segunda foi alicerçada na criação da “Comissão Verificadora de Poderes” – ou, “Degola” como ficou conhecida, que tinha como objetivo contribuir para a eleição dos candidatos indicados pelos coronéis, impedindo que diversos candidatos vitoriosos nas urnas assumissem o cargo.

Avante, passando à análise da Constituição de 1934, temos, entre os primeiros atos do governo provisório da Segunda República, a criação da Justiça Eleitoral. O Código Eleitoral de 1932 é consequência direta da revolução ocorrida em 1930, e pretendia estabelecer um novo padrão à disputa política, contrapondo-se ao sistema eleitoral vigente na República Velha, instituindo a participação feminina, promovendo a redução da idade mínima de 21 anos para 18 anos, bem como garantindo o sigilo do voto. Todavia, essa verdade formal (trazida pela edição das novas normas) não era capaz de impedir os vícios da fraude e da coação na sociedade⁵, mas colaborava tornando o processo eleitoral em si menos suscetível de conluíus, tendo em vista o fim da interferência político-partidária, uma vez que as eleições passaram a ser organizadas por um corpo técnico. Todavia as novas leis eleitorais não valiam para escolha do novo presidente. Assim, Getúlio Vargas foi indiretamente eleito por meio da escolha dos membros da Assembléia Constituinte, que estabeleceram um mandato de mais quatro anos, que se estendeu até 1937.

A seguir, em 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas outorgou a nova ordem do país: o Estado Novo. Dissolveu o Congresso Nacional, extinguiu a Justiça

3 Ressalta-se que, naquela oportunidade, o Estado não era laico e tanto o alistamento como a votação ocorriam dentro das igrejas católicas, precedidos da celebração de missa.

4 É uma expressão que decorre do princípio da isonomia e da igualdade perante a lei. Ganhou maior visibilidade nos casos Baker vs. Carr (1962); Wesberry vs. Sandres (1964), e Reynolds vs. Sims (1964), que ocorreram na Suprema Corte dos Estados Unidos. “É, portanto, opinião da Corte Americana que todos os votos devem ter o mesmo peso porque nenhuma justificativa pode ser encontrada para destacar certos cidadãos para tratamento preferencial”.

5 Este período foi marcado pelas oligarquias rurais, onde os coronéis exerciam a política de troca de favores mantendo sob sua guarda uma enorme quantidade de afilhados políticos (currais eleitorais) em troca de obediência. Logo, nos momentos de eleição, todos os afilhados dos coronéis votavam no candidato que o coronel apoiava, movimento que ficou conhecido como “voto de cabresto”.

Eleitoral, aboliu os partidos políticos existentes, suspendeu as eleições livres e estabeleceu eleição indireta para presidente da República com mandato de seis anos. Permaneceu no poder até a sua deposição em 29 de outubro de 1945.

Após 9 anos do rompimento com a Segunda República, a Constituição de 1946, conhecida como Quarta República ou República Populista, retomou a linha democrática de 1934. Considerada pelos historiadores como um documento que expressou os valores do liberalismo presente na política brasileira, garantiu princípios democráticos e, no que diz respeito ao voto, estendeu-se o direito a todos os cidadãos brasileiros (sufrágio universal) que tivessem mais de 18 (dezoito) anos, mas o caráter conservador da maioria dos constituintes determinou que os analfabetos fossem excluídos.

Adiante, instalado em 1964, o golpe militar conservou o Congresso Nacional, mas dominava e controlava o Legislativo. Dessa forma, o Executivo encaminhou ao Congresso uma proposta de Constituição que foi aprovada pelos parlamentares e outorgada no dia 24 de janeiro de 1967. Tem-se a adoção da eleição indireta para presidente da República, o voto direto apenas para Deputados Federais, Estaduais e Vereadores e a supressão do multipartidarismo para o bipartidarismo (restando apenas o Movimento Democrático Brasileiro - MDB e a Aliança Renovadora Nacional - ARENA).

Ressalta-se que, apesar de haver eleições, não deixou de ser uma ditadura militar. Em verdade os militares do regime, segundo Dias *apud* Capuchinho (2014) “[...] sempre se preocuparam em passar um verniz na ditadura para tentar dar legitimidade”. Haviam eleições, mas quando o regime sofria derrota, os mesmos “fechavam o Congresso e mudavam as regras”, tal como ocorreu em 1977 quando o regime passou a nomear um terço do Senado.

A Constituição de 1967 foi ainda emendada⁶ por sucessivas expedições de Atos Institucionais (AIs), que serviram de mecanismos de legitimação e legalização das ações políticas dos militares, dando a eles poderes extra-constitucionais. Dentre tantas outras medidas, destaca-se o AI-5, um dos Atos Institucionais (se não o) mais conhecido pelos estudiosos do tema, que determinou a suspensão de qualquer reunião de cunho político, bem como censurou os meios de comunicação, estendendo-se à música, ao teatro e ao cinema. Tudo isso impulsionado pela política da chamada segurança nacional, que visava combater inimigos internos ao regime, rotulados de subversivos.

6 Vale o registro histórico de não haver consenso se tratam-se de sucessivas emendas ou se trata-se de uma nova constituição (1969), discussão que, para o breve recorte dos direitos políticos, não nos traz maiores interesses.

Por fim, datada de 5 de outubro de 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil ampliou as liberdades civis e os direitos e garantias individuais, concedendo ao voto a condição de cláusula pétrea (art. 60, §4º, II). Para além de impedir a sua supressão, conferiu-lhe as seguintes características: direto, secreto, universal e periódico, tornando-se obrigatório para toda a população, ressalvados os jovens com mais de 16 e menos de 18, aos maiores de 70 anos e aos analfabetos. Para estes o voto é facultado.

Superado este breve recorte histórico acerca do exercício dos direitos políticos ao longo das sete constituições, cabe ainda explanar alguns conceitos necessários, como a diferenciação entre alistamento, sufrágio e voto.

Alistamento eleitoral é o procedimento de caráter administrativo pelo qual se qualificam os eleitores (Gomes, 2020), conforme previsto no artigo 14, §1º, da Constituição Federal. É por meio do alistamento eleitoral que o indivíduo se qualifica como cidadão, inserindo-o no cadastro nacional de eleitores (Cheim; Liberato; Rodrigues, 2018). Em outras palavras, é o que permite que referido sujeito seja identificado como alguém apto a votar (exercer a capacidade eleitoral ativa).

Quanto ao sufrágio, a doutrina traz duas concepções, a concepção *lato sensu* de direito político, onde o sufrágio se evidencia como sendo o direito de votar e de ser votado e a concepção *stricto sensu*, entendendo-se que o sufrágio guarda relação apenas com a capacidade eleitoral ativa.

Conforme palavras do professor espanhol Enrique Arnaldo Alcubillo (1988, p. 662):

[...] sufrágio, palavra de origem latina que significa apoio, auxílio – é que os cidadãos exercem o direito reconhecido na norma constitucional a participar na determinação da orientação política geral, mediante a designação de seus representantes ou mediante votação daquelas propostas que lhe sejam submetidas.

Num prisma contemporâneo, podemos afirmar que a manifestação de opinião presente no trecho “...a participar na determinação da orientação política geral, mediante a designação de seus representantes ou mediante votação daquelas propostas que lhe sejam submetidas” estudada pelo professor Alcubillo demonstra, satisfatoriamente, o sentido em que a palavra fora empregada pela Constituição de 1988, qual seja, a relação com a capacidade eleitoral ativa, haja vista o emprego de verbos que traduzem ações (votar, participar e decidir), distinguindo-se portanto, da figura da capacidade eleitoral passiva.

Neste diapasão, verifica-se que a concepção *stricto sensu* guarda maior relação com o sentido semântico do termo almejado pelo legislador e esculpida na Constituição.

Já o “voto” pode ser traduzido como a manifestação de vontade do eleitor, seja ela qual for (votar em algum candidato de sua preferência, votar em branco ou anular o voto), portanto não se confunde como “direito de votar e ser votado”. O “direito de votar” é a maneira pela qual se exerce o sufrágio ativo, o “direito de ser votado” é a maneira pela qual se concretiza o sufrágio passivo e, por fim, voto é a materialização da vontade do eleitor.

2 DIREITO DE VOTAR OU DEVER DE VOTAR?

A presente discussão teve início com a Revolução Francesa, resultando, deste debate, duas teorias que mais se destacaram: a teoria da soberania nacional e a da soberania popular (Bonavides, 2015).

A teoria da soberania popular teve como um de seus principais fundamentos a tese desenvolvida por Jean Jacques Rousseau (Cheim; Liberato; Rodrigues, 2018), de que o sufrágio é visto como uma função, sendo indisponível para a continuidade da vida política do Estado de maneira harmônica, sendo certo que o eleitor é a figura que serve à nação para a criação do corpo representativo, o corpo a quem a nação delega o poder soberano, sem, todavia, deixar de ser titular deste.

Já a teoria da soberania nacional funda-se na tese desenvolvida por Emmanuel Joseph Sieyès. Para Sieyès a nação é única, soberana e diferente dos cidadãos que a compõem (Cheim; Liberato; Rodrigues, 2018). Nesse sentido, Sieyès cria a distinção entre *ius civitatis* (ser cidadão) e *ius suffragii* (ser eleitor). Tal distinção previa que apenas cidadãos que reunissem condições predeterminadas pelo legislador seriam eleitores, o que rompeu com o pensamento de que todos os cidadãos, pura e simplesmente por possuírem tal condição, pudessem, de maneira subsequente, votar.

Como se pode observar, na primeira teoria - soberania nacional, a coletividade política exerce uma função, enquanto que na segunda teoria - soberania popular - tem-se que o poder de participação do eleitor é similar ao exercício de um direito.

Cabe destacar, ainda, que alguns doutrinadores, como é o caso de Ferreira (1990, p. 82), mesclam ambas teorias.

Parece que o voto é uma função pública e ao mesmo tempo um direito. O cidadão tem o direito natural de liberdade: liberdade de opinião, de consciência, de religião, de pensamento, liberdade que se estende até mais adiante na liberdade de voto, que é o direito de expressar suas opiniões, contestar e criticar o governo, sem intimidações e nenhuma coação.

Partindo do pressuposto de que o sufrágio universal é a extensão plena dos direitos políticos a todos os cidadãos, pretendendo trazer em seu bojo o mínimo de restrições possíveis, como conciliar o sufrágio universal, fundado na soberania popular, com a obrigatoriedade do voto (obrigação esta capaz de gerar sanções impostas ao eleitor conforme previsto na legislação)? Qual seria então a natureza jurídica do sufrágio no Brasil? É direito de votar tal como preconiza a teoria da soberania popular ou é dever de votar conforme a teoria da soberania nacional?

A este respeito a doutrina constitucional italiana desenvolveu o que se denomina como “direito de função”, conjugando, então, o conceito de sufrágio igualmente a “função eleitoral” e o “correto exercício” dessa mesma função (dever ou obrigação) (Bonavides, 2015). Trata-se de um sistema híbrido entre a obrigatoriedade do sufrágio, sendo este indisponível para a continuidade harmônica da vida política do Estado e a teoria de Sieyès, no tocante ao *ius suffragii*. Por meio da “função eleitoral” tem-se o sufrágio como sendo direito público subjetivo, onde o indivíduo (titular deste direito) adquire certos poderes, tais como exigir a própria inscrição como eleitor. Já o “correto exercício” é compreendido como sendo a forma de dever. Uma vez descumprido o caráter público da função, o eleitor ficará sujeito às sanções da ordem jurídica.

Neste diapasão, podemos observar que, assim como desenvolvido pela doutrina constitucionalista italiana, o Brasil adota a mesma natureza jurídica híbrida de o voto ser compreendido como “direito de função”.

De acordo com Bonavides (2015, p. 248):

Como “correto exercício da função eleitoral”, entende-se por aí a face do sufrágio que se apresenta em forma de dever, de obrigação do eleitor ou cidadão. Este não poderá ser molestado no livre e independente exercício daquele direito. Descumprindo porém o caráter público da função, abstendo-se de votar ou valendo-se do voto para auferir vantagens pessoais indevidas, ficará então o eleitor sujeito às sanções da ordem jurídica. O exercício do voto, pelo lado pois de sua obrigatoriedade, apresenta-se como “dever cívico” [...],

posto assim numa esfera intermediária entre o “mero dever moral” e o “dever jurídico”.

É importante destacar que o direito de função no Brasil não exige necessariamente que o eleitor escolha um dos candidatos que disputam o pleito, mas sim que este eleitor participe da vida política. Exigir a participação do cidadão na coisa pública significa impor ao cidadão que este realize o alistamento eleitoral e que posteriormente seja convocado a manifestar a sua vontade, independente de qual seja (votar em algum candidato de sua preferência, em branco ou anulando o voto)⁷. Em outras palavras, a obrigatoriedade subsiste mesmo que seja para o cidadão manifestar que não tem interesse em votar em quaisquer dos candidatos que concorrem ao pleito (fazendo com que seu voto seja registrado dentre os não válidos – brancos e nulos).

Mas, e nos outros países? Nas nações mais influentes do mundo, nas maiores democracias, nos diferentes sistemas jurídicos e nas diferentes formas de governo, também é obrigatória a manifestação de vontade? Vejamos o quadro abaixo que nos traz nações de diferentes continentes, demonstra a sua forma de governo, se há obrigatoriedade de votar e, por fim, se há sanções para quem não vota:

Tabela 1 – Análise da forma de governo, exercício do voto e a existência (ou não) de penalidades.

Europa			
País	Forma de Governo	Voto	Penalidade
Alemanha	Parlamentarista	Facultativo	Não há
Portugal	Semipresidencialista	Facultativo	Não há
Inglaterra	Parlamentarista	Facultativo	Não há
Bélgica	Parlamentarista	Obrigatório	Não há
Ásia			
País	Forma de Governo	Voto	Penalidade
Indonésia	República Federal	Facultativo	Não há

⁷ Cumpre esclarecer que a abrangência do termo “sufrágio”, conforme anteriormente estudado, recai sobre uma concepção restritiva de interpretação, sendo que o sufrágio lato sensu não possui caráter obrigatório. A obrigatoriedade relaciona-se apenas com o sufrágio ativo. Se assim não fosse, estaríamos afirmando que é obrigatório, também, o sufrágio passivo (ser votado), e todos seriam, concomitantemente, candidato e eleitor.

América do Sul			
País	Forma de Governo	Voto	Penalidade
Chile	República Federal	Facultativo	Não há
América Central			
País	Forma de Governo	Voto	Penalidade
México	República Federal	Obrigatório	Não há
África			
País	Forma de Governo	Voto	Penalidade
Rep. Dem. do Congo	Presidencialista	Obrigatório	Há
Egito	República Federal	Obrigatório	Não há

Fonte: elaboração própria.

No continente Europeu, após a Segunda Guerra Mundial, e também em convergência com o próprio estatuto do cidadão europeu (oriundo do tratado de Maastricht⁸), quase todos os países que compõem o bloco da União Europeia - UE (com exceção de um, a Bélgica), tornaram o voto uma faculdade. O tratado supramencionado não estipulou tal regra, mas serviu como ponto comum de convergência dos países do bloco para a ampliação de direitos e deveres dos cidadãos nacionais dos países que o compõem.

Nesse mesmo sentido, verifica-se que os países da União Europeia são distintos tanto no sistema jurídico adotado, quanto na forma de governo e, ainda assim, continuam por guardar a similitude de não haver obrigatoriedade.

Avante, na tabela, temos a Indonésia, considerada a terceira maior democracia do mundo⁹. Nessa nação o voto também não é uma obrigação, mas sim um direito. A lei do país não determina explicitamente a sua obrigatoriedade e não há penalidade para quem não votar nas eleições¹⁰. A Lei n. 39 do ano 1999 sobre Direitos Humanos estabelece, entre outros, que todo cidadão indonésio tem direito de votar e ser votado nas eleições que devem ser realizadas de maneira direta, geral, livre, confidencial, honesta e justa de acordo com a lei. Ademais, a

8 O Tratado de Maastricht foi assinado em 1992, na cidade holandesa de mesmo nome, e culminou na formação da União Europeia. Ainda nesse sentido, é verdade que desde 1948, com o Tratado de Bruxelas, buscou-se a integração dos países europeus.

9 Conheça curiosidades das eleições na terceira maior democracia do mundo: a Indonésia (Rádio França Internacional, 2024)

10 As informações sobre a Indonésia foram solicitadas diretamente à embaixada da Indonésia no Brasil.

Lei n. 23 do ano 2003 e a Lei n. 1 do ano 2008 determinam que todo cidadão que no dia das eleições tenha 17 (dezessete) anos de idade ou quem já é casado ou já foi casado, tem direito de votar desde que esse cidadão: tenha registro como eleitor; seja cidadão indonésio; tenha comprovante residencial; e, seja “mentalmente saudável” (sem deficiência intelectual).

Já no ambiente jurídico e político chileno, afirmou-se, após a reforma constitucional de 2012, que todo direito, e, portanto, também o direito de votar, seria incompatível com a obrigação (de votar)¹¹. Assim, se o direito de voto existe, conceitualmente não poderia haver obrigação de votar. O direito de voto no Chile encontra reconhecimento explícito no artigo 13 da Constituição do país, vejamos:

*La calidad de ciudadano otorga los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley confieran*¹².

Pode ser estipulada a obrigação de pagar caso não vote? Sim. De acordo com o ordenamento vigente no país, qualquer disposição que obrigue o pagamento é, pelo menos em princípio, compatível com a natureza voluntária do sufrágio chileno, muito embora não se perceba, até o presente momento, interesse de imposição destes mecanismos como estímulo à participação.

Já a Constituição Mexicana prevê a obrigatoriedade do voto em seu art. 36:

Artículo 36

Son obligaciones del ciudadano de la República: [...]

*III - Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley*¹³.

Fato interessante de se notar é que, ainda que o México traga em sua Constituição um artigo taxativo acerca das obrigações do cidadão mexicano, ressalta-se que são condutas desprovidas de sanções. Embora votar seja uma obrigação, não há, em desfavor do cidadão mexicano, e tampouco como forma de incentivo de participação popular no México, sanção para quem não exerça tal obrigação.

11 As informações sobre o Chile foram solicitadas diretamente à embaixada do Chile no Brasil.

12 Tradução do autor: “A qualidade de cidadão confere o direito de sufrágio, de optar por cargos de eleição popular e os demais que a Constituição ou a lei conferem.”

13 Tradução do autor: “São obrigações do cidadão mexicano: [...] III - Votar nas eleições e nas consultas populares, nos termos estabelecidos por lei.

Por fim, em grande parte da África, assim como ocorre em diversos países da América Latina, o voto é obrigatório. Em verdade, o voto obrigatório é como uma característica comum que prevalece em países subdesenvolvidos, tais como a República Democrática do Congo¹⁴ e Egito¹⁵ trazidos aqui como exemplo. Mas não são os únicos, países como Líbano, Líbia, Nauru e Tailândia também possuem voto obrigatório.

Destarte, desta breve comparação percebemos que a obrigatoriedade do voto não decorre da adoção de determinado sistema jurídico ou de uma forma de governo específica que seja capaz de influenciar diretamente o exercício do direito do voto. Como visto, os países mencionados adotam sistemas jurídicos e formas de governo distintos e, ainda assim, continuam por guardar a similaridade de não haver tal obrigatoriedade.

Por fim, nem mesmo o tamanho do corpo eleitoral nos parece capaz de influenciar na obrigatoriedade do voto. Embora não trazido à baila como exemplo, as duas maiores democracias do mundo, quais sejam, Índia (a maior democracia do mundo) e Estados Unidos (a 2ª maior democracia do mundo), juntamente com a Indonésia (a 3ª maior democracia e já citada anteriormente) não têm o voto obrigatório, diferente do Brasil – que é a 4ª maior democracia do mundo e determina a obrigatoriedade do voto.

3 ABSTENÇÃO DA MANIFESTAÇÃO DE VONTADE E OS INCENTIVOS AO EXERCÍCIO DO VOTO

Quando não há manifestação de vontade, temos a violação, por parte do eleitor, do que denominamos anteriormente como “correto exercício” do voto. A violação do dever faz nascer a aplicação de sanção, frente à ausência do cumprimento do comando imposto pelo direito objetivo.

Destinaremos nossa atenção para a hipótese onde o cidadão não vota e também não justifica¹⁶. Quando isso ocorre, surge então a possibilidade de aplicação de sanção. Para além de aplicação de pena de multa, há diversas outras situações previstas em lei que podem ser aplicadas quando não houver prova de que o cidadão tenha votado na última eleição, todas elencadas no art. 7º, §1º, do Código Eleitoral.

14 O país ocupa a posição 149 de um ranking de 189 países.

15 O país ocupa a posição 116 de um ranking de 189 países.

16 Há a hipótese onde o eleitor não vota, mas justifica sua ausência, sendo certo que este também não é o objeto do presente trabalho.

Qual seria então o fundamento da multa e qual seria o fundamento das consequências previstas no artigo 7º da Lei n.º 4.737/65? Ambas são espécies do gênero incentivo, e têm como intuito fazer com que o cidadão adote determinada postura e realize o comando estabelecido em lei, que neste caso é provocar a manifestação de vontade do eleitor no dia da eleição.

Por outro lado, há algumas questões que merecem maior atenção: a multa é igualmente aplicada a todos os eleitores inscritos que não votaram e que também não justificaram seu voto, todavia, as restrições contidas nos incisos do art. 7º do Código Eleitoral não o são. É possível perceber, a partir das penalidades previstas no Código Eleitoral que as consequências para quem não justifica estão relacionadas, ainda que direta ou indiretamente, com vínculos que o cidadão detém com o Estado. Em outras palavras, não há, em nosso ordenamento, consequências que interfiram na vida privada, podendo o indivíduo praticar todos os atos da vida civil.

Estaríamos diante, então, de um incentivo parcial? Quis o legislador criar um incentivo para uma parcela específica da sociedade? Claramente há situações em que nenhuma das hipóteses previstas no referido artigo aplicar-se-á ao cidadão, o que demonstra, ainda que parcialmente, a ineficácia da norma.

De acordo com Temer (1998, p. 23):

A eficácia social se verifica na hipótese de a norma vigente, isto é, com potencialidade para regular determinadas relações, ser efetivamente aplicada a casos concretos. Eficácia jurídica, por sua vez, significa que a norma está apta a produzir efeitos na ocorrência de relações concretas, mas já produz efeitos jurídicos na medida em que a sua simples edição resulta na revogação de todas as normas anteriores que com ela conflitam.

Cabe ressaltar ainda que a característica geral das normas jurídicas, ou, em outras palavras, o efeito *erga omnes* também se apresenta de maneira deficitária pois temos aqui uma situação onde nem todas as pessoas que se encontrem na conjectura da incidência da referida norma terão, em seu desfavor, o mesmo retributivo.

Avante com os incentivos, temos também o incentivo através da propaganda institucional. Nas eleições de 2018, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) veiculou em diversos meios (televisão, rádio e redes sociais) campanhas de incentivo para que jovens entre 16 (dezesesseis) e 18 (dezoito) anos de idade realizassem o alistamento eleitoral e participassem daquelas eleições. Perceba que se trata de

incentivo a quem ainda não é obrigado a votar, mas que, ao mesmo tempo, não convidou os idosos com mais de 70 anos, grupo para o qual o voto é igualmente facultativo (sendo estes os dois únicos grupos onde a faculdade é determinada apenas pela idade). Havia ali outro claro exemplo de incentivo parcial de participação no pleito que veio a ser corrigido nas eleições de 2022, onde foi possível notar propagandas que também convidam os idosos com mais de 70 anos a continuar participando do pleito.

Cumpre destacar, ainda, a ausência do incentivo do voto aos analfabetos e aos deficientes intelectuais, logo, verifica-se a ausência de incentivo a outra grande parcela da sociedade¹⁷.

Talvez fosse mais interessante estender os incentivos de maneira genérica (mesmo os que já são obrigados), tendo em vista que, em 2018, a abstenção na eleição presidencial foi de 20,3% no 1º turno e de 21,3% no 2º turno, alcançando a maior abstenção dos últimos 20 anos. Já no ano de 2022 a abstenção foi de 20,95% no 1º turno e 20,58% no 2º turno (Buss, 2022).

4 É POSSÍVEL EMENDAR A CONSTITUIÇÃO PARA ALTERAÇÃO DO ATUAL MODELO DE EXERCÍCIO DO VOTO?

Há aqui duas grandes argumentações (talvez as maiores) acerca deste assunto. Primeiramente, temos os que defendem a impossibilidade de supressão do voto, tal como o professor José Levi Mello do Amaral Júnior (2018), que detém tal posicionamento em benefício sociedade frente a participação da vida política:

Temos direitos políticos de participar votando e sendo votados, mas também temos o dever de participar da vida política. O direito de voto é tão importante que a Constituição impede sua supressão, e ele não pode nem sequer ser objeto de emenda constitucional.

É o que prevê a Constituição:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

[...]

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

[...]

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

[...]

¹⁷ Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a deficiência mental ou intelectual foi declarada por mais de 2,6 milhões de brasileiros, cerca de 1,4% da população do país.

Por outro lado, aos que defendem a faculdade do voto, o argumento mais expressivo é o de que o termo “faculdade” não implica necessariamente no reconhecimento constitucional de um eventual direito de abstenção, pelo contrário, obriga o legislador a regular o sufrágio de tal forma que o seu exercício possa ser qualificado de ação voluntária.

Assim, não se trata de supressão do direito de votar, mas sim da qualificação do direito de votar como ação voluntária. O embasamento da escolha do legislador pela alteração do dispositivo, fazendo nascer a voluntariedade, não implicaria em um direito de abstenção propriamente dito, ao revés, obrigaria o legislador a regular o sufrágio de tal forma que o seu exercício possa ser qualificado como ação voluntária.

Quis o legislador adotar regramento diferenciado para os analfabetos, para os maiores de 16 (dezesesseis) anos e menores de 18 (dezoito) anos e para os maiores de 70 (setenta) anos. Ora, não se pode afirmar que o legislador criou o direito de abstenção a partir da faculdade conferida a este grupo. Adotando este mesmo raciocínio, não se pode afirmar que tornar o voto ação voluntária seria o reconhecimento constitucional de um eventual direito de abstenção.

Quanto ao aspecto legal, verifica-se que a alteração do atual modelo não encontra inconstitucionalidade do ponto de vista do limite material expresso ao passo em que não tende a abolir o voto direto, secreto, universal e periódico, bem como não restringe ou cria maiores embaraços ao exercício de tal direito.

Conforme nos ensina Gilmar Mendes (1990, p. 96-98):

Não raras vezes, impõe o constituinte limites materiais expressos à eventual reforma da Lei Maior. Cuida-se das chamadas cláusulas pétreas ou garantia de eternidade (*ewigkeitsgarantie*), que limitam o poder de reforma sobre determinados objetos. (...) Tais cláusulas de garantia traduzem, em verdade, um esforço do constituinte para assegurar a integridade da Constituição, obstando a que eventuais reformas provoquem a destruição, o enfraquecimento ou impliquem profunda mudança de identidade. (...) Tais cláusulas devem impedir, todavia, não só a supressão da ordem constitucional, mas, também, qualquer reforma que altere os elementos fundamentais de sua identidade histórica.

Nesse sentido, verifica-se que o texto não proíbe apenas emendas que expressamente declare a abolição do voto, ou a dissolução da Federação, assim, a vedação alcançará toda e qualquer tentativa de alteração dos elementos concei-

tuais, bastando que a proposta de emenda, direta ou indiretamente, retire das cláusulas pétreas parcela de sua capacidade.

Ora, nos parece ser este outro ponto positivo à possibilidade de alteração do exercício do voto para ação voluntária porque não altera os elementos conceituais previstos, haja vista que a obrigatoriedade do voto não consta expressamente no art. 60, §4º, II, da Constituição e, para além, como já demonstrado, não provoca destruição, enfraquecimento ou profunda mudança de identidade, bem como não altera, também, elementos fundamentais de sua identidade histórica.

Esta mesma corrente que defende a faculdade do voto sustenta, ainda, que há outros pontos em que o voto facultativo seria melhor do que o voto obrigatório, como é o caso da melhora da qualidade do pleito como consequência direta da participação consciente (sendo esta compreendida como aquela em que o eleitor que pretende votar o faça com clareza de ideias, tendo estudado os candidatos previamente e que queira exercer o direito de votar – diferente do atual modelo onde as pessoas votam por imposição legal).

Nesse sentido, temos a manifestação de dois ocupantes de cargos eletivos que demonstram o alegado¹⁸.

Leonardo Picciani (PMDB-RJ)¹⁹:

Mais vale um pleito com eleitores que se mobilizaram e que criam afinidade com um partido, com uma proposta, com um candidato, do que uma massa que vai às urnas obrigada, sem ter formado opinião sobre as propostas e os candidatos.

Ricardo Ferraço (PSDB-ES)²⁰:

(...) não se pode obrigar alguém que não se interesse minimamente pela coisa pública a escolher entre candidatos sobre os quais nada sabe e que, se eleitos, cumprirão funções que ignora quais sejam.

Já no que diz respeito aos possíveis desdobramentos sociais, podemos considerar as hipóteses de que, se por um lado podemos ter como consequência

18 Apartando-se de quaisquer inclinações político-partidárias, os exemplos trazidos têm a intenção de demonstrar que - ainda que pareça um pensamento contraditório, mesmo entre os que concorrem ao pleito há os que defendem que o voto não seja obrigatório.

19 Leonardo Picciani foi líder do PMDB, ocupou os cargos de Deputado Federal pelo Estado do Rio de Janeiro entre fevereiro de 2003-2019 e 2021-2022.

20 Ricardo Ferraço ocupou o cargo de Senador pelo Estado do Espírito Santo entre os anos de 2011 e 2019.

positiva oriunda da transformação do exercício do voto em ação voluntária a ausência de pressões indevidas no momento da votação (como ocorreu historicamente nos períodos da “degola”, dos “currais eleitorais”, do “coronelismo” e até mais recente com a tentativa de impedir o transporte de eleitores em municípios mais afastados e de difícil locomoção aos locais de votação, por exemplo), poderíamos, quase que de maneira reflexa, observar que este fenômeno poderia ocasionar situações que podemos conceituar como “suborno reverso”, onde o interesse seria em convencer as pessoas de não participarem do pleito, uma vez que não haveria sanções decorrente da ausência. O importante é lembrarmos que este seria um fenômeno que não depende da obrigatoriedade ou da faculdade, subsiste independente da adoção de um ou de outro.

Ressalta-se, ainda, que há quem defenda que a faculdade do voto seria impossível porque violaria princípios constitucionais, ao passo em que coloca à frente do interesse coletivo o interesse individual. Todavia, estes fizeram, nada mais, do que prevalecer a vontade da maioria. Em outras palavras, os indivíduos que se absteram de votar (assumindo as sanções ou justificando seu voto), permitem que o restante da sociedade (os que quiseram participar da coisa pública) exerçam o direito de voto.

Para além destes aspectos, há diversas situações que podem ocorrer em uma sociedade capazes de gerar o que podemos denominar como “incentivos sociais”. Não apenas o legislador, mas a sociedade também é capaz de viver determinadas situações onde o incentivo social seja tamanho que mesmo sem haver a obrigatoriedade do voto as pessoas se mobilizem em prol de um objetivo comum àquela comunidade.

Temos, a título de exemplo, a eleição presidencial do Brasil de 1989, onde a taxa de abstenção foi a menor da história, sendo 11,9% no 1º turno e 14,4% no 2º turno. Foi a primeira eleição depois de 25 (vinte e cinco) anos de ditadura no país, o que fez com que as pessoas quisessem participar da escolha de seu representante de maneira direta²¹.

Outro exemplo é a eleição sulafricana de 1994 que pôs fim ao *apartheid*²². Na eleição presidencial sulafricana de 1994 o voto não era obrigatório, todavia, tamanha a comoção social e o incentivo social daquela comunidade em ver cessar os efeitos do dito regime, compareceram os cidadãos sulafricanos ao pleito para

21 Lula eleito presidente: abstenção cai pela 1ª vez no 2º turno de eleição presidencial desde a redemocratização. BBC News Brasil.

22 O apartheid foi um regime que instituiu a segregação racial no país dividindo os habitantes por cor, segregando áreas residenciais, privações de cidadania, negação de serviços sociais de saúde e educação e, após longos anos sob este regime e em convergência com a crescente oposição, o então presidente Frederik Willem de Klerk iniciou, em 1990, tratativas para por fim ao regime.

externar sua vontade, fazendo com que Nelson Mandela, o candidato tido como mais poderoso símbolo da luta contra o regime segregacionista do *Apartheid*, fosse eleito. Aquela sociedade, mesmo desobrigada legalmente, não se absteve de exercer o direito quando percebeu que poderia alterar sua realidade.

Como se pôde observar nos exemplos trazidos, quando se verifica a existência de um fator social relevante, de grande repercussão, que afete a vida da população e que esta queira alterá-lo (como no caso do *apartheid*), nem mesmo a “desobrigação legal” decorrente será motivo de abster-se de exercer tal direito. Ressalta-se ainda que, conforme dito anteriormente, esta “desobrigação legal” não implica necessariamente no reconhecimento constitucional de um eventual direito de abstenção.

O inverso também é verdade. Nos casos em que determinada população estiver diante de uma realidade e pretender que esta permaneça, exercerá seu direito de voto, manifestando assim sua participação (como ocorreu na reeleição de Barak Obama nos Estados Unidos, sendo seu primeiro mandato 2008-2012 derrotando o candidato republicano John McCain, e o segundo de 2013-2017 derrotando o candidato republicano Mitt Romney)²³.

5 CONCLUSÃO

O sistema jurídico adotado pelo Brasil, sua forma de governo, o tamanho do corpo eleitoral ou do território, nenhum desses fatos, analisados de maneira isolada ou em conjunto, apresentam-se como uma resposta convicta do porquê o exercício do direito do voto subsiste como obrigação.

É possível perceber, ao longo do presente trabalho e, principalmente acerca do destacado em sua introdução, que os maiores flagelos do início da história do Brasil como uma nação independente não residiram no exercício do voto propriamente dito, mas na corrupção, nas fraudes e nas demais práticas que o permearam, tais como o “bico de pena” e a “degola” durante a constituição de 1981, a continuidade dos vícios de fraude e apuração em 1934, bem como as rupturas com o sistema eleitoral de 1937 e 1967 (1967 com a emenda de 1969).

Toda essa realidade contribuiu para que a obrigatoriedade do voto na verdade fosse vista mais como uma proteção do estado conferida ao eleitor do que uma imposição propriamente dita, não havendo um raciocínio lógico-científico que embase a obrigatoriedade do exercício deste direito.

23 Os exemplos trazidos foram de países em que o voto é facultativo. Por este motivo não foram analisadas reeleições em território nacional.

Sob este aspecto e, tendo como parâmetro a eleição presidencial do Brasil de 2018, a soma dos brancos e nulos mais abstenções foi igual a 1/3 (um terço) da população, mesmo com a obrigatoriedade dos votos. Na Índia, onde o voto não é obrigatório, registrou-se a mesma abstenção na eleição presidencial de 2019. De certo que não é possível afirmar que manteríamos a mesma margem de 2/3 (dois terços) de participação no pleito se tornássemos o voto facultativo, mas, com a obrigação nós temos a mesma porcentagem de participação de um país onde não há obrigatoriedade. Nesse sentido, ao menos em tese, poderíamos afirmar que as pessoas votam porque querem exercer o direito e participar da vida pública, mesmo sendo uma nação com tantos, quiçá mais problemas sociais do que o Brasil (que não foram abordados por não serem temas centrais deste trabalho).

Um perigo aparente pode ser identificado caso o legislador pretenda desencorajar a participação eleitoral. Este seria um fator a se observar, mas, o que se busca neste modelo não é institucionalizar o abstenção da participação social conforme demonstrado em capítulo oportuno, mas tornar o voto uma ação voluntária, estimulando a participação eleitoral de quem se sinta verdadeiramente convocado a participar da coisa pública externando a sua vontade, uma vez que o direito de votar estará protegido constitucionalmente caso queira exercê-lo, como no exemplo trazido com a África do Sul em 1994.

Destarte os argumentos trazidos, bem como a possibilidade de alteração da obrigatoriedade sem que esta se configure como inconstitucionalidade do ponto de vista do limite material expresso e, ante a ausência da alteração dos elementos conceituais das cláusulas pétreas e dos elementos fundamentais de sua identidade histórica, vê-se possível tanto juridicamente quanto do aspecto social (levando em consideração as possíveis consequências da referida alteração), que o exercício do voto possa ser qualificado como ação voluntária.

REFERÊNCIAS

ÁLVAREZ, Diego Pardo. *El sufragio voluntario del artículo 15 de la Constitución Política de Chile*. Rev. derecho (Valdivia) vol.26, n° 2, Valdivia, dez. 2013.

ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. *Sufragio in Diccionario Electoral / IIDH - Instituto interamericano de Derechos Humanos*. 1ª ed. San José, CR.: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1988.

BLUME, Bruno André; GUIDORIZZI João Henrique. *Politize! Voto facultativo: por que*

não temos no Brasil? *Politize!*, 23 de julho de 2021. – Disponível em: <https://www.politize.com.br/voto-facultativo/>. Acesso em: 18 jun. 2024.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2015

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 24 de fevereiro de 1891.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 16 de julho de 1934.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946*.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*.

BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824*.

BRASIL. *Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965*.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Eleições pelo Mundo: obrigatoriedade do voto e uso de urnas eletrônicas*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Setembro/serie-201celeicoes-pelo-mundo201d-traz-historico-sobre-obrigatoriedade-do-voto-e-uso-de-urnas-eletronicas>. Acesso em: 18 jun 2024.

BUSS, Gabriel. *Abstenção em 2022 vai a 20,95% e supera 2018*. Poder 360, 3 outubro 2022. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/eleicoes/abstencao-em-2022-vai-a-209-e-supera-2018/#:~:text=Com%2099%2C99%25%20das%20urnas,out..> Acesso em: 18 jun. 2024.

CAPUCHINHO, Cristiane. *Ditadura com eleições é peculiaridade da história brasileira*. UOL, São Paulo, 27/03/2014. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/noticias/2014/03/27/golpe-ou-revolucao.htm>. Acesso em: 18 jun. 2024.

CHEIM, Flávio Jorge; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Curso de Direito Eleitoral*. São Paulo: JusPodvim, 2018.

COMPULSORY Voting. *International IDEA*. Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout-database/compulsory-voting>. Acesso em: 18 jun. 2024.

CONHEÇA curiosidades das eleições na terceira maior democracia do mundo: a Indonésia.

RFI, 11 de fevereiro de 2024. Disponível em <https://www.rfi.fr/br/mundo/20240211-conhe%C3%A7a-curiosidades-das-elei%C3%A7%C3%B5es-na-terceira-maior-democracia-do-mundo-a-indon%C3%A9sia>. Acesso em: 18 jun. 2024.

DIREITO ao voto e participação popular também estão previstas na Constituição. *GOV. BR*, 5 de outubro de 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/constituicao-30-anos/textos/direito-ao-voto-e-participacao-popular-tambem-estao-previstas-na-constituicao>. Acesso em: 18 jun. 2024.

FERREIRA, Pinto. *Código Eleitoral Comentado*. São Paulo: Saraiva, 1990.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2020.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 20. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2016.

LULA eleito presidente: abstenção cai pela 1ª vez no 2º turno de eleição presidencial desde a redemocratização. BBC, 30 de outubro de 2022. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-63421487>. Acesso em: 18 jun. 2024.

MENDES, GILMAR. *Controle de Constitucionalidade*. São Paulo: Saraiva, 1990.

Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe. México - Sistema político e eleitoral. Disponível em: <https://oig.cepal.org/pt/paises/16/system>. Acesso em: 18 jun. 2024.

ONE Man, one vote – yes or no? *The New York Times*, Publicado em 08 nov. de novembro de 1964. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1964/11/08/archives/one-man-one-voteyes-or-no.html>. Acesso em: 18 jun. 2024.

SOUZA, Murilo. Agência Câmara de Notícias Câmara dos Deputados: Líder do PMDB defende voto facultativo; Psol quer manter voto obrigatório. *Agência Câmara de Notícias Câmara dos Deputados*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/461360-lider-do-pmdb-defende-voto-facultativo-psol-quer-manter-voto-obrigatorio>. Acesso em: 18 jun 2024.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 14. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1998.

O REGIME JURÍDICO DA EXPULSÃO DE ESTRANGEIROS EM MOÇAMBIQUE

THE LEGAL REGIME FOR THE EXPULSION OF FOREIGNERS IN MOZAMBIQUE

João Luís Araújo¹

Autor convidado.

RESUMO

Este estudo versa sobre o regime o regime jurídico da expulsão de estrangeiros em Moçambique a partir do paradigma da soberania estatal. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e exploratória. Para construção do manuscrito, foram utilizadas a técnica de pesquisa bibliográfica e a documental. Conclui-se que Moçambique regulamentou o instituto da expulsão em exercício à sua soberania, mas com derrogações oriundas do direito internacional dos direitos humanos e do direito internacional humanitário.

Palavras-Chave: expulsão, estrangeiros, soberania, direitos humanos.

ABSTRACT

This study deals with the legal regime for the expulsion of foreigners in Mozambique from the paradigm of state sovereignty. This is a bibliographical and exploratory research. To make this manuscript it was necessary to resort to bibliographical and documentary research, which led to the conclusion that Mozambique regulated the institution of expulsion in exercise of its sovereignty, but with derogations arising from international human rights law and international humanitarian law.

Keywords: expulsion, foreigners, sovereignty, human rights.

1 Doutorando em Direito na Especialidade de Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade Católica de Moçambique em Cooperação com a Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Mestre em Direito Administrativo, Pós-graduado em Gestão Autárquica e Novos Desafios do Poder Local, Graduado em Direito, Docente Universitário, consultor e assessor jurídico.

Sumário

1. Introdução; 2. Migração e soberania: regras sobre a entrada de pessoas no território moçambicano; 3. Expulsão de cidadãos estrangeiros na ordem jurídica moçambicana: dos procedimentos legais; 3.1. Expulsão administrativa; 3.2. Expulsão judicial; 4. Das infracções e sanções; 5. Direito Internacional Humanitário e a necessidade de salvaguardar a permanência de cidadãos estrangeiros; 6. Conclusões.

1 INTRODUÇÃO

A expulsão é uma medida que se consubstancia no afastamento coercivo de cidadão estrangeiro de uma determinada ordem jurídica, obedecendo-se aos procedimentos legais. Trata-se de medida caracterizada pela remoção forçada de “um indivíduo que não possui a nacionalidade daquele lugar por razões de manutenção da segurança nacional ou ordem pública” (Nogueira, 2020, p. 16). Outrossim, para efetivação desta medida, as autoridades competentes devem instaurar o devido processo de expulsão, tomando em conta os fundamentos para a expulsão administrativa ou judicial, conforme o caso.

Cabe a cada Estado regular as formas de entrada e saída de pessoas do seu território como forma de exercício da soberania estatal. Em Moçambique, para este fim, foi editada a Lei n. 23/2022, de 29 de dezembro², a qual estabelece o regime jurídico do cidadão estrangeiro, fixando as respectivas normas de entrada, permanência e saída no país, bem como os seus direitos, deveres e garantias.

Em âmbito infralegal, diversos decretos minudenciam as disposições da referida norma para viabilizar os direitos e obrigações ali descritos. Por isso, nos termos da alínea “b”, do artigo 4º, do Decreto n. 108/2014, de 31 de dezembro, em solo moçambicano, a implementação das medidas migratórias inerentes à execução das providências necessárias para expulsão e interdição de entrada ou saída de estrangeiro, cabe aos serviços nacionais de migração. Destarte, compete ainda a estes serviços apurar, em instrução preparatória, os fatos determinantes da expulsão ou perda de estatuto de estrangeiro residente.

Contudo, a fraca fiscalização das fronteiras constitui um fenômeno que ocorre para a entrada desordenada de cidadãos estrangeiros que não reúnem requisitos legais para a sua permanência em Moçambique. Além disso, não se observa de forma rigorosa a exigência de vistos de permanência, que é condição basilar para a estadia de qualquer cidadão estrangeiro em Moçambique.

2 N.E. Foi preservada a forma moçambicana de referência às leis locais.

Com base no quadro descrito, este trabalho busca refletir sobre o regime jurídico da expulsão de estrangeiros no Estado moçambicano. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, exploratória e ancorada na literatura sobre o tema. Além da doutrina, o artigo utiliza diversas normas para delinear o arcabouço jurídico do país ao público leitor, sempre em uma perspectiva analítica e crítica. O texto visa trazer singelas contribuições ao tema e despertar o interesse da comunidade científica para um assunto pouco debatido.

2 MIGRAÇÃO E SOBERANIA: REGRAS SOBRE A ENTRADA DE PESSOAS NO TERRITÓRIO MOÇAMBICANO

A migração constitui um dos processos de deslocamento de pessoas de um local para outro, podendo ocorrer dentro ou fora de uma ordem jurídica ou territorial. Ademais, as migrações são essenciais ao processo de globalização, reforçando a sua parte humana (Martine, 2005).

Da mesma forma, a migração pode salientar as desigualdades econômicas e sociais por conta da procura migratória por melhores condições de vida e de trabalho. Maria da Conceição Pereira Ramos (2020), defende que “[a]tualmente, exceto no caso dos conflitos armados e desastres naturais, a globalização e a sua relação com as desigualdades são as principais causas de migrações internacionais”. Por exemplo: pessoas que vivem em um país cuja renda para a classe trabalhadora com pouco grau de instrução tenha baixo poder de compra podem sentir a necessidade de mudar para outro Estado que melhor lhes remunere. Não é incomum casos de cidadãos que partem do Sul Global para o Norte Global buscando melhores condições de vida para si e para sua família.

E também, as migrações têm um caráter estrutural e permanente na economia global, constituindo um dos fatores essenciais do processo de desenvolvimento e de transformação social em todo o mundo.

Porém, o aumento da mobilidade humana a nível mundial coloca em questão os direitos humanos, os direitos de cidadania e a integração dos migrantes, a consciência social, a governação e soberania dos Estados, as novas formas de regulação mundial e da construção europeia, obrigando ao ajustamento das políticas públicas. Países do Norte Global, o que inclui vários países europeus, enfrentam problemas por conta da migração em massa de pessoas que fogem de problemas estruturais em seus locais de origem, tais como guerra, fome e perseguição religiosa.

Países do Sul Global, como é o caso de Moçambique, embora não enfrentem a questão da mobilidade com a mesma intensidade, possuem mecanismos legais

que regulam a entrada e a permanência de pessoas em seu território por razões de soberania estatal. Francisco Rezek (2018) entende soberania como a exclusividade de plenitude de poder que os países exercem sobre seu território e as pessoas nele. Valério Mazzuoli (2019) assinala que os Estados soberanos possuem governos autônomos e independentes para gerir suas questões internas, o que inclui a entrada, saída e permanência de pessoas em seus territórios. Assim, sendo Moçambique um Estado soberano do continente africano, tem a autonomia necessária para regular suas questões sobre fluxo de pessoas, inclusive os casos e hipóteses que autorizam a expulsão de agentes de seu território. De semelhante modo, pode fixar regras e procedimentos que os estrangeiros que queiram adentrar o país devem seguir.

A entrada do cidadão estrangeiro no território nacional de Moçambique é feita mediante a apresentação, aos postos fronteiriços, de documentos legalmente exigidos, dos quais inclui-se o visto salvo os casos de isenção (Cossa, 2023). Também é exigido que se demonstre ter os meios de subsistência necessários para permanecer no local. Este último requisito pode ser dispensado mediante apresentação do termo de responsabilidade de alimentação e alojamento emitido por cidadão nacional ou estrangeiro residente no território nacional.

Não obstante, entende Nócita Cossa (2023) que a entrada no território nacional pode ser recusada nos seguintes casos: i) quando o cidadão estrangeiro apresentar passaporte (ou documento de viagem equiparado) que não seja válido, tenha expirado, seja rasurado ou apresente indício de falsidade; ii) quando o documento seja alheio e não próprio; iii) quando o cidadão conste da lista de interditos de entrar; iv) quando sua presença constitua perigo ou grave ameaça para a ordem pública; v) tenha sido multado por violação das leis migratórias; vi) não possua meios de subsistência comprovada; vii) não apresente passagem de retorno ao país de origem; viii) seja menor não autorizado ou não acompanhado; e outros motivos elencados na lei.

Todas essas hipóteses legais são atos de império do Estado moçambicano. Mazzuoli (2019. p.) ensina que

“[o]s atos de império, de acordo com o que tradicionalmente se tem entendido, apesar das dificuldades de uma definição uniforme, seriam aqueles em que o Estado atua como ente soberano (com poder de império), com todas as prerrogativas e privilégios inerentes a esta condição, impondo regras aos particulares, unilateral e coercitivamente, independentemente de autorização judicial, sendo regidos por direito especial, alheio às normas jurídicas comuns”.

Por essa razão, não é possível que algum indivíduo alegue que o impedimento à entrada no território do país lhe tenha trazido prejuízos de qualquer natureza. Tampouco Moçambique pode ser responsabilizado em tribunal, seja doméstico, seja internacional. Os requisitos e procedimentos para a entrada de estrangeiro em território nacional são um exercício da soberania e, portanto, são atos que não ocasionam responsabilidade estatal.

Na mesma linha, ao abrigo da lei, recai sobre as transportadoras que transportem cidadãos estrangeiros que não reúnam condições que os habilitem a entrar no país a responsabilidade pelo reembarque do cidadão em curto espaço de tempo, repatriamento, despesas de alimentação e assistências que se julgarem necessárias enquanto o cidadão estiver no território nacional. Todavia, note-se que as responsabilidades em alusão são igualmente imputadas à pessoa singular que transporte o cidadão estrangeiro que não reúne condições de entrada.

Como dito, salvo nas hipóteses de isenção legal, é necessário que o visitante tenha visto para adentrar no território de Moçambique. O visto é um documento que habilita o titular a receber a permissão de entrada no território nacional no posto fronteiriço. Ressalta-se, todavia, que a concessão de visto não é garantia de entrada, mas tão somente um requisito administrativo oriundo do poder estatal. Chegando no posto fronteiriço a autoridade competente averiguará se a pessoa pode ou não ingressar no país em um ato que se revela exercício do poder de império do Estado.

Na ordem jurídica moçambicana, podemos encontrar distintas tipologias. Segue, abaixo um resumo dos diferentes tipos de visto concedidos pelo Estado (Moçambique, 2020):

a) Visto diplomático, de cortesia e oficial – é concedido ao titular de passaporte diplomático, de serviço ou ordinário, em visita diplomática ou a convite das autoridades moçambicanas. Permite a permanência até 30 dias e é válido para duas entradas;

b) Visto de residência – é concedido ao cidadão que pretende fixar residência no território nacional. Permite permanência por 30 dias prorrogáveis até 60 dias e é válido para uma entrada;

c) Visto turístico – é concedido ao cidadão que venha em viagem turística ou recreativa. Permite permanência até 90 dias contínuos ou interpolados durante 12 meses;

d) Visto de trânsito – é concedido ao cidadão que entra no país para alcançar outro país. É concedido por 7 dias não prorrogáveis;

e) Visto de visitante – é concedido para fins que não justifiquem outra modalidade de visto. É válido por 15 dias prorrogáveis até 90 dias;

f) Visto de negócios – é concedido para fins de prospeção de negócios, realização de pesquisas científicas, participar de reuniões, conferências, *workshops*, assembleias gerais, entre outros eventos afins. Permite permanência até 90 dias não prorrogáveis e é válido para múltiplas entradas;

g) Visto de estudante – é concedido para fins de frequentar uma instituição de ensino oficialmente reconhecida no território nacional. É válido por 12 meses, prorrogáveis enquanto perdurar os motivos da concessão;

h) Visto de trabalho – é concedido para fins de exercício de uma actividade remunerada ou não, no interesse do Estado ou por conta de outrem, observadas as formalidades de contratação de mão-de-obra estrangeira. Permite múltiplas entradas e permanência até um ano prorrogável por igual período de acordo com o contrato;

i) Visto de fronteira – é concedido ao cidadão proveniente do país onde não haja representação diplomática ou consular da República de Moçambique. Permite a permanência por até 30 dias não prorrogáveis é válido para duas entradas;

j) Visto de permanência temporária – é concedido ao cônjuge estrangeiro e filhos menores ou incapazes do cidadão estrangeiro que seja titular do visto de trabalho ou visto para actividade de investimento. É também concedido para quem venha ao país para um tratamento médico, actividade religiosa ou de voluntariado. Permite permanência por até 1 ano prorrogável enquanto perdurarem as razões da sua concessão;

k) Visto de transbordo de tripulantes – é concedido nos postos marítimo, aéreo, ou ferroviário e permite a transferência do tripulante entre os meios referidos;

l) Visto para actividades desportivas ou culturais – é concedido ao cidadão credenciado e destina-se à participação em competições ou treinamento desportivo, ou ainda em actividades culturais. Permite permanência por 30 dias prorrogáveis até 90 dias. É válido para uma entrada;

m) Visto de actividade de investimento – é concedido ao investidor, representante, procurador, ou titular do órgão de direcção da empresa investidora, para fins de implementação do projecto de investimento de valor igual ou superior a 500 mil dólares norte-americanos e permite a concessão da autorização

de residência. Permite múltiplas entradas e permanência até 2 anos para investimento de valor igual ou superior a 500 mil dólares norte-americanos e permanência de até 5 anos, prorrogáveis, para projectos de valor igual ou superior a 50 milhões de dólares norte-americanos;

n) Visto para assistência humanitária – é concedido ao cidadão que vem ao país a convite das autoridades governamentais, organizações internacionais e organizações não-governamentais, a fim de prestar trabalho humanitário sem fim lucrativo no âmbito do estado de emergência ou situação de calamidade pública e outros declarados nos termos da Constituição da República e da lei. É válido para múltiplas entradas e permite permanência pelo período de 90 dias prorrogáveis por mais 90 dias³ mediante pedido devidamente fundamentado (Decreto n. 108/2020, de 15 de Dezembro).

A prorrogação de permanência é um acto migratório que habilita o titular a permanecer por mais tempo no território nacional de acordo com o período autorizado.

Outrossim, a Lei n. 23/2022 prevê os requisitos para a obtenção do visto bem como os termos de isenção. Em relação à matéria do cancelamento do visto, importa destacar que compete aos Serviços de Migração o cancelamento do visto quando o cidadão estrangeiro se encontre em território nacional. Compete às Missões Diplomáticas ou Consulares da República de Moçambique o cancelamento do visto antes da entrada do cidadão no território nacional.

3 EXPULSÃO DE CIDADÃOS ESTRANGEIROS NA ORDEM JURÍDICA MOÇAMBICANA: DOS PROCEDIMENTOS LEGAIS

Os Estados têm poder não apenas para autorizar a entrada de pessoas em seu território, mas também para expulsá-las. A medida é um legítimo exercício da soberania estatal e, tal como a concessão de vistos, representa um ato de império. Cada ordem jurídica vai estabelecer os procedimentos necessários para efetivar a retirada compulsória da pessoa de sua jurisdição.

Todavia, embora seja um poder que o Estado pode e deve exercer, é preciso que o faça sem abusos ou excessos. É importante que haja respeito à dignidade da pessoa humana e a outros direitos humanos, tais como o respeito à integridade física e a não exposição a situações vexatórias e degradantes. Assim é que

³ Artigo 33, da Lei n. 23/2022 de 29 de Dezembro, que aprova o regime jurídico do Cidadão Estrangeiro e fixa as respectivas normas de entrada, permanência e saída do País, bem como os seus direitos, deveres e garantias.

Rogério Tair (2010) entende que o conceito tradicional de soberania é limitado pela necessidade de proteção dos direitos humanos. O Estado pode muito, mas não pode tudo, pois seu poder encontra limites no respeito aos direitos humanos.

Assim, propõe-se uma nova visão do conceito do princípio da soberania, o qual pode vir a ser repensado posteriormente, mas que se adequa aos anseios do neoconstitucionalismo. Há uma superação do conceito clássico de Estado soberano, pela inserção da dignidade da pessoa humana, implicando no reconhecimento do caráter universal do Homem, de maneira não a negá-lo ou confrontá-lo, mas sim a observá-lo diante de valores diferentes, estabelecidos pela ordem constitucional contemporânea exigida pela sociedade (Galvão; Gurgel, 2013, p. 13).

Segundo Silva Vaz (2021, p. 9), os princípios fundamentais do afastamento coercivo ou expulsão de cidadãos estrangeiros encontram-se plasmados na Constituição da República de Moçambique.

O afastamento coercivo ou expulsão de cidadãos estrangeiros de Moçambique, consiste, essencialmente, num ato administrativo ou judicial que visa fundamentalmente a retirada do território nacional do cidadão estrangeiro que tenha entrado ou permanecido em situação irregular. A seguir, o detalhamento de cada um dos casos.

3.1 Expulsão administrativa

A expulsão administrativa consta nos termos do artigo 45 da Lei n. 23/2022 de 29 de Dezembro, que revoga a Lei n. 5/93, de 28 de Dezembro, sem prejuízo das disposições constantes de tratados ou convenções internacionais.

Dentre as principais hipóteses previstas na norma estão: a entrada e permanência irregular no país; casos de atentado contra a segurança nacional, a ordem pública ou os bons costumes; a prática de actividades migratórias ilícitas que ameacem os interesses e a dignidade do Estado moçambicano ou dos seus cidadãos; intervenção na vida política do País sem autorização governamental; desrespeito à Constituição da República e às demais leis nacionais aplicáveis ao cidadão estrangeiro; não cumprimento da notificação de abandono voluntário do território nacional, dentro do prazo estipulado e condenação à pena acessória de expulsão seguida de reentrada irregular no país.

Outrossim, o processo de expulsão é de natureza urgente. Enquanto decorre o processo administrativo de expulsão, o cidadão estrangeiro tem a obrigação de declarar a sua residência e de não se ausentar dela sem autorização dos serviços de migração, além de ter de apresentar-se regular e periodicamente aos serviços de migração. Verificando-se o incumprimento de qualquer das obrigações, o cidadão estrangeiro é retido, executando-se de imediato a decisão de expulsão.

A expulsão, neste caso, é materializada em um despacho do qual deve constar os fundamentos da expulsão e a menção de interdição de entrada em território nacional, por um prazo não inferior a 10 anos.

Não cabe a expulsão para o país onde o cidadão estrangeiro possa ser perseguido por razões políticas, religiosas, raciais ou étnicas. Da medida de expulsão administrativa, o interessado pode interpor recurso ao Tribunal Administrativo, sem efeitos suspensivos, nos termos da lei.

3.2 Expulsão Judicial

Tem lugar na ordem jurídica moçambicana a expulsão judicial que, sem prejuízo das disposições do quadro legal penal, é aplicada acessoriamente à pena de expulsão nos seguintes casos: a) ao cidadão estrangeiro não residente no país que tenha sido condenado, por tribunal moçambicano, por crime doloso, na pena superior a seis meses de prisão; b) ao cidadão estrangeiro que resida no país há menos de cinco anos e tenha sido condenado a pena superior a um ano de prisão; c) ao cidadão estrangeiro que resida no país há mais de cinco anos e menos de 15 anos, condenado na pena superior a dois anos de prisão e d) ao cidadão estrangeiro que resida no país há mais de 15 anos, condenado a pena superior a oito anos de prisão.

Nos termos da legislação moçambicana, compete aos serviços de migração a execução da decisão judicial de expulsão do cidadão estrangeiro do território nacional. O tribunal envia aos serviços de migração as certidões das sentenças condenatórias proferidas em processo-crime contra cidadão estrangeiro. A pena acessória de expulsão é sempre executada mesmo que o cidadão estrangeiro se encontre em liberdade condicional.

A ordem de expulsão é comunicada às autoridades competentes do país do destino, como determinado pelo artigo 53 da Lei n. 23/2022.

No que tange às despesas com a expulsão de cidadãos estrangeiros no ordenamento jurídico moçambicano, verifica-se que sempre que eles não puderem

suportar as despesas decorrentes da expulsão, ela será custeada pelo Estado. Nesse caso, a pessoa expulsa fica obrigada a reembolsar o Estado pelo dobro do montante despendido (art. 54, ns. 1 e 3).

Ademais, para a cobertura dos encargos resultantes da expulsão, são inscritas no orçamento do Ministério que superintende a área da migração dotações para esse efeito, sem prejuízo de utilização das verbas provenientes de outras instituições, segundo os termos do preceituado no n. 2 do artigo 54 da Lei n.º 23/2022.

Outrossim, a entidade empregadora que tenha cidadão estrangeiro em seu serviço sujeito a medida de expulsão fica obrigado a satisfazer as despesas relativas à sua expulsão.

4 DAS INFRAÇÕES E SANÇÕES

Nos termos da legislação nacional concernente ao regime jurídico dos cidadãos estrangeiros, constituem infrações migratórias os seguintes atos: a) entrada e a permanência irregular no país; b) uso de documentos falsos ou falsificados; c) uso de vistos falsos ou falsificados; d) não comunicação às autoridades migratórias ou policiais do extravio de passaporte ou autorização de residência; e) entrada e saída ilegal a bordo de embarcações ou aeronaves; f) não renovação de documentos migratórios dentro dos prazos estabelecimentos na lei; g) falta de comunicação de alteração dos elementos de identificação; i) falta de boletim de alojamento; j) transporte de passageiros que não possua documentação legal e completa, necessária à formalização de entrada no país; k) ocultação de cidadão estrangeiro que se encontre em situação migratória irregular; m) falta de autorização de residência; n) prestação de falsas declarações para efeitos de emissão de visto de entrada ou autorização de residência a favor de cidadão estrangeiro; o) falta de comunicação, pela transportadora, de dados sobre passageiros de nacionalidade estrangeira; e p) entrada ou saída de embarcações ou aeronave sem autorização e despacho migratório, quando se destinem ou provenham do estrangeiro.

Na esfera jurídica moçambicana, as infrações referidas na lei vigente são punidas com multa, nos termos do regulamento, sem prejuízo de aplicação da medida de expulsão administrativa ou da responsabilidade criminal.

No que tange à instrução de processos concernentes à violação da Constituição da República e das demais normas internas, cabe aos serviços de migração a instrução de processos relativos às infrações migratórias decorrentes da lei.

5 DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO E A NECESSIDADE DE SALVAGUARDAR A PERMANÊNCIA DE CIDADÃOS ESTRANGEIROS

O direito internacional humanitário e o direito internacional dos direitos humanos são dois ramos de direito distintos, porém complementares (Guedes; Adami, 2021). Enquanto o direito internacional dos direitos humanos tem uma aplicação mais generalista em todos os âmbitos da vida das pessoas, o o direito internacional humanitário tem escopo de aplicação específico durante situações de conflitos armados. Ademais, ambos dizem respeito à proteção da vida, da saúde e da dignidade. Outrossim, em princípio, o direito internacional dos direitos humanos também é aplicado constantemente em tempo de guerra ou conflito armado já que possui regramentos que devem ser obedecidos a todo momento, tal como a proteção da dignidade da pessoa humana.

Nos casos de conflitos armados, há necessidade de salvaguardar a permanência de cidadãos estrangeiros que estejam em território nacional em situação de refugiados⁴ ou de fuga aos conflitos armados ou à guerra. Outrossim, segundo dispõe o artigo 32 da convenção relativa ao estatuto dos refugiados, os Estados Contratantes não expulsarão um refugiado que se encontre regularmente no seu território senão por motivos de segurança nacional ou de ordem pública. Aqui percebe-se uma limitação aos poderes soberanos do Estado de determinar a saída de pessoas de seu território. Mesmo que a soberania autorize o país a gerir seus interesses da forma que lhe aprouver, esta gerência não é absoluta, já que encontra limites tanto no direito internacional dos direitos humanos quanto no direito internacional humanitário. Um exemplo prático é o princípio do *non-refoulement*. A esse respeito, Bruna Vieira Paula esclarece:

Em sua essência, o *non-refoulement* é o princípio de que um Estado não deve obrigar uma pessoa a retornar a um território onde possa estar exposta à perseguição. Dessa forma, ele é de grande importância para a proteção internacional dos direitos humanos e um componente essencial da proteção internacional dos refugiados (Paula, 2006, p. 51).

A expulsão de refugiados somente ocorrerá em virtude de decisão proferida conforme o processo previsto por lei. A não ser que a isso se oponham razões imperiosas de segurança nacional, o refugiado deverá ter permissão de fornecer provas que o justifiquem, de apresentar um recurso e de se fazer representar para esse fim perante uma autoridade competente ou perante uma ou várias

4 Considerando que a Organização da Nações Unidas tem repetidamente manifestado a sua profunda preocupação pelos refugiados e que ela tem esforçando-se por assegurar a estes o exercício mais amplo possível dos direitos humanos e das liberdades fundamentais,

pessoas especialmente designadas pela autoridade competente. Ademais, os Estados Contratantes da convenção relativa ao estatuto dos refugiados concederão a tal refugiado um prazo razoável para procurar obter admissão legal em outro país. Os Estados Contratantes podem aplicar, durante esse prazo, a medida de ordem interna que julgarem oportuna.

De acordo com alguns tratados internacionais, os governos podem suspender algumas normas em situação de emergência pública que ponha em perigo a vida da nação, desde que tais suspensões sejam proporcionais à crise e a sua aplicação não seja indiscriminada ou infrinja outra norma do direito internacional ou viole os direitos humanos dos cidadãos, sejam nacionais ou estrangeiros na ordem jurídica. Destarte, há normas que não permitem suspensão alguma, como as relativas ao direito à vida, e as que proíbem a tortura ou tratamento ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, a escravidão e a servidão, bem como as que asseguram a irretroatividade das leis penais. Embora seja signatário de várias convenções internacionais, ocorrem no seio de Moçambique denúncias de tratamentos indevidos, torturas e submissão de maus tratos a cidadãos estrangeiros, mesmo com visto de permanência, segundo reportam algumas organizações não-governamentais⁵.

A recorrência dos casos leva-nos a crer que é um problema cuja intervenção se mostra urgente na medida em que contraria o disposto na Constituição da República e nos instrumentos internacionais sobre a matéria, designadamente a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e, principalmente, a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis Desumanas ou Degradantes ou simplesmente Convenção Contra a Tortura.

6 CONCLUSÕES

A expulsão é um ato de império do Estado e está dentro do exercício da sua soberania. Todavia, deve-se respeitar as normas de direitos humanos e do direito internacional humanitário que são limitadoras do poder soberano estatal.

Tendo em consideração que a expulsão de cidadãos estrangeiros deve obedecer procedimentos legais na ordem jurídica moçambicana, podemos emitir as seguintes conclusões:

5 Cfr. O fenómeno da tortura, tratamentos degradantes e execuções sumárias tem sido objecto de tratamento por diversos organismos internacionais em contextos também diversificados, LIGA DOS DIREITOS HUMANOS, relatório anual dos Direitos Humanos, Maputo, 2004.

I - Relativamente à expulsão administrativa, o governo inibe a entrada e permanência irregular no país do cidadão estrangeiro que não obedeça aos requisitos legais. Outrossim, pode o governo expulsar qualquer cidadão estrangeiro que atente contra a segurança nacional e a ordem pública e que tenha praticado actividades migratórias que se considere ilícitas ou que desrespeitem a Constituição e as demais normas nacionais. As medidas encontram respaldo na soberania estatal.

II - Relativamente à expulsão judicial, pode o governo expulsar o cidadão estrangeiro que tenha sido condenado por tribunal moçambicano, por crime doloso, na pena superior a seis meses de prisão; que resida há menos de cinco anos e tenha sido condenado a pena superior a um ano de prisão; que resida no país há mais de cinco e menos de quinze anos e seja condenado a pena superior a dois anos de prisão e, por fim, o estrangeiro residente há mais de quinze anos que tenha sido condenado a pena superior a oito anos de prisão.

No que se refere às infrações e ou sanções, os cidadãos estrangeiros podem ser expulsos por uso de vistos falsos ou falsificados ou documentos falsos, nos termos da legislação aplicável. Destarte, este procedimento deve ser observado dentro do quadro constitucional, pois Moçambique é signatário de vários tratados, protocolos e convenções.

Mormente, estes devem ser observados para não escamotear os direitos humanos, dentro do quadro legal do direito internacional humanitário. Trata-se de verdadeira limitação da soberania estatal. E, não se pode colocar em causa o direito a vida e a dignidade, pois são direitos naturalmente consagrados, dentro das normas internas e internacionais. Como preconiza a Constituição da República, nos termos do artigo 40, todo o cidadão (nacional ou estrangeiro) tem direito à vida e à integridade física e moral e não pode ser sujeito à tortura ou tratamentos cruéis ou desumanos. E, a medida de expulsão deve obedecer rigorosamente as normas vigentes e respeitando a lei fundamental como das convenções internacionais as quais Moçambique é signatário.

REFERÊNCIAS

Doutrina

COSSA, Nócita. *Regime Jurídico do Cidadão Estrangeiro*. Maputo: Albano Silva e Guilaze, Sociedade de Advogados Lda., 2023.

GALVÃO, Ana Paula Moraes; GURGEL, Yara Maria Pereira. A Proibição De Expulsão Do Estrangeiro Com Filhos No Brasil: Conflito Aparente De Direitos Fundamentais. *Revista Constituição e Garantia de Direitos*, v. 6, n. 1, 2013.

GUEDES, Denyse Moreira; ADAMI, Fabíola Andréa Chofard. Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário: Dilemas e Desafios no Limiar do Século XXI. *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v. 7, maio, 2021.

LIGA DOS DIREITOS HUMANOS. *Relatório anual dos Direitos Humanos*. Maputo, 2004.

MARTINE, G. A globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21. *São Paulo em Perspectiva*, 19(3). Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392005000300001>. Acesso em: 18 jun. 2024.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MOÇAMBIQUE. Serviço Nacional de Migração. Vistos. [s.d.]. Disponível em: <https://www.senami.gov.mz/wp-content/uploads/2020/09/Vistos-Tipos-Requisistos-Cond%C3%A7%C3%B5es-e-Taxas.pdf>. Acesso em: 20 mai 2024.

NOGUEIRA, Nadja Ponte. *Expulsão de estrangeiro: repensando um instituto antigo*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

PAULA, Bruna Vieira. O princípio do non-refoulement, sua natureza jus cogens e a proteção internacional dos refugiados. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, n. 7, v. 7, 2006.

RAMOS, Maria da Conceição Pereira. Mobilidade Humana Internacional, Políticas Migratórias e Direito Humanos: Avanços e recuos. *Revista de Políticas Públicas*, v. 24, ed. 1, 2020.

REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

TAIAR, Rogério. *Direito Internacional dos direitos humanos: uma discussão sobre a relativização da soberania em face da efetivação da proteção internacional dos direitos humanos*. São Paulo: MP Ed., 2010.

Legislação

MOÇAMBIQUE. *Constituição da República de Moçambique*. Maputo: Escolar Editora, 2004.

MOÇAMBIQUE. *Decreto n. 108/2014, de 31 de dezembro*. Regulamenta a Lei n.º 5/93, de 28 de dezembro, que estabelece o regime jurídico do cidadão estrangeiro. Boletim da República, 31 dez. 2014.

MOÇAMBIQUE. *Lei n. 23/2022, de 29 de dezembro*. Aprova o regime jurídico do cidadão estrangeiro. Boletim da República, 29 dez. 2022.

MOÇAMBIQUE. *Revisão da Constituição da República de Moçambique*. Maputo: Escolar Editora, 2018.

Outras fontes

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Convenção relativa ao estatuto dos refugiados*. Genebra, 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 18 jun. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 217 A (III), de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2024.

A DEMOCRACIA SUFOCADA NA PAULICEIA: O IMPACTO ELEITORAL DA DITADURA MILITAR NO PARLAMENTO PAULISTANO

PAULISTA DEMOCRACY UNDER FIRE: THE ELECTORAL EFFECTS OF THE
MILITARY DICTATORSHIP ON THE SÃO PAULO MUNICIPAL COUNCIL

José D'Amico Bauab¹

Artigo recebido em 2/5/2024 e aprovado em 17/5/2024.

Mas, no horizonte
do que é memória
da eternidade,
referve o embate
de antigas horas,
de antigos fatos,
de homens antigos.

E aqui ficamos
todos contritos,
a ouvir na névoa
o desconforme,
submerso curso
dessa torrente
do purgatório...
Quais os que tombam,
em crimes exaustos,
Quais os que sobem,
purificados?

Cecília Meireles, "Fala aos inconfidentes mortos",
Romanceiro da Inconfidência

¹ Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), mestre em Direito Civil pela USP, membro do Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo, membro do Conselho de Orientação Artística da Rede de Casas-Museus Literários de São Paulo da Secretaria de Estado da Cultura, gestor responsável pelo Centro de Memória Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (CEMEL-TRE/SP), com certificação nos 1º e 2º Núcleos de Estudo em História e Memória da Escola Paulista da Magistratura. Vencedor do I Concurso Nacional de Monografias do Supremo Tribunal Federal com o trabalho "A toga no Catete" (2008).

RESUMO

O presente artigo procura narrar o impacto da instabilidade política brasileira dos anos 1960 em São Paulo, a cidade mais populosa do país, e os efeitos do regime ditatorial de 1964 sobre a Câmara Municipal de São Paulo, atingida pelo Ato Institucional n. 5, de 1968.

Palavras-chave: democracia, ditadura, eleições municipais de São Paulo, Câmara Municipal de São Paulo, Ato Institucional n.5.

ABSTRACT

This article investigates the effects of the Brazilian political instability of the 1960s on São Paulo, the country's most populous city, particularly the effects of the dictatorial regime established in 1964 on the Municipal Council of São Paulo, which was affected by Institutional Act n. 5 in 1968.

Keywords: democracy, dictatorship, municipal elections in São Paulo, Municipal Council of São Paulo, Institutional Act n. 5.

Sumário

1. O desmonte partidário entre duas eleições; 2. O clima de estado de sítio precedente às eleições municipais de 1963; 3. O pluripartidarismo em votos para a Câmara paulistana; 4. O golpe de 1964 e a classe média paulistana, uma reflexão; 5. A derradeira eleição para a Prefeitura de São Paulo; 6. A imposição do bipartidarismo e a participação dos vereadores paulistanos nos pleitos estadual e federal de 1966; 7. A eleição municipal no olho do furacão de 1968; 8. Arena e MDB, disputa cadeira a cadeira, e Faria Lima, o elemento desempatador; 9. A noite que pareceu eterna; 10. Conclusão; Referências.

1 O DESMONTE PARTIDÁRIO ENTRE DUAS ELEIÇÕES

A cidade de São Paulo era, em 1963, o retrato fidedigno da pluralidade partidária que o Brasil vivia desde a redemocratização iniciada em 1945.

Na eleição para a Câmara paulistana, em 20 de outubro daquele ano, marcaram presença todos os partidos então constituídos no país: o Partido Social Democrático (PSD), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e a União Democrática Nacional (UDN), as três maiores forças políticas da época; o Partido Democrata Cristão (PDC), o Partido Libertador (PL), o Partido de Representação Popular (PRP) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB), entidades afinadas em suas particulares posições ideológicas; o Partido Social Trabalhista (PST), o Partido Trabalhista Nacional (PTN) e o Movimento Trabalhista Renovador (MTR), oriundos

de dissidências do PTB; o Partido Republicano (PR), criado em 1945 por velhos dirigentes das agremiações republicanas regionais pré-Estado Novo; o Partido Social Progressista (PSP), que, embora de âmbito nacional, servia essencialmente de instrumento de proselitismo para seu principal criador, o paulista Ademar de Barros; e o Partido Rural Trabalhista (PRT), continuação do Partido Republicano Trabalhista extinto em 1958, e também veículo de promoção de outro político paulista, Hugo Borghi. Fora do jogo eleitoral estava apenas o Partido Comunista Brasileiro (PCB), na ilegalidade a partir de maio de 1947.

Entretanto, esse quadro de quase plenitude democrática viria a ser drasticamente alterado pela ditadura militar (ou, para alguns estudiosos, civil-militar) instaurada com o golpe que derrubou o presidente João Goulart, em 1º de abril de 1964.

Os militares assumiram o poder com a promessa de manutenção do sistema democrático, que não demorou a se tornar um simulacro, mercê da edição dos denominados Atos Institucionais, “decretos jurídicos de caráter centralizador e autoritário, que se sobrepunham à Constituição Federal” (Napolitano, 1998, p. 15), e dos atos complementares deles decorrentes.

Essas normas deram aparência formal às inúmeras práticas despóticas que foram cometidas, entre as quais a cassação de mandatos eletivos e a suspensão dos direitos políticos daqueles considerados inimigos do regime, o fim das eleições diretas para presidente da República, governadores dos estados e prefeitos das capitais, e a decretação de recessos legislativos nas esferas federal, estadual e municipal ao talante da ditadura.

Os partidos políticos não foram poupados da fúria legiferante dos dirigentes fardados: extintos no final de outubro de 1965, foram sucedidos por duas agremiações artificialmente engendradas para o novo modelo “democrático” que se desenhava: a Aliança Renovadora Nacional (Arena) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

Outrossim, o desprezo da ditadura pelo Poder Legislativo traduziu-se em diferentes maneiras e uma delas foi a imposição de regras que geravam a diminuição dos quantitativos de seus membros: aos parlamentares cassados e àqueles que renunciassem aos respectivos mandatos não eram dados substitutos².

E, se não bastasse tudo isso, a Câmara Municipal de São Paulo foi, de longe, o parlamento que mais sofreu: de uma legislatura para outra, perdeu simplesmente

² Ato Institucional n.2, de 27/10/1965, art.15, parágrafo único, e Ato Complementar n.4, de 30/6/1966, art. 1º.

te 60% de suas cadeiras. A norma da Constituição Federal de 1967 que fixou o número máximo de vereadores não escamoteou o desejo autoritário de mutilar o maior Legislativo municipal do país. Se, em 1963, treze partidos disputaram 45 assentos, em 1968, coube a somente dois concorrerem aos 21 lugares permitidos.

A tentativa de compreender-se o grave declínio institucional havido no país e refletido em São Paulo, no período balizado entre os pleitos de 1963 e 1968, lança luzes para o esforço de entender-se a crise da democracia representativa brasileira que chega aos dias de hoje.

2 O CLIMA DE ESTADO DE SÍTIO PRECEDENTE ÀS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 1963

O pleito para a renovação da Câmara paulistana visando à sua quinta legislatura, contada a partir da redemocratização pós-Estado Novo, inseriu-se na agiadíssima cronologia nacional de 1963 que claramente sinalizava para a tragédia institucional que tomaria corpo no ano seguinte.

A denominada “solução de compromisso”, a instituição do regime parlamentarista, em 2 de setembro de 1961, após a renúncia de Jânio Quadros à Presidência da República, como forma de viabilizar a posse do vice-presidente João Goulart (figura fortemente criticada pela classe conservadora e setores militares), chegava a um fim melancólico, fulminada por referendo ocorrido em 6 de janeiro de 1963 e antecipado em mais de dois anos³.

A partir de 24 de janeiro de 1963, restaurado o presidencialismo em sua plenitude, Goulart logo empunhou duas bandeiras com todo o vigor: a aprovação de uma reforma agrária em moldes diferentes daquela proposta na Constituição Federal de 1946; e a execução do “Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico Social: 1963-1965”, elaborado pelo economista Celso Furtado, ministro extraordinário do Desenvolvimento Econômico, com a colaboração do ministro da Fazenda, San Tiago Dantas, para debelar a explosão inflacionária e a desaceleração do Produto Interno Bruto (PIB), tendências que assolavam a economia brasileira no início dos anos 1960.

A reforma agrária defendida por Goulart implicava a alteração do dispositivo

3 A Emenda Constitucional n.4, de 2 de setembro de 1961, que instituía o sistema parlamentarista de governo, previa, em seu art. 25, a realização de consulta popular sobre sua manutenção, desde que aprovada em lei, nove meses antes de 31 de janeiro de 1966, termo final do mandato presidencial iniciado em 31 de janeiro de 1961. Essa emenda foi revogada pela Emenda Constitucional n.6, de 23 de janeiro de 1963.

constitucional que condicionava desapropriações por interesse social à “prévia e justa indenização por dinheiro”. Esse preceito tornava inviável a expropriação de terras para fins de redistribuição, pelos altos custos que ela demandaria do governo.

Foi então apresentada a Proposta de Emenda Constitucional n. 1/63, que assegurava ao proprietário indenização justa mediante títulos da dívida pública, resgatáveis em prestações sujeitas à correção do valor monetário em limite não excedente a dez por cento ao ano.

A Comissão Especial da Câmara dos Deputados rejeitou-a em 13 de maio de 1963, a despeito do parecer favorável do relator, deputado Plínio de Arruda Sampaio (PDC-SP).

E, segundo Almino Affonso, ministro do Trabalho e da Previdência Social à época, “em termos imediatos, a derrota da Reforma Agrária teve como consequência inevitável a derrocada do Plano Trienal” (Affonso, 2014, p. 375).

O Plano Trienal estava muito distante de tornar-se uma unanimidade, mesmo no seio dos setores sindicais e das organizações políticas de esquerda. No início de fevereiro, o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) manifestara-se contrário à política financeira veiculada pelo plano; uma de suas medidas, a de eliminação de subsídios ao trigo e ao petróleo, tida como essencial no combate à inflação, foi tão duramente criticada que tais subvenções já haviam sido restabelecidas em abril.

Não vencida a crise econômica, aprofundada por greves que se multiplicavam pelo país, o presidente Goulart viu-se na contingência de formar, em 23 de junho, um segundo ministério, nomeando para a pasta da Fazenda o professor de Finanças e ex-governador paulista Carlos Alberto Alves de Carvalho Pinto, a quem gregos e troianos reconheciam a eficiência como administrador, trazendo, naquelas circunstâncias, oxigênio ao governo (Affonso, 2014, p. 386-388).

Contudo, não era só o dragão da crise econômica que Goulart tinha de lançar. Outras crises armaram-se concomitantemente, e se intensificariam para compor a turbulência que desembocaria no dramático cenário de 1964: a *política*, com a perda de expressiva base de apoio no Congresso Nacional; a *social*, com a movimentação cada vez mais crescente de trabalhadores urbanos e rurais reivindicando direitos; e a *militar*, com a manifestação de subalternos das Forças Armadas, ora pleiteando melhores condições de exercício de suas funções, ora maior participação política.

E, se não bastasse o risco institucional que cada uma dessas formas de crise trazia de per si, houve episódios naquele período que tiveram o condão de embaralhá-las para multiplicar-lhes o potencial de dano.

Um desses fatos deu-se na madrugada de 12 de setembro de 1963: centenas de sargentos da Marinha e da Aeronáutica, inconformados com a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de não conhecer do recurso interposto contra a decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) pela inelegibilidade dos titulares daquele posto militar⁴, ocuparam o Ministério da Aeronáutica, a Central de Polícia e a Base Aérea de Brasília, e ainda detiveram o ministro Vítor Nunes Leal (STF), o deputado Clovis Mota, presidente em exercício da Câmara Federal, e vários oficiais. Às dezesseis horas daquele mesmo dia, quando os amotinados se entregaram sem opor resistência, tudo voltou à ordem. Instalações do TSE chegaram a ser depredadas.

A União Nacional dos Estudantes (UNE) e a Frente Parlamentar Nacionalista (FPN)⁵ solidarizaram-se com o movimento dos sargentos; e o CGT ameaçou declarar greve geral, caso o governo, pressionado pelos altos comandos das Forças Armadas, solicitasse ao Congresso a decretação de estado de sítio.

No dia 18 de setembro, o general Pery Constant Bevilacqua, comandante do II Exército (sediado em São Paulo), emitiu nota de instrução aos quartéis que lhe eram subordinados, conclamando os oficiais à legalidade e censurando a sublevação verificada na capital do país, e ainda enfatizando ser necessário “estar em guarda contra a solidariedade dos malfeitores sindicais, CGT, PUA (Pacto de Unidade e Ação] e Fórum Sindical de Debates”, porquanto aceitar essa solidariedade corresponderia “a sujar a honra do soldado brasileiro”.

Não era a primeira vez que as declarações daquele militar estavam em rota de colisão com organizações sindicais. Em março de 1963, ele já havia criticado as ameaças de greve em serviços públicos essenciais feitas pelo CGT, PUA e congêneres.

A nota de instrução do general Bevilacqua incendiou ânimos na cidade de São Paulo, tanto em apoio como em repulsa às suas palavras, e acabou obtendo repercussão nacional nas duas semanas que se seguiram.

4 A Constituição Federal de 1946 vedava os direitos de votar e de ser votado às praças de pré (salvo os aspirantes a oficial), aos suboficiais, aos subtenentes, aos sargentos e aos alunos das escolas militares de ensino superior (arts. 132, parágrafo único, e 138).

5 A Frente Parlamentar Nacionalista era um bloco suprapartidário de matiz nacionalista e esquerdista na Câmara dos Deputados.

No dia seguinte à divulgação da mencionada manifestação, as entidades nela atacadas redarguiram com a publicação de um “telegrama de repúdio”, em que protestavam “veementemente contra a nota insultosa, aviltante, provocadora e subversiva do general Pery Bevilacqua, insubordinada ao mesmo programa de reformas do presidente da República”, e exigindo que fossem “garantidas e respeitadas neste Estado as liberdades sindicais e democráticas”. O documento era assinado, entre outros, por Luiz Tenorio de Lima, Floriano Francisco Dezen e Dante Pellacani, inveterados militantes comunistas.

Apoios escritos chegavam ao polêmico general: Associação Cristã de Moços, Sociedade Rural Brasileira, Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo, Tribunal de Contas do Estado, um telegrama de apoio de 65 deputados estaduais paulistas, por iniciativa do udenista Camilo Ashcar. Em contrapartida, noticiavam-se pressões vindas do CGT para afastá-lo daquele comando militar.

O quartel-general do II Exército, então situado na Rua Conselheiro Crispiniano, transformara-se em lugar de romaria dos apoiadores de Bevilacqua. Em 20 de setembro, mais de mil pessoas ali compareceram para cumprimentá-lo. Cinco dias depois, empolgado com a presença de quinhentas pessoas, entre as quais representantes dos trabalhadores do comércio, dos trabalhadores da indústria de papel e papelaria e dos práticos de farmácia, o general empolgou-se em fazer-lhes um discurso:

(...) No dia 12 de setembro os mesmos falsos líderes dos trabalhadores queriam deflagrar uma greve em solidariedade aos criminosos de Brasília, que investiram contra o Poder Judiciário. Foi por isso mesmo que o comando do II Exército baixou uma modesta Nota de Instrução aos seus comandados para que outros criminosos não se juntassem aos de Brasília.(...) Se a Nota de Instrução expedida aos seus comandados foi de agrado do povo em geral e particularmente dos operários, o II Exército continuará recebendo o público.(...)

O CGT, a UNE e a FPN haviam divulgado, em 23 de setembro, manifesto pelo qual, entre outras coisas, exprimiam “sua solidariedade à classe operária brasileira e ao movimento sindical, duramente atingidos em sua dignidade, pelas declarações do general Bevilacqua”.

Leonel Brizola, então deputado federal petebista pelo estado da Guanabara, em entrevista dada à reportagem do *Diário de S. Paulo* no Aeroporto de Congonhas, não deixou de manifestar-se de modo contundente sobre as declarações do comandante do II Exército:

Estou assistindo com imenso pesar um verdadeiro processo de “gorilização” por iniciativa do general Pery Bevilacqua, principalmente por ser este uma pessoa de minha estima. Entre outras, é por isso que vejo que um militar de sua estirpe venha a servir de instrumento para alguns grupos favoráveis ao imperialismo, que vem obrigando nosso país cada vez mais a se aproximar da miséria e nosso povo da desgraça.

Brizola e Bevilacqua haviam estado na mesma trincheira dois anos antes, na luta inarredável pela posse de Goulart na cadeira presidencial. O general apoiara firmemente seu colega de patente Machado Lopes, comandante do III Exército, que havia ignorado a ordem do ministro da Guerra, marechal Odylio Denys, para bombardear o Palácio Piratini, transformado em quartel do governo gaúcho de Leonel Brizola naqueles dias (Affonso, 2014, p. 148-151).

Figuras proeminentes do Movimento Constitucionalista de 1932 também visitaram o general Bevilacqua para hipotecar-lhe apoio, fato que despertou a ira de Rio Branco Paranhos, comunista eleito vereador pelo PTB, traduzida em mordaz discurso proferido da tribuna do plenário do Palacete Prates, sede do Legislativo paulistano, em 27 de setembro:

(...) Portanto, a fala do general foi uma fala do outro mundo. E, porque foi, seu Quartel-General passou a ser visitado pelos duendes de 32. Ali têm ido, de padiola, macróbios como um José Maria Whitaker; de tálburi, um dândi do século passado, como é René Thiollier; o sócia de Procópio Ferreira, como é o poeta Guilherme de Almeida; os vivaldinos da Federação das Indústrias, que já abiscoitaram 5,9 bilhões do Banco do Estado; os bacalhoeiros da Associação Comercial e os lavradores do asfalto da Sociedade Rural; além dos protestadores de sempre. O clima, pois, é o de 32. A revolta só não eclodiu por falta de um Ibrahim Nobre. Falta seu verbo. Mas a máquina está montada. E ela agora se serve do general e de suas falas. O “slogan” e a motivação é o “delenda CGT”. E a plutocracia se agita e delira, em espasmos histéricos. E a velharia vai aos baús e retira fardas e bibis, repassa-os e reprega botões e aproveita ensanchas, a fim de se comportarem panças e partes enxundrosas. É uma comédia, uma soberba comédia! (...)

Porém, havia uma coerência histórica na posição dos velhos constitucionais de 1932, que viam em Goulart um Getúlio redivivo: acreditavam que as agitações poderiam criar um ambiente próprio para um continuísmo autoritário ou até mesmo ditatorial de João Goulart, repetindo a trilha que Getúlio Vargas, seu

mentor político, fizera em 1937 e que resultara no golpe do Estado Novo (Getúlio, para justificar a implantação da ditadura, evocara o quadro de radicalização entre comunistas, estigmatizados pela intentona de 1935, e a extrema-direita enfeixada no integralismo)⁶.

Quase na mesma linha o próprio Luiz Carlos Prestes, lendário líder comunista, diria muitos anos depois:

Só mais tarde é que eu percebi que havia muitos elementos continuístas nas posições de Jango. Eu sempre evitei criticar Jango abertamente, mas ele vivia num sério dilema. Sabia que nós estávamos preponderando sobre o PTB e não queria ser boneco dos generais, nem do movimento de massa. Era como Getúlio: sabia guinar à esquerda e à direita no momento certo (Morais;Viana, 1997, p. 211).

Naquele 27 de setembro, a quase totalidade dos discursos proferidos na Câmara Municipal de São Paulo teve como tema a nota de instrução do general Pery Bevilacqua, posicionando-se contra ela, além de Rio Branco Paranhos, Milton Pereira Marcondes (PTB) e Herotildes Carvalho de Araújo (PR), e, a favor, Marcos Mélega (UDN), Ary Silva (PR) e Italo Fittipaldi (PSP).

Entretanto, no cabo de guerra com as organizações de esquerda, o polemista fardado levaria a pior: em novembro de 1963, sem seu conhecimento ou aprovação, Bevilacqua foi nomeado pelo presidente Goulart para a chefia do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), função que não lhe dava liderança de tropas. Para sucedê-lo no comando do II Exército em São Paulo, Goulart designou o general Amaury Kruehl, longe de vislumbrar o papel decisivo que esse militar teria meses depois de sua deposição⁷.

6 O pedido de decretação de estado de sítio feito, poucos dias depois, pelo presidente João Goulart ao Congresso Nacional reforçaria neles o temor pelo fechamento do regime democrático. Essa foi a impressão colhida à época pelo poeta Paulo Bomfim, amigo pessoal de Guilherme de Almeida e de Ibrahim Nobre (depoimento prestado ao autor em 26 de maio de 2014).

7 O general Bevilacqua chegaria no limite das rusgas com as entidades sindicais que ele combatia ao determinar a ocupação do porto de Santos durante uma greve lá ocorrida, em final de outubro de 1963. Afigurava-se, porém, uma conjectura no mínimo interessante imaginar qual teria sido seu comportamento se ainda comandasse o II Exército na dramática virada de 31 de março para 1º de abril de 1964, já que em 1961 ele assumira abertamente a solução constitucional em favor da posse de Goulart. Após o golpe, foi contrário à abertura de processos na justiça militar contra Goulart e seus auxiliares e, já em 1965, passou a defender a anistia dos punidos, posição que manteve de forma enfática enquanto ministro do Superior Tribunal Militar (STM), o que lhe rendeu, em 16 de janeiro de 1969, a pena da aposentadoria compulsória com base no Ato Institucional n.5, de 13/12/1968.

Se o mês de setembro se encerrou tenso na cidade de São Paulo, outubro, mês de eleições municipais, iniciava-se em plena ebulição.

O CGT e coirmãs sindicais ultimavam os preparativos para uma grande manifestação popular que ocorreria na Praça da Sé em 4 de outubro, aguardando-se a presença do próprio presidente da República para sancionar a lei instituidora do salário-família.

Goulart, todavia, acabaria não vindo a São Paulo em virtude de nova crise deflagrada pela bombástica entrevista de Carlos Lacerda, governador da Guanabara e seu mais renhido algoz político, dada a Julian Hartt, correspondente do *Los Angeles Times* e publicada na edição de 1º de outubro da *Tribuna da Imprensa*, e pela qual ele declarava que o governo norte-americano devia suspender toda a ajuda programada ao Brasil até que houvesse a queda de Goulart.

A matéria, também publicada n'O *Estado de S. Paulo*, causou profunda indignação aos ministros militares, que emitiram nota de repúdio às declarações de Lacerda e oficiaram ao presidente Goulart sugerindo enfaticamente a adoção do estado de sítio.

A posição dos ministros da Guerra, da Marinha e da Aeronáutica alvoroçou os meios políticos em todo o país e, por óbvio, não deixaria de ecoar nos corredores do Palacete Prates.

O vereador Eduardo de Souza Queiroz (UDN) disse subscrever a entrevista do governador e seu colega de partido, salientando que a cada brasileiro devia impressionar vivamente o que do país pensavam os estrangeiros “ante esse governo amoral, corrupto, tergiversante, sem palavras, ilhado de comunistas”. O também vereador udenista Marcos Mélega protestou contra a manifestação dos ministros militares. Já o petebista Milton Marcondes hipotecou solidariedade aos chefes das Forças Armadas e Molina Júnior (MTR), após haver lembrado a oposição de alguns edis à outorga do título de “Cidadão Paulistano” a Lacerda, afirmou que homens como o governador da Guanabara comandavam a agitação no Brasil.

O líder do PTB, Rio Branco Paranhos, tentava ler da tribuna o depoimento subscrito pelos chefes militares, mas era constantemente aparteado por vereadores anti-Goulart. No tumulto do falatório, ainda conseguiu falar:

O governo federal não faz outra coisa senão repelir a provocação desses dois governadores [Adhemar de Barros e Carlos Lacerda] que não fazem outra coisa senão agravar a situação social e econô-

mica do país. (...) A preocupação é estrangular o governo federal, é impedir que ele possa prosseguir com o seu trabalho.

João Goulart concedera-se certo tempo para decidir sobre o pedido que os militares lhe haviam encaminhado. Naquele momento, no Rio de Janeiro, Brizola convocou uma reunião do conselho diretivo da Frente de Mobilização Popular (FMP), que agrupava forças heterogêneas da esquerda brasileira, desde o CGT e a UNE, passando pela Frente Parlamentar Nacionalista, até oficiais nacionalistas e militantes comunistas. Desejava que a FMP se posicionasse sobre a questão do estado de sítio.

Não mais ministro e reassumindo sua cadeira de deputado federal pelo PTB amazonense, Almino Affonso, uma das grandes figuras da bancada trabalhista, presente ao encontro, logo se declarou totalmente contrário àquela medida excepcional que, segundo seu juízo, se adotada, implicaria o cerceamento da atividade sindical e poderia levar de roldão, depois de depostos Adhemar e Lacerda, o governador socialista de Pernambuco, Miguel Arraes (Affonso, 2014, p. 538-539).

Na ausência do presidente da UNE, José Serra, que estava em Salvador, o vice-presidente Marcelo Cerqueira também se manifestou contra o estado de sítio, uma vez que essa era a história que sua entidade encarnara desde a resistência ao Estado Novo (Affonso, 2014, p. 539-540).

Dessa vez não eram os decanos constitucionalistas de 1932 e sim um jovem líder estudantil dos anos 1960 que alertava para o risco de uma ditadura de inspiração getulista.

Ao final, a posição assumida pela FMP foi de opor-se ao estado de sítio, logo endossada pelos governadores e ela ligados (além de Arraes, o goiano Mauro Borges e o sergipano Seixas Dória) (Affonso, 2014, p. 540).

Contudo, Goulart acabou palmilhando pela direção oposta: na madrugada do dia 4, uma sexta-feira, reuniu-se no Palácio das Laranjeiras com seu ministério (à exceção do titular da pasta da Educação, Paulo de Tarso, que se encontrava em São Paulo) para expor-lhe as razões pelas quais ia pedir ao Congresso Nacional a decretação do estado de sítio.

Algumas horas depois, Darcy Ribeiro, chefe do Gabinete Civil, encaminhou à Câmara dos Deputados a mensagem presidencial contendo a draconiana solicitação, acompanhada das exposições dos ministros da Justiça e das três Armas.

Os relatos fundamentadores do pedido de decretação do estado de sítio aglutinavam fatos que, no entender daqueles ministros, ameaçavam as instituições democráticas e a ordem pública, entre os quais: as greves que serviam “de pretexto para a conspiração política”; a pregação, por grupos inconformados, da violência e subversão como solução dos problemas das classes trabalhadoras; a atuação de governadores de estado que olvidavam “a responsabilidade do cargo a que o povo os elevou”, rebelando-se “contra a legalidade democrática”; e “a sublevação de graduados e soldados da Aeronáutica e da Marinha de Guerra na própria Capital da República”. Nada que ocorrera naquele turbulento período escapou do olhar reprovador dos defensores do estado de sítio. A entrevista de Lacerda apenas criara o pretexto para que se propusesse um antídoto que se julgava suficientemente forte contra aqueles fatores de desencadeamento da crise político-social em que o país estava submerso.

O projeto de lei apresentado, versando sobre a decretação de estado de sítio em todo o território nacional, objetivava a suspensão, por trinta dias, de uma extensa série de garantias constitucionais, entre elas: a livre manifestação de pensamento; a inviolabilidade do sigilo de correspondência e do domicílio; o direito de reunião; a liberdade de associação; o uso do *habeas corpus* e do mandado de segurança; e a observância da regra segundo a qual ninguém pode ser preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita da autoridade competente, nos casos em lei.

O calendário eleitoral marcava para o dia 6 de outubro, domingo, pleitos em 184 municípios paulistas (outros tantos aconteceriam nos dois domingos subsequentes no Estado de São Paulo, incluindo a eleição para a Câmara paulistana), mas, diante da instabilidade gerada pela mensagem presidencial encaminhada ao Congresso Nacional, foi levantada a hipótese de sua não ocorrência, o que motivou, da parte do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP), um comunicado à imprensa para confirmá-los.

Ainda no dia 4, a grave situação nacional mobilizou os vereadores paulistanos, que decidiram que a Câmara ficaria em sessão permanente enquanto perdurasse a crise política. Ato contínuo, foi enviada mensagem da edilidade ao Congresso Nacional manifestando “repulsa à tentativa de decretação de estado de sítio, medida excepcional não recomendada, nem necessária, divorciada do espírito ordeiro da gente bandeirante, que mais não pretende senão a garantia de poder continuar cumprindo sua elevada tarefa de trabalhar pelo engrandecimento da Pátria”.

O impacto negativo da mensagem de Goulart deu-se quase instantaneamente à sua chegada à Câmara dos Deputados.

No dia 5, sábado, o presidente da República ouviu a sugestão do ministro Paulo de Tarso e do brigadeiro Francisco Teixeira, um de seus principais assessores militares, de retirar a mensagem pura e simplesmente, mas a princípio não a considerou. Por outro lado, viu com bons olhos a recomendação do ministro do Trabalho, Amauri Silva, que dizia espelhar a média das opiniões de certas áreas sindicais, segundo a qual a medida drástica deveria ser restrita aos estados da Guanabara e de São Paulo.

No domingo, entretanto, a posição de Goulart modificou-se diametralmente: assimilando a enorme repercussão contrária à sua proposta e vendo-se sem o necessário respaldo parlamentar para aprová-la, o presidente da República passou a preocupar-se em demover seus ministros militares da ideia de estado de sítio e pediu-lhes uma exposição que justificasse o recuo, tarefa que constrangidamente cumpriram. No dia seguinte, a mensagem de retirada do pedido de decretação do estado de sítio foi encaminhada e logo se consumou seu propósito.

Em suas memórias sobre o período, José Serra diz:

Não creio que Goulart tivesse atuado de forma entusiasmada na confecção do roteiro que ia do estado de sítio ao regime de exceção. Mas embarcara nele. Acreditava que era a única saída para as crescentes dificuldades do Planalto (Serra, 2014, p. 19)⁸.

A tibieza de João Goulart, evidenciada no episódio do fracassado estado de sítio, deu a exata dimensão do desastre político em que se transfigurara seu governo. Era o princípio do fim...

3 O PLURIPARTIDARISMO EM VOTOS PARA A CÂMARA PAULISTANA

O mês de outubro de 1963 iniciara-se de modo incendiário no plano político nacional e reservava para o Estado de São Paulo a realização de eleições municipais seriadas em três domingos sucessivos: no dia 6, em plena crise provocada pela mensagem de Goulart solicitando a decretação do estado de sítio, em 184 municípios compreendidos nas zonas eleitorais de designação numérica ímpar; no dia 13, em outras 184 cidades sob a responsabilidade das zonas eleitorais de designação numérica par; e por fim, no dia 20, na capital paulista, para a escolha dos membros de seu Legislativo (a propósito, outros doze municípios também só elegeriam seus vereadores, enquanto, nos demais - 356 -, os pleitos inclui-

8 Serra não via em Goulart uma “personalidade autoritária” nem “um golpista inveterado, à moda de Carlos Lacerda”, mas acreditava que o estado de sítio pudesse levar a intervenções no CGT, na UNE e em Pernambuco governado por Miguel Arraes (p.18).

riam, além dos candidatos à edilidade, os postulantes aos cargos de prefeito e vice-prefeito).

Para a eleição paulistana à Câmara Municipal, os treze partidos existentes no país apresentaram candidatos às 45 cadeiras em disputa, num total de 777 concorrentes, dos quais 756 homens e 21 mulheres. O PR e o PRP inscreveram, cada qual, três candidaturas femininas; outros quatro partidos (PDC, PRT, PSP e PTN) registraram, cada qual, duas; e os demais, uma por sigla. Só duas mulheres acabariam eleitas.

Das treze agremiações, onze conseguiram o registro do número máximo permitido (60 candidaturas). Apenas o PTB e o PRT não atingiram o limite legal, apresentando, respectivamente, 59 e 58 candidatos.

A campanha eleitoral refletia, e não poderia ser diferente, as passionais diferenças ideológicas que permeavam o Brasil desde as primeiras eleições pós-Estado Novo. Uma denominada “Aliança Eleitoral pela Família”, reputando-se como “um órgão de defesa da consciência católica dos bons cristãos”, divulgara uma lista de apoio a candidatos a vereador para fazer frente a “candidatos de ideologia oposta ou resistente à ordem social cristã e doutrina social da Igreja”. O rol dos apoiados era extenso, abarcando nomes de onze partidos, à exceção do PSB e PRT, com predominância de candidatos do PDC, do PR e da UDN.

Os militantes comunistas, ainda que filiados a outros partidos, sofriam restrições praticamente invencíveis de candidatarem-se desde 1947, ano em que, abrigados no PST paulista, tiveram suas candidaturas para as eleições municipais fulminadas em todo o estado por decisão do TSE, provocada pelo PDC, pelo PSP e pelo diretório nacional do próprio PST. Nesse sentido, a legislação eleitoral tornara-se implacável⁹.

Não obstante isso, alguns membros do PCB continuavam tentando se desvencilhar dessa perseguição legalizada para encontrar abrigo em agremiações que lhe manifestassem alguma simpatia. Entre eles Moacir Longo e Odon Pereira da Silva, ambos dirigentes pecebistas no Estado de São Paulo: o primeiro conseguiu legenda pelo PSB e o segundo pelo PTB para concorrerem à Câmara paulistana na eleição de 1963 e viriam a eleger-se¹⁰.

9 A lei n.2.550, de 25/7/1055, em seu art. 58, determinava que fosse negado o registro aos candidatos que, pública ou ostensivamente, fizessem parte, ou fossem adeptos de partido político cujo registro tivesse sido cassado com fundamento no art. 141, § 13, da Constituição Federal de 1946, que vedava a organização, o registro ou funcionamento de qualquer partido político ou associação, cujo programa ou ação contrariasse o regime democrático, baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem.

10 José Maria Crispim, deputado constituinte comunista eleito em 1945 e expulso do PCB em 1952,

As eleições municipais daquele ano trouxeram também uma novidade: a propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, prevista em lei e regulamentada pela Justiça Eleitoral com base em critérios equânimes de distribuição de tempo. Essa propaganda a título gracioso estreara nas eleições estaduais e federais de 1962 e, pela primeira vez colocada em prática para pleitos municipais, seria veiculada pelas dezenove emissoras de rádio e as cinco emissoras de televisão sediadas na cidade de São Paulo¹¹.

Entretanto, naquela época, a propaganda eleitoral radiofônica e televisiva não era previamente gravada para transmissão simultânea em cadeia. Como os programas eram ao vivo, os candidatos de um mesmo partido tinham de desdobrar-se entre as emissoras para atenderem aos horários de programação, que podiam variar de uma para outra, tudo devidamente fixado pela Justiça Eleitoral.

Assim, por exemplo, no primeiro dia de propaganda (19/8/1963), os candidatos do PSB, no horário da tarde, tiveram que comparecer à Rádio Cultura (das 15h às 16h), à Rádio 9 de Julho (das 15h30min às 16h30min) e à TV Cultura (das 16h30min às 17h30min) e, no horário da noite, à Rádio Gazeta (das 20h às 21h), à Rádio Record (das 20h às 21h) e à TV Excelsior (das 20h às 21h).

Poucos dias após seu início, essa modalidade de propaganda já suscitava manifestações na tribuna da Câmara Municipal. Os vereadores Nazir Miguel (PSD), Davino Renato de Oliveira (PTB) e Ermano Marchetti (PR) lamentaram os excessos cometidos na rádio e na TV. Italo Fittipaldi (PSP), em tom jocoso, chegou a dizer que, passadas as eleições, os canais de televisão seriam assediados por

era membro do Conselho Sindical do PTB em 1963. Pela mesma sigla havia sido eleito vereador de São Paulo, em 1959, Rio Branco Paranhos, que exerceu seu mandato até o final; antes dele, Dante Pellacani (PTN), Romero Luchesi e Floriano Francisco Dezen (ambos pelo PSD) elegeram-se ao Legislativo da capital em 1951, mas seus registros de candidatura foram invalidados pela Justiça Eleitoral em virtude da militância comunista a eles atribuída, sequer chegando a tomarem posse, mesmo destino de que tinham sido vítimas os 15 vereadores eleitos pelo PST paulistano em 1947, ainda que quanto a dois deles não se comprovasse passado marxista algum. Milton Marcondes Pereira, vereador por três mandatos (o primeiro conquistado, pela UDN, em 1951), embora não comunista, teve o apoio do PCB em suas eleições pelo PSB, em 1955, e pelo PTB, em 1959, e, em sua última legislatura, foi substituído não poucas vezes pelo primeiro suplente petebista João Louzada, que era militante comunista e destacada liderança dos trabalhadores da construção civil em São Paulo. No pleito de 1963, o PCB também apoiou os não comunistas Molina Júnior e Gioia Júnior, do MTR, e ainda David Lerer, do PSB, que fora militante comunista enquanto estava no movimento estudantil e se afastou do partido após se formar médico. No pleito de 1968, elegeu-se vereador pelo MDB Ephraim de Campos, dirigente municipal do PCB.

11 Emissoras de rádio: América, Bandeirantes, Cometa, Cultura (dos Diários e Emissoras Associados), Difusora, Eldorado, Excelsior, Gazeta, Industrial Paulista, Marconi, Nacional, 9 de Julho, Panamericana, Piratininga, Progresso, Record, Santo Amaro, São Paulo e Tupi. Emissoras de televisão: Cultura (dos Diários e Emissoras Associados), Tupi, Paulista, Record e Excelsior. A propaganda era de uma hora vespertina e uma hora noturna diárias e foi ao ar de 19 de agosto a 17 de outubro de 1963.

uma boa parcela do povo paulistano para contratar definitivamente alguns candidatos por darem verdadeiros shows, ofuscando até mesmo Chico Anísio...

Alcançada a data do pleito, 1.427.000 eleitores compreendidos nas zonas eleitorais então existentes na cidade de São Paulo estavam aptos a votar e 4.158 urnas seriam apuradas por 40 juntas eleitorais, a partir das 13 horas do dia seguinte, no Pavilhão Internacional do Parque Ibirapuera.

Compareceram às urnas 1.147.598 eleitores, dos quais 153.605 anularam seus votos. Assim, remanesceram como válidos 993.993 votos (incluindo 60.684 votos em branco).

O desempenho de cada partido, somando votos nominais e de legenda, foi o seguinte:

- 1º) Partido Social Progressista (PSP): 121.873 votos
- 2º) União Democrática Nacional (UDN): 93.533 votos
- 3º) Partido Social Trabalhista (PST): 83.594 votos
- 4º) Partido Democrata Cristão (PDC): 80.315 votos
- 5º) Movimento Trabalhista Renovador (MTR): 80.270 votos
- 6º) Partido Republicano (PR): 72.910 votos
- 7º) Partido Social Democrático (PSD): 64.568 votos
- 8º) Partido Libertador (PL): 62.872 votos
- 9º) Partido Trabalhista Brasileiro (PTB): 62.477 votos
- 10º) Partido Trabalhista Nacional (PTN): 62.423 votos
- 11º) Partido Rural Trabalhista (PRT): 58.565 votos
- 12º) Partido de Representação Popular (PRP): 46.914 votos
- 13º) Partido Socialista Brasileiro (PSB): 42.995 votos

Foram eleitos os candidatos mais votados de cada partido, tantos quantos indicaram os quocientes partidários e o cálculo da distribuição das sobras¹² e, desta forma, se repartiram as 45 cadeiras da Câmara Municipal de São Paulo (em negrito, os nomes parlamentares):

12 Quociente partidário: resultado da divisão do número de votos dados a um partido (nominais e de legenda) pelo quociente eleitoral, que é, por sua vez, o resultado da divisão do total de votos válidos (inclusive os em branco) havidos na eleição pelo número de cadeiras a preencher (Lei n.1.164, de 24/7/1950 – Código Eleitoral - , arts.57 e 58). Sobras: distribuídas, quando não preenchidos todos os lugares com a aplicação dos quocientes partidários, dividindo-se o total de votos válidos dados ao partido pelo número de lugares por ele obtidos, mais um, cabendo à agremiação de maior média um dos lugares a preencher e repetindo-se essa operação até que não reste mais cadeira alguma a ser atribuída (art.59, caput). Essas definições conservam-se até os dias atuais, com algumas alterações (assim, por exemplo, no âmbito dos votos válidos não são mais considerados os votos em branco).

PSP – 6 cadeiras

- 1º) Antônio **Hélio** Xavier **Mendonça** – 7.635 votos
- 2º) **Manoel** Martins de **Figueiredo Ferraz** – 6.522 votos
- 3º) **Aurelino** Soares de **Andrade** – 5.769 votos
- 4º) Armando Simões Netto – 5.660 votos
- 5º) **Antônio Sampaio** – 5.347 votos
- 6º) **João De Luca** – 4.993 votos

UDN – 5 cadeiras

- 1º) Dulce Salles Cunha Braga – 23.980 votos
- 2º) **Marcos Mélega** – 9.418 votos
- 3º) Fernando Pereira Barreto – 4.208 votos
- 4º) **Francisco Moraes** – 3.533 votos
- 5º) Fausto Tomaz de Lima – 2.597 votos

PST – 4 cadeiras

- 1º) **Alex Freua Netto** – 6.742 votos
- 2º) João **Brasil Vita** – 5.196 votos
- 3º) **Mauro Ernani** Brandi **Costa** – 4.557 votos
- 4º) **Agenor** Palmorino **Mônaco** – 3.843 votos

PDC – 4 cadeiras

- 1º) **Américo Sugai** – 7.634 votos
- 2º) Joaquim **Monteiro de Carvalho** – 5.724 votos
- 3º) **Francisco** dos Santos **Batista** Filho – 5.478 votos
- 4º) Emílio Meneghini – 5.084 votos

MTR – 4 cadeiras

- 1º) Rafael **Gioia** Martins Júnior – 7.438 votos
- 2º) **Raul Tabajara** Vidigal Leitão – 5.770 votos
- 3º) José **Molina Júnior** – 5.524 votos
- 4º) **Marcos Kertzmann** – 4.499 votos

PR – 3 cadeiras

- 1º) Braz **Urbano Reis** Espósito – 7.317 votos
- 2º) **Ary Silva** – 6.035 votos
- 3º) **Ermano Marchetti** – 3.873 votos

PSD – 3 cadeiras

- 1º) Geraldino dos Santos – 6.928 votos
- 2º) **Nazir Miguel** – 4.375 votos
- 3º) Luiz Domingues de Castro – 3.830 votos

PL – 3 cadeiras

- 1º) Paulo Soares Cintra – 3.842 votos
- 2º) **Jayme Rodrigues** – 3.466 votos
- 3º) **João Lemos** – 3.323 votos

PTB – 3 cadeiras

- 1º) Odon Pereira da Silva – 4.755 votos
- 2º) Anna Lamberga Zéglio – 4.134 votos
- 3º) **José de Oliveira Almeida Diniz** – 3.544 votos

PTN – 3 cadeiras

- 1º) Fernando **Scalamandrê** Júnior – 5.485 votos
- 2º) **Benedicto Rocha** – 4.209 votos
- 3º) **Laércio Corte** – 2.819 votos

PRT – 3 cadeiras

- 1º) **Hélio Dejtiar** – 5.878 votos
- 2º) Luiz Gonzaga Pereira – 3.999 votos
- 3º) **Mário Osassa** – 3.045 votos

PRP – 2 cadeiras

- 1º) **José Maria Marin** – 4.223 votos
- 2º) **Sebastião Gabriel Sayago Laet** – 4.148 votos

PSB – 2 cadeiras

- 1º) **Moacir Longo** – 4.632 votos
- 2º) **David José Lerer** – 3.883 votos

Todas as treze agremiações que haviam participado do pleito elegeram vereadores, reafirmando a vocação da Câmara paulistana, iniciada já em sua primeira composição pós-Estado Novo, de verdadeiro caleidoscópio partidário.

O PSP, do então governador Adhemar de Barros, obteve a maior vitória, que, mesmo assim, representava apenas 13% do total das cadeiras em disputa, e a UDN, partido a que pertencia Prestes Maia, à época prefeito de São Paulo, alcançou 10%. Comparando-se com o desempenho verificado na eleição de 1959, para cada uma dessas legendas houve o acréscimo de uma cadeira.

Embora pesquisa de opinião daquele período, cujo resultado só recentemente veio a lume, apontasse uma avaliação muito boa para o presidente Goulart na capital paulista (Affonso, 2014, p. 14)¹³, a sigla trabalhista por ele comandada teve desempenho eleitoral inferior ao constatado no pleito anterior, com perda de uma cadeira. Outros partidos também sofreram pequenos desfalques de uma eleição para outra: PST, PDC, PSD, PTN e PRP, cada qual com um assento a menos. O PR, o PL, o PRT e o PSB mantiveram o tamanho de suas bancadas. Já o MTR, formado em 1961, fazia sua estreia em pleitos municipais rivalizando-se numericamente com partidos tradicionais.

A diplomação dos eleitos deu-se em 7 de novembro, no auditório do Instituto Caetano de Campos, em cerimônia presidida pelo juiz da 1ª Zona Eleitoral da capital, Marcondes Rangel.

O vereador Italo Fittipaldi, adhemarista convicto que optara por não disputar a reeleição, regozijava-se da tribuna da Câmara ao afirmar que Jânio Quadros, adversário figadal de seu líder político, havia sido o grande perdedor do pleito, uma vez que o candidato por ele ostensivamente apoiado, Roberto Gusmão, não havia sido eleito, ficando na primeira suplência do PTB¹⁴.

E coincidindo com a toada de seu assecla, o próprio Adhemar declarou que, para a sucessão do prefeito Prestes Maia em março de 1965, esperava constituir um sistema de forças objetivando derrotar Jânio caso ele viesse a ser candidato

13 Fernando Morais, no prefácio desse importante livro memorialístico, cita levantamento efetuado pelo historiador Luiz Antônio Dias nos arquivos do Ibope em poder da Universidade de Campinas. Segundo os números apurados pelo acadêmico e divulgados pela revista Carta Capital, João Goulart, em junho de 1963, era aprovado por 66% da população de São Paulo, contra 59% de Adhemar de Barros e 38% de Prestes Maia.

14 Carta de apoio de Jânio a Roberto Gusmão, acompanhada de imagem de ambos se cumprimentando, foi publicada em jornais durante a campanha eleitoral. Muitos anos depois, Gusmão se tornaria um dos principais articuladores da vitoriosa campanha presidencial de Tancredo Neves no colégio eleitoral e, em março de 1985, assumiria o Ministério da Indústria e Comércio do governo José Sarney.

“para reiniciar a sua carreira política”. A propósito, o PR, em convenção realizada em 28 de outubro para eleger seu diretório regional, já extraoficialmente indicava o vice-governador Laudo Natel, executivo ligado ao Banco Brasileiro de Descontos (Bradesco), como candidato a prefeito. O futuro, porém, apontaria para outra preferência dos republicanos: o brigadeiro Faria Lima.

Mas não era apenas a sucessão municipal que estava na ordem do dia da classe política de São Paulo. Em novembro, o vereador Nazir Miguel, líder do PSD, promoveu, na residência do vereador Hélio Dejtiar (PRT), encontro de seus pares como passo inicial para formar, na Câmara Municipal, um bloco de apoio à candidatura de Juscelino Kubitschek (PSD), tendo em vista a eleição presidencial de outubro de 1965. Da reunião participaram 22 vereadores daquela legislatura que se findava e representativos de onze agremiações, do PSB até o PRP. Apenas a udenista Dulce Salles Cunha Braga deixou de expressar seu apoio à pretensão juscelinista, porquanto tudo mostrava que seu partido daria suporte à candidatura de Carlos Lacerda.

Adhemar de Barros igualmente não deixava dúvida sobre sua participação na sucessão de João Goulart e o governador mineiro Magalhães Pinto afirmava, em 23 de novembro, sua disposição de também concorrer, indicando que se lançaria pelo PR caso não conseguisse a legenda da UDN, seu partido.

Naquele momento, porém, se procurava construir uma alternativa às candidaturas postas: a do ministro Carvalho Pinto. Segundo o deputado federal paulista Dias Menezes (PTN), Goulart vinha mantendo contato telefônico com Jânio para reeditar, em torno de Carvalho Pinto, o bem-sucedido movimento suprapartidário “Jan-Jan” que os levara à vitória na eleição presidencial ocorrida em 1960 (Carvalho Pinto havia sido secretário de Finanças de Jânio na Prefeitura paulistana e no governo paulista). Cogitava-se até de sua filiação ao PTB para concorrer à Presidência da República. Entretanto, não tardaria que essa cogitação se transformasse em hipótese não realizada: hostilizado por setores petebistas em virtude de medidas que vinha adotando e, por conseguinte, sentindo-se paulatinamente desprestigiado na condução dos assuntos da pasta da Fazenda, Carvalho Pinto demitiu-se em 19 de dezembro de 1963. Sua saída representou “o rompimento de um dos últimos elos que a burguesia brasileira ainda mantinha com o governo de Goulart” (Toledo, 2004, p. 67).

Embora, no final de 1963, o cenário político ainda se mostrasse muito agitado e a situação econômica fosse diagnosticada como bastante aflitiva, ninguém, àquela altura, estaria apto a vaticinar a gravidade das trevas que se avizinhavam. No ano seguinte, o golpe militar levado a cabo logo pariu seu primeiro Ato Institucional que, entre outras aberrações ditatoriais, deu ensejo à cassação de man-

datos legislativos, e do parlamento paulistano foi arrebatado um jovem vereador em primeiro mandato: Moacir Longo¹⁵.

4 O GOLPE DE 1964 E A CLASSE MÉDIA PAULISTANA: UMA REFLEXÃO

Muito se discute, nos meios acadêmicos, a participação da classe média brasileira no processo que culminou com a deposição do presidente João Goulart em 1º de abril de 1964. Esse estrato social vinha florescendo desde o final da Segunda Guerra Mundial e tinha no segmento paulistano seu braço mais forte no maior centro econômico-financeiro do país.

Goulart pugnava pelas reformas agrária, bancária, tributária, urbana, eleitoral e universitária para possibilitar um maior desenvolvimento econômico, com a ampliação do mercado interno, e atender às progressivas demandas populares.

Segundo Júlio José Chiavenato, seu governo “só ameaçou uma coisa – os privilégios – da classe dominante” e assim “as elites ‘convenceram’ a classe média de que as suas ideias correspondiam às ideias da sociedade” (Chiavenato, 2004, p. 45).

O famoso comício de 13 de março de 1964, na cidade do Rio de Janeiro, organizado pelo CGT e pela assessoria sindical do presidente da República, tinha como objetivo principal aumentar a pressão pelas reformas, mas a reação a ele foi quase imediata: em 19 de março, em São Paulo, reunindo um número de pessoas muito superior ao verificado no comício do Rio, ocorreu a “Marcha da Família com Deus pela Liberdade”, que contou com o apoio logístico do governo do Estado de São Paulo, de parte da Igreja Católica, da Sociedade Rural Brasileira e da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. E foi a classe média paulistana que lhe deu a expressiva musculatura multitudinária: bancários, funcionários públicos, pequenos comerciantes, profissionais liberais das mais diferentes categorias. Essa monstruosa movimentação popular (algumas estimativas chegaram a meio milhão de participantes da marcha) acabou conferindo “legitimidade” para a ação perpetrada pelos militares golpistas quase duas semanas depois.

Chiavenato identifica “a resistência da classe média às mudanças, com um medo quase histérico a tudo que cheirasse a ‘proletário’”, e ainda diz:

15 Com a cassação de Longo, em 12 de junho de 1964, assumiu sua cadeira o primeiro suplente do PSB, Juvenal José Locatelli Filho.

A classe média, condicionada pelos preconceitos das elites, sentia-se superior ao operariado que, repentinamente, despontava no cenário político nacional. A saída foi apoiar soluções autoritárias contra a emergência dos trabalhadores – um povo que há menos de oitenta anos era escravo e agora reivindicava direitos que a classe média supunha que lhe seriam roubados (Chiavenato, 2004, p. 43-44).

Ainda para cooptar a classe média, a ação propagandística do capital conservador opôs a “democracia” ao “comunismo”:

Essa aplicação temática revela a presença do temor da proletarização no seio da classe média. Esse temor não se apodera tão somente da classe média liberal, mas se estende inclusive a certos setores da baixa classe média; daí o relativo alargamento do auditório da propaganda anticomunista dirigida por aquela fração [a classe dominante] (Fausto, 2007, p. 596).

Não há dúvida que as elites locais, aliadas ao imperialismo norte-americano, contrariado por algumas medidas nacionalistas de Goulart, fortemente laboraram para pintar seu governo com cores comunistas, e talvez a melhor expressão da sinergia desses esforços tenha sido o suporte econômico que deram ao Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) e ao Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), entidades que promoviam um vigoroso proselitismo anticomunista e antigovernista por meio de livros, jornais, revistas, conferências, e programas de rádio e televisão, entre outras ações (o IBAD chegou a colaborar financeiramente na campanha de centenas de candidatos que tinham seu perfil, nas eleições estaduais e federais de 1962).

A classe média brasileira, naquele tempo predominantemente católica, só poderia antipatizar-se com o ateísmo congênito da doutrina comunista. Outrossim, as notícias de fuzilamentos sistemáticos (*paredóns*) cometidos pelo regime de Cuba perfilado àquela ideologia constituíam-se em involuntária propaganda anticomunista.

A catequese dualista apregoava que as reformas de base levariam à “comunicação” ou a “cubanização” do Brasil. Mas o governo de João Goulart teria feições que pudessem revelar essa intenção de conduzir o país à extrema esquerda?

José Serra, que presidiu a UNE à época, desmente com ênfase essa possibilidade:

Para as classes médias que deram suporte ao golpe nas marchas de São Paulo e do Rio, e nas ruas de Belo Horizonte, havia uma motivação adicional para apoiar o golpe: o medo de cubanização do Brasil. Esse é um mito que ficou. Insisto: nada mais fantasioso do que supor que o Brasil pudesse virar uma Cuba, ou que a esquerda, em 1963-64, estivesse se armando.

(...) A análise ponderada das reformas de base sugere que elas eram bem menos incendiárias do que Jango, a esquerda e a direita faziam crer. As reformas nem resolviam a crise nem implementariam um regime cubano no Brasil. Mas os pronunciamentos de Goulart passaram a ser frequentes e dramáticos a partir do episódio do estado de sítio, em outubro: sem as reformas, não conseguiria enfrentar as dificuldades, viria a catástrofe...

Era preciso pressionar o Congresso! Um caminho que refletia mais a aflição e a desorientação de um governo, infernizado pelos conflitos e pelos tropeços da economia a curto prazo, do que uma estratégia eficiente e calculada. Gerava mais, muito mais insegurança ainda ao país em crise (Serra, 2014, p. 41 e 88).

Almino Affonso, ex-ministro de Goulart, também responde negativamente e em termos categóricos:

O perigo comunista fora um engendro diabólico, na arte da comunicação, para redefinir a visão cívica das Forças Armadas e alarmar a sociedade criando assim as condições para derrotar o governo constitucional do presidente João Goulart por tudo o que ele significava, no âmbito das liberdades públicas e pela política externa independente, que nos abriam novos horizontes, embora agravassem nossas divergências com os Estados Unidos (Affonso, 2014, p. 624).

De fato, o governo podia não ter elementos comunistas em seus quadros diretivos, mas o mesmo não se poderia afirmar das entidades sindicais que o apoiavam, segundo as palavras do próprio líder marxista Luiz Carlos Prestes:

E se criaram algumas manifestações, com a frase que eu teria dito no Recife: “Não estamos no governo, mas já estamos no poder”. Não disse nada disso. Disse que estávamos exercendo influência no governo, através do sindicato (Moraes;Viana, 1997, p. 215).

Verdade é que a classe média, intoxicada, quando não induzida a erro pela massificante propaganda anticomunista, tinha a percepção de uma irrefreável influência comunista no governo Goulart e, enxergando-se no meio de um tiro-teio ideológico entre a direita e a esquerda, fez sua opção por uma questão de autossobrevivência.

Chiavenato ainda traz um outro prisma, cotejando a relação entre oficiais militares e seus subalternos ao antagonismo da classe média com os trabalhadores, detectado por esse autor naqueles conturbados anos:

Um sentimento pequeno-burguês opunha-se ao governo Goulart e muitos se identificavam nessa estreiteza política. Os militares, por exemplo, refletiam nos quartéis os mesmos receios dos civis da classe média: os oficiais e suboficiais sentiam-se ameaçados hierarquicamente em suas carreiras pelo desejo de ascensão política dos sargentos, cabos e soldados. Sem dúvida, o governo Goulart possibilitou o questionamento de todas as hierarquias, não só as sociais e econômicas (Chiavenato, 2004, p. 44).

No entanto, é crível concluir-se que a classe média não receava a ascensão do proletariado ao seu *status*, mas sim o achatamento econômico que sofreria, somado à perda das liberdades democráticas, na hipótese de implantar-se um regime de linha comunista no país. Era menos uma questão de incompatibilidade entre classes que de sobrevivência de uma delas.

Por outro lado, o insucesso econômico do governo Goulart, evidenciado pela alta inflação e a conseqüente diminuição da capacidade aquisitiva de amplos setores da sociedade, colaborou decisivamente para selar o destino político de sua gestão. Se a situação econômica do país fosse outra, certamente a propaganda anticomunista muito pouco sensibilizaria a classe média, e planos golpistas ficariam bastante comprometidos.

Perpetrado o golpe de 1964, a classe média que lhe dera suporte imaginava um curto período de transição para que fosse retomado o sistema democrático tal qual desenhado pela Carta de 1946, com a manutenção do pleito presidencial marcado para 3 de outubro de 1965, data não alterada pelo Ato Institucional n. 1, de 9 de abril de 1964. A Emenda Constitucional n. 9, de 22 de julho de 1964, ainda prolongou o mandato do presidente-marechal Castello Branco até 31 de janeiro de 1967, prevendo sua sucessão por voto direto junto com as eleições de deputados e senadores prevista para 1966. Todavia, a classe média e outros setores liberais foram surpreendidos ou traídos com a edição do Ato Institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965, que, entre outras arbitrariedades, tornou indireto o

pleito para presidente e vice-presidente da República (voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional) e extinguiu os partidos políticos.

Sobre isso, o testemunho do jurista Ives Gandra da Silva Martins, que auxiliou na organização da marcha paulistana de 19 de março de 1964 e era presidente do diretório municipal do PL, muito bem retrata esse sentimento de engodo:

(...) a nossa posição a ser levada ao diretório nacional [do PL] era de que a queda de um presidente regularmente eleito só se justificava pela tentativa de golpe que pretendeu impor ao país o regime sindical e que o regime de exceção, que se instalava, deveria ser provisório, com convocação de eleições de imediato (Martins, 2011, p. 268).

A edição do Ato Institucional n. 2 tirou de Ives Gandra toda a ilusão de que, por meio da política partidária, pudesse fazer algo pelo país (Martins, 2011, p. 268).

A brutalidade política e física do governo ditatorial não passaria ao largo do juízo reprovador da classe média paulistana nos anos seguintes: quase num exercício de *mea culpa*, sufragaria crescentemente os candidatos e a legenda do MDB a partir das eleições parlamentares de 1974, dando sua parcela de contribuição para consolidar a cidade de São Paulo como um dos principais centros de oposição ao regime militar.

5 A DERRADEIRA ELEIÇÃO PARA A PREFEITURA DE SÃO PAULO

A eleição de 21 de março de 1965 para prefeito de São Paulo apresentou algumas particularidades. Seria o último pleito pelo voto direto para esse cargo nos vinte anos seguintes e marcaria a derradeira participação do múltiplo quadro partidário que existia na cidade antes de sua abrupta extinção, que ocorreria sete meses depois.

No final de dezembro de 1964, porém, rumores originados da ala mais radical do regime militar, depois denominada “linha dura”, disseminaram a possibilidade do adiamento ou até do cancelamento das eleições para as prefeituras das capitais. Em São Paulo, para afastar a incerteza que rondava o pleito na capital paulista, o presidente do TRE-SP, desembargador Fernando Euler Bueno, confirmou sua realização em esclarecimento proferido na sessão plenária da corte de 30 de dezembro, bem como em entrevista dada à imprensa dias depois (Bauab, 2012, p. 473). Eram os primeiros sinais do recrudescimento da já delicada situação política nacional.

E o grande personagem daquela eleição não podia participar diretamente dela: Jânio Quadros, uma das primeiras vítimas da ditadura, estava com seus direitos políticos suspensos desde abril de 1964.

Após haver renunciado à Presidência da República em 25 de agosto de 1961, Jânio tentava reconstruir sua carreira de homem público. Disputara, em 1962, o governo paulista perdendo para seu histórico adversário, Adhemar de Barros, mas na capital ficara em primeiro lugar e, se não estivesse excluído do tabuleiro eleitoral, o cargo de prefeito de São Paulo teria significado a retomada de sua trajetória política naquele momento

Mas as hostes janistas ofereceriam um outro nome para participar daquela contenda e, assim, valer-se do prestígio em votos de seu líder: o brigadeiro José Vicente de Faria Lima.

Quando governador, Jânio trouxe, em 1955, Faria Lima para sua administração a fim de presidir a Viação Aérea de São Paulo (VASP) e, no ano seguinte, nomeou-o secretário de Estado de Viação e Obras Públicas, cargo no qual foi mantido pelo sucessor, Carvalho Pinto, eleito com o voto janista. No curto período presidencial de Jânio, Faria Lima dirigiu o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e, nas eleições de 1962, concorreu ao seu lado na chapa formada pelo PTN-MTR. Candidato a vice-governador, Faria Lima ficou em segundo lugar, perdendo para Laudo Natel, do PR (a propósito, naquela época, os candidatos a vice-presidente, vice-governador e vice-prefeito recebiam votações independentemente das destinadas aos postulantes titulares aos quais eventualmente estivessem ligados, permitindo-se até o lançamento de candidaturas a vice avulsas).

O MTR de Faria Lima coligou-se com o PR, que apresentou o deputado estadual Leôncio Ferraz Júnior como candidato a vice. A princípio, a sigla republicana pretendia lançar Laudo mas desistira desse intento, antevendo a força irrefreável da candidatura janista. Então, foi o vice-governador convidado a concorrer pelo PL, recebendo o apoio de Freitas Nobre, vice-prefeito de São Paulo à época.

O adhemarismo fez-se presente lançando, pela chapa PSP-PSD, Auro Soares de Moura Andrade. Senador em segundo mandato, Moura Andrade, na condição de presidente do Congresso Nacional, havia declarado vaga a Presidência da República na sessão extraordinária realizada na madrugada de 2 de abril de 1964, formalizando, dessa forma, o golpe de estado contra João Goulart.

A UDN, por força do deputado estadual Roberto Costa de Abreu Sodré, seu presidente regional, se encaminhava para a candidatura de Faria Lima. Contudo, por pressão de Julio de Mesquita Filho, diretor-proprietário do jornal *O Estado de S. Paulo*, acabou lançando como candidato o empresário Paulo Egydio Martins. Doutor Julinho, como era conhecido, queria que essa candidatura se tornasse uma tribuna em defesa das ideias do regime militar, que ele e seu jornal ainda apoiavam naquela conjuntura. A imposição do nome de Paulo Egydio não foi facilmente assimilada: não tardou que o deputado federal Nicolau Tuma, escolhido em convenção para disputar o cargo de vice-prefeito, renunciasse à postulação.

Pela coligação PDC-PSB foi lançado o deputado federal André Franco Montoro, que havia sido ministro do Trabalho e da Previdência Social no gabinete parlamentarista de Tancredo Neves. Ainda participaram daquele pleito como candidatos a prefeito: o senador Juvenal Lino de Mattos (PTN-PTB), e os deputados estaduais Pedro Geraldo Costa (PST) e Januário Mantelli Neto (PRT).

Para vice-prefeito, além de Leôncio Ferraz Júnior, concorreram: o deputado estadual Mário Telles (PL); os vereadores Manoel Figueiredo Ferraz (PSP-PSD-PTB), David Lerer (PSB) e Mário Osassa (PRT); José Ferreira Alves Cyrillo (PRP), antigo integralista que exercera por duas vezes o mandato de vereador (1936-1937 e 1948-1951); e Renato Ferrari (PDC).

Durante a campanha, Jânio, exercitando seus notórios pendores teatrais, apresentou-se publicamente, em algumas ocasiões, com uma mordança para aumentar o impacto provocado pela punição que sofrera da ditadura militar. Com esse gesto, o mestre da *mise-en-scène* política não só aumentou a solidariedade à sua pessoa como conseguiu convertê-la em mais votos à chapa que tinha seu apoio.

Faria Lima, por sua vez, não se via de forma alguma embaraçado quando invocava, em seu benefício, uma figura ojerizada pela ditadura, e não deixou de fazê-lo no discurso de encerramento de sua campanha eleitoral, proferido na noite de 18 de março de 1965, no Teatro Paramount:

(...) Acredito no regime representativo, no soberano império das leis, ditadas pela vontade das maiorias, conscientes e livres.

Esta, aliás, é a filosofia do **movimento de 22 de março**, a que emprestei todo o meu esforço e dedicação, nos melhores anos de minha vida, e com a qual a minha candidatura se identifica (grifo nosso).

Mencionando o movimento de 22 de março, Faria Lima se referia à data da primeira eleição à Prefeitura de São Paulo após a ditadura de Getúlio Vargas, ocorrida em 1953 e vencida retumbantemente pelo jovem deputado estadual Jânio Quadros contra Francisco Cardoso, candidato do governador Lucas Nogueira Garcez e apoiado por uma coligação de seis partidos, incluindo o PSP, o PSD e a UDN. Era a primeira grande vitória contra o adhemarismo, até então hegemônico na política paulista.

No mesmo discurso, o brigadeiro ainda disse:

Sou um candidato a prefeito, com um programa a executar. Servi aos dois maiores governos de São Paulo – de Jânio Quadros e de Carvalho Pinto, que renovaram os costumes político-administrativos do estado, e marcaram uma época.

E, como se esperava desde o início, a mobilização janista proporcionou uma vitória consagrada à chapa Faria Lima – Leôncio Ferraz Júnior. Eis os resultados:

Para prefeito:

- 1º) Faria Lima (MTR-PR) – 463.364 votos
- 2º) Laudo Natel (PL) – 188.737 votos
- 3º) Moura Andrade (PSP-PSD) – 126.822 votos
- 4º) Pedro Geraldo Costa (PST) – 94.039 votos
- 5º) Paulo Egydio (UDN) – 89.546 votos
- 6º) Franco Montoro (PDC-PSB) – 52.026 votos
- 7º) Lino de Mattos (PTN-PTB) – 34.950 votos
- 8º) Mantelli Neto (PRT) – 17.886 votos

Para vice-prefeito:

- 1º) Leôncio Ferraz Júnior (PR-MTR) – 310.889 votos
- 2º) Mário Telles (PL) – 184.512 votos
- 3º) Manoel Figueiredo Ferraz (PSP-PSD-PST) – 158.391 votos
- 4º) David Lerer (PSB) – 108.280 votos
- 5º) Renato Ferrari (PDC) – 70.896 votos
- 6º) Mário Osassa (PRT) – 45.992 votos
- 7º) José Cyrillo (PRP) – 30.021 votos

Sucedendo Prestes Maia, gravemente enfermo e que viria a falecer pouco depois, Faria Lima assumiu o cargo de prefeito de São Paulo em 8 de abril de 1965 e logo adquiriria luz própria no prosclênio político da cidade e do estado.

6 A IMPOSIÇÃO DO BIPARTIDARISMO E A PARTICIPAÇÃO DOS VEREADORES PAULISTANOS NOS PLEITOS ESTADUAL E FEDERAL DE 1966

A autocracia militar brasileira tolerou o sistema partidário estabelecido desde 1945 por pouco tempo. Logo se viu contrariada no Congresso Nacional quando muitos parlamentares da UDN e do PSD passaram a aumentar o coro da quase totalidade do PTB contra propostas de emendas constitucionais apresentadas pelo presidente Castello Branco.

Porém, o ponto culminante desse desagrado emergiu dos resultados das eleições de 3 de outubro de 1965 para governador e vice-governador em onze estados da Federação¹⁶. A UDN, tida como o mais forte sustentáculo partidário do regime, sofreu grande derrota, particularmente nos estados da Guanabara e de Minas Gerais, cujos governadores eleitos pelo PSD eram políticos muito próximos ao ex-presidente Juscelino Kubitschek, punido em 1964 com a cassação de seu mandato de senador por Goiás e com a suspensão de seus direitos políticos por dez anos¹⁷. Antevendo essas duas derrotas, a “linha dura” dos militares chegou a propor a suspensão do processo eleitoral e não titubeou em interpretar o insucesso da UDN como uma derrota do movimento de 1964.

Estava dado o pretexto para aprofundar-se mais ainda a radicalização política, o que veio pelo Ato Institucional n. 2, de 27/10/1965, mais amplo e perverso em seus propósitos do que o anterior ao estabelecer, entre outras coisas: a eleição indireta para presidente e vice-presidente da República; a simplificação do processo de reforma constitucional em benefício do Poder Executivo; a prerrogativa de o presidente da República decretar diretamente o estado de sítio no país, a intervenção federal nos estados e o recesso dos parlamentos em nível federal, estadual e municipal; a exclusão da apreciação judicial de atos praticados pela ditadura; e a reafirmação da possibilidade de serem suspensos os direitos políticos de quaisquer cidadãos por um decênio, bem como de serem cassados mandatos legislativos federais, estaduais e municipais.

O AI-2 também foi o instrumento de retaliação do regime militar contra o sistema partidário posto: o art. 18, *caput*, extinguiu todas as agremiações políticas,

16 Por força da Emenda Constitucional n.13, de 8/4/1965, art. 4º, *caput*, as eleições ocorreram em Alagoas, Goiás, Guanabara, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Norte e Santa Catarina, exigida a maioria absoluta de votos, excluídos os em branco e os nulos (art.2º), regra prevista pela EC n.9, de 22/7/1964, para a eleição presidencial. Contudo, o pleito direto para governador seria extinto pelo AI-3, de 5/2/1966, e as eleições faltantes se dariam em 1966 pelo voto indireto (maioria absoluta dos membros das respectivas Assembleias Legislativas).

17 Na Guanabara, Negrão de Lima derrotara Flecha Ribeiro, ex-secretário da Educação do governo Carlos Lacerda, e, em Minas Gerais, Israel Pinheiro vencera Roberto Resende, ex-secretário da Agricultura do governador Magalhães Pinto.

declarando cancelados os respectivos registros. Pouco antes, o governo fizera aprovar a Lei Orgânica dos Partidos Políticos pela qual tentava diminuir o número de agremiações ao fixar que a existência de cada qual estaria condicionada à verificação de, pelo menos, 3% do eleitorado que tivesse votado na sigla na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em onze ou mais estados, com o mínimo de 2% em cada um deles¹⁸. Com o AI-2, os treze partidos que existiam à época foram impiedosamente aniquilados.

E, usando do poder normativo que o AI-2 lhe concedia, o presidente Castello Branco, coadjuvado pelo seu ministro da Justiça, o ex-udenista Juracy Magalhães, baixou o Ato Complementar n. 4, de 20/11/1965, para dar configuração a um novo sistema partidário no país. Segundo seu art. 1º, as novas organizações com atribuições de partidos políticos tinham de ser criadas em 45 dias a contar da publicação daquele AC¹⁹, a partir da iniciativa de membros efetivos do Congresso Nacional, em número não inferior a 120 deputados e 20 senadores.

Essa regra mostrou-se muito engenhosa para ditar o perfil bipartidário que a ditadura almejava, um partido situacionista e outro oposicionista. Embora a Câmara de Deputados fosse, àquela altura, composta de 404 representantes²⁰ e, assim, houvesse, a princípio, certa folga para a formação de até três blocos observando-se o quantitativo mínimo fixado, a mesma facilidade não se repetia no plenário do Senado Federal que tinha 66 membros (3 para cada um dos 22 estados então existentes), em face de um prazo exíguo durante o qual os parlamentares teriam de superar divergências políticas que os faziam dividir-se entre treze siglas para unirem forças em novas agremiações. Ademais, os nomes, siglas, legendas e símbolos dos partidos extintos não podiam ser usados para designar as organizações que seriam criadas, nem utilizados para fins de propaganda escrita ou falada²¹. Fazia-se, portanto, *tabula rasa* do sistema anterior para impor outro, artificial.

Surgiram, desse modo, a Aliança Renovadora Nacional (Arena), braço partidário do governo ditatorial, constituído com base na estrutura da extinta UDN, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), a cujos quadros grande parcela de petebistas se filiou. E boa parte do espólio do antigo PSD acabou sendo incorporado pela Arena, que, com isso, se beneficiou bastante da principal máquina eleitoral montada no Brasil pós-Estado Novo.

18 Lei n.4.740 de 15/7/1965, art.7º.

19 Esse prazo seria dilatado até 15 de março de 1966 pelo AC n.6, de 3/1/1966.

20 Conforme a Lei n.4.095, de 17/7/1962, que ainda fixou o número de deputados federais por estados e territórios.

21 AC n.4, de 20/11/1965, art.13.

A legislação autoritária igualmente deu resposta ao problema da acomodação de adversários políticos sob a mesma agremiação: o instituto da sublegenda, fração partidária que permitia o lançamento de candidaturas alternativas. Isso “permitia que as lideranças dos antigos partidos como UDN e PSD, agora na Arena, pudessem disputar os votos dos eleitores em cada município, especialmente nas eleições para prefeito” (Grinberg, 2009, p. 63-64).

No Estado de São Paulo, porém, tanto a criação da Arena como do MDB tomaram contornos particulares.

Houve, de início, um intenso trabalho nos bastidores políticos para que a chefia da Arena paulista fosse entregue aos udenistas, mas esse intento malogrou diante da reação dos políticos do velho PSP que diziam que a única máquina eleitoral que sobrara da liquidação dos antigos partidos era a sua, especialmente no interior. E tal assertiva, ao contrário de ser uma fala de jactância, encerrava uma constatação irrefutável: Adhemar de Barros, entre 1947 e 1966, havia sido governador do estado por duas vezes e ainda prefeito da capital, montando, em território paulista, um aparato não suplantado por udenistas e pessedistas.

Em junho de 1966, Adhemar, em pleno exercício de seu segundo mandato de governador, foi cassado pelo regime militar, mas esse fato não foi impeditivo de que um acordo de convivências fosse selado entre o governo Castello Branco e pessepistas, cabendo ao deputado federal Arnaldo Cerdeira, ex-secretário da Agricultura do velho cacique populista, liderar a organização da sigla arenista no Estado de São Paulo. A pessepização da Arena paulista ficou muito bem evidenciada com a adesão unânime das bancadas federal e estadual ao novo partido, feito que os antigos udenistas de São Paulo não conseguiram repetir nas mesmas proporções. Não deixaram, a propósito, de subscrever essa filiação os deputados federais Antônio Mendes de Barros e Geraldo Pereira de Barros, respectivamente filho e irmão de Adhemar²².

Além do engajamento maciço dos deputados federais e estaduais do PSP e da UDN, a Arena paulista conseguiu cooptar, salvo um ou outro caso, as maiorias das bancadas federais e estaduais das demais siglas constituídas no estado.

Já o MDB de São Paulo, discrepando da tendência verificada em outras unidades da Federação, recebeu um apoio muito decepcionante dos antigos petebistas, pois quase a totalidade de suas bancadas federal e estadual se incorporou ao partido governista. Deram-lhe musculatura janistas abrigados em diferentes legendas, principalmente no PTN e MTR, e alguns proeminentes democratas

²² Já Adhemar de Barros Filho se elegeu deputado federal pela sigla do MDB, no pleito de 15 de novembro de 1966, indo para a Arena em 1968.

crístãos, como Franco Montoro, e pessedistas, como Ranieri Mazzilli e Ulysses Guimarães.

Na Câmara Municipal de São Paulo, a redivisão partidária não foi diferente: sólida prevalência da Arena sobre o MDB revelada por 27 cadeiras contra 18, sendo que as duas maiores bancadas eleitas em 1963, do PSP e da UDN, se integraram em peso à sigla do regime militar, com apenas uma defecção udenista.

Nome a nome, assim ficou a nova composição partidária do Legislativo paulistano:

Arena

1. Agenor Mônaco
2. Américo Sugai
3. Anna Lambergá Zéglio
4. Antônio Sampaio
5. Armando Simões Netto
6. Aurelino de Andrade
7. Benedicto Rocha
8. Brasil Vita
9. Dulce Salles Cunha Braga
10. Manoel Figueiredo Ferraz
11. Francisco Batista
12. Francisco Moraes
13. Hélio Mendonça
14. Jayme Rodrigues
15. João De Luca²³
16. João Lemos
17. José Maria Marin
18. Luiz Domingues de Castro
19. Marcos Kertzmann
20. Marcos Mélega
21. Mário Osassa
22. Mauro Ernani Costa
23. Monteiro de Carvalho
24. Nazir Miguel
25. Pereira Barreto
26. Raul Tabajara
27. Sebastião Laet

23 João De Luca faleceria em 10 de junho de 1966, ocupando seu lugar Renato Canto Pereira, também filiado à Arena.

MDB

1. Alex Freua Netto
2. Ary Silva
3. David Lerer
4. Emílio Meneghini
5. Ermano Marchetti
6. Fausto Tomaz de Lima
7. Geraldino dos Santos
8. Gioia Júnior
9. Hélio Dejtiar
10. Laércio Corte
11. Luiz Gonzaga Pereira
12. José Diniz
13. Juvenal Locatelli
14. Molina Júnior
15. Odon Pereira da Silva
16. Paulo Soares Cintra
17. Scalamandrê Júnior
18. Urbano Reis

O bipartidarismo arquitetado pela ditadura seria pela primeira vez colocado em prática nas eleições legislativas de 15 de novembro de 1966, não sem antes, porém, ser executado outro ato de brutalidade política.

Em 12 de outubro de 1966, com base nos poderes ilegítimos conferidos pelo AI-2, Castello Branco cassou os mandatos de seis deputados federais e, numa tentativa de reafirmar a autonomia do Poder Legislativo, o presidente da Câmara dos Deputados, Adauto Lúcio Cardoso, da Arena da Guanabara, não aceitando de modo subserviente as cassações, resolveu submetê-las ao trâmite regimental, tentando encaminhá-las para a apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e do plenário daquela casa parlamentar. Tal atitude enfureceu o déspota fardado, que, por ato complementar, decretou o recesso do Congresso Nacional, de 20 de outubro até 22 de novembro de 1966, e ainda determinou a invasão da sede do Legislativo por tropas de choque para obrigar os parlamentares que lá se encontravam a se retirarem. Mesmo com o Congresso Nacional fechado, ocorreram as eleições parlamentares, num clima de indisfarçável tolhimento das liberdades democráticas.

Dos 45 vereadores paulistanos, 36 participaram da disputa eleitoral, em sua expressiva maioria para deputado estadual, com 31 candidaturas. Apenas cinco vereadores se arriscaram a concorrer para a Câmara dos Deputados.

A Arena paulista fez 32 deputados federais e 62 deputados estaduais; o MDB paulista, 27 deputados federais e 53 deputados estaduais.

Dez vereadores que disputaram pelo MDB elegeram-se deputados estaduais:

Alex Freua Netto
Ary Silva
Emílio Meneghini
Fausto Tomaz de Lima
Geraldino dos Santos
Gioia Júnior
Hélio Dejtjar
Laércio Corte
Molina Júnior
Urbano Reis

Entre os 144 suplentes emedebistas, Scalamandrê Júnior ficou em 2º lugar e José Diniz em 44º lugar.

Pela Arena, apenas Dulce Salles Cunha Braga obteve sucesso e, entre os 130 suplentes do partido, estas foram as posições dos vereadores que concorreram à Assembleia Legislativa: 3ª – Hélio Mendonça; 9ª – José Maria Marin; 20ª – Aurelino de Andrade; 23ª – Sebastião Laet; 27ª – Américo Sugai; 29ª – Monteiro de Carvalho; 31ª – Benedicto Rocha; 40ª – Armando Simões Netto; 45ª – Brasil Vita; 48ª – Marcos Mélega; 58ª – Agenor Mônaco; 63ª – Francisco Batista; 64ª – Mário Osassa; 76ª – Reinaldo Canto Pereira; 85ª – Anna Lamberga Zéglio; 92ª – Raul Tabajara; 102ª – Francisco Moraes; 109ª – Luiz Domingues de Castro.

Para deputado federal, elegeram-se os vereadores Nazir Miguel e Marcos Kertzmann, pela Arena, e David Lerer, pelo MDB. Os vereadores João Lemos e Mauro Ernani Costa ocuparam, respectivamente, a 17ª e 25ª posições na lista dos 50 suplentes de deputados federal da Arena.

Com a eleição de 14 vereadores para os Legislativos estadual e federal, o Palacete Prates recebeu, em 1967, novos ocupantes para as cadeiras que vagaram: pela Arena, Alfredo Martins, Eduardo de Souza Queiroz, Naylor Teles de Oliveira e Tibiriçá Botelho Filho; pelo MDB, Alfredo Monetti, Bernardo Fonseca de Carvalho, Emílio Manso Vieira, Francisco Mariani Guariba, Jarbas Tupinambá de Oliveira, João Carlos de Souza Meirelles, Luiz Gonzaga Ferreira, Nelson Proença Guimarães, Osvaldo Giralde e Sebastião Marcondes da Silva. Também assumiu um assento o padre arenista Orlando Garcia da Silveira, no lugar de Hélio Men-

donça, logo chamado para a Assembleia Legislativa²⁴.

Paradoxalmente, a saída dos vereadores vitoriosos do MDB para exercerem suas novas funções ampliou um pouco mais a vantagem numérica da Arena na Câmara Municipal graças à posse de alguns suplentes que já estavam filiados ao partido. E a bancada ainda receberia mais reforços quando parlamentares emedebistas ligados a Faria Lima acompanharam o prefeito em seu ingresso na agremiação apoiadora do regime militar²⁵.

A dicotomia Arena-MDB se manteria até final de 1979, ocasião em que ambas as siglas foram extintas por lei como ato preparatório da volta do pluripartidarismo no cenário de início da redemocratização do país.

E, se não tivessem bastado as cassações e o fechamento do Congresso Nacional em outubro, a ditadura tinha reservado para dezembro o cometimento de uma anomalia jurídica inclassificável à luz de qualquer doutrina constitucionalista: a convocação extraordinária; por ato institucional, do Congresso Nacional para reunir-se de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, com o objetivo de discutir, votar e promulgar o projeto de Constituição apresentado pelo presidente da República²⁶.

Nem seriam os eleitos em 15 de novembro de 1966 os incumbidos de apreciarem o texto constitucional apresentado pela ditadura: coube tal missão a um Congresso Nacional eleito em 3 de outubro de 1962 sem poderes constituintes originários e em final de legislatura, com muitos de seus membros cassados, e acuado pela possibilidade de outras cassações sob o manto do AI-2. E a promulgação da nova Constituição deu-se no último dia da convocação extraordinária ditada pelos militares, 24 de janeiro de 1967.

24 Ainda em 1967, o suplente Leonardo Mônaco, pelo MDB, substituiu Ermano Marchetti, falecido em 8 de julho do mesmo ano, e exerceu o mandato até junho de 1968, quando tomou posse como deputado federal, já pela Arena. Coube ao emedebista Leão Tchakerian terminar aquela legislatura. Outros dois suplentes, Egydio João Serrano Martin e Ruy Oswaldo Codo, embora habilitados a assumirem a vereança, não o fizeram porquanto haviam sido eleitos deputados estaduais pelo MDB no pleito de 1966. A propósito, a chamada dos suplentes seguia a ordem de votação dos partidos pelos quais haviam originalmente concorrido em 1963.

25 Vereadores limistas que se filiaram à Arena: Luiz Gonzaga Ferreira, João Carlos Meirelles e Paulo Soares Cintra, o qual, enquanto esteve no desempenho do cargo de secretário municipal do Bem-Estar Social, foi substituído no Legislativo pelo também arenista Sender Fichiman.

26 Ato Institucional n.4, de 7/12/1966.

7 A ELEIÇÃO MUNICIPAL NO OLHO DO FURACÃO DE 1968

Os mandatos eletivos municipais obtidos nas urnas de 1963, com duração a princípio de quatro anos, foram prorrogados até 31 de janeiro de 1969 por ato do regime militar, que também fixou a data de 15 de novembro de 1968 para as respectivas eleições²⁷.

E se a democracia permitida pelos déspotas fardados vinha progressivamente se debilitando, em São Paulo lhe fora desferido um rude golpe: por força de mandamento constitucional, a Câmara Municipal perderia, para a legislatura seguinte, mais da metade de suas cadeiras, reduzindo-se de 45 para 21 lugares²⁸.

Porém, o impacto da anunciada mutilação do parlamento paulistano ficaria relegado a plano secundário diante dos tormentosos acontecimentos reservados para 1968, tanto no âmbito da capital paulista como no cenário nacional. A turbulência daquele ano, aliás, estava disseminada em todo o mundo, por diferentes razões: dos Estados Unidos ao Japão, passando pela Europa.

Na noite de 28 de março de 1968, no Rio de Janeiro, uma tropa da Polícia Militar atacou estudantes que participavam de uma manifestação por melhores condições para o restaurante do Calabouço, tido pela ditadura como um núcleo de agitadores. Os jovens reagiram e o estudante Edson Luís de Lima Souto acabou sendo mortalmente alvejado.

Uma semana antes, São Paulo testemunhara a explosão de uma bomba no consulado norte-americano, ferindo três pessoas, numa ação cometida por militantes de Carlos Marighella, que se afastara do PCB para iniciar uma reação armada ao regime militar. Pouco depois, com a participação desse grupo e sob a liderança de José Ibraim, seria arquitetado e executado outro plano protagonizado por metalúrgicos de Osasco, com forte impacto nos meios políticos de São Paulo.

Com a presença do governador Abreu Sodré, foi organizado um grande comício de Primeiro de Maio na Praça da Sé, ato eficazmente sabotado logo no seu início. Os primeiros oradores tiveram suas falas abafadas por prolongados apupos e, quando Sodré começou a discursar, o sistema de som falhou. Ato contínuo, foram arremessados para o palanque pedras, paus e ovos e uma batata cra-

27 Ato Complementar n.37, de 14/3/1967, art.1º.

28 Constituição Federal de 1967, art.16, parágrafo 5º: "O número de vereadores será, no máximo, de vinte e um, guardando-se proporcionalidade com o eleitorado do Município". E a Lei Estadual n.9.842, de 19/9/1967, que dispunha sobre a organização dos municípios paulistas, fixou esse número máximo de edis para as cidades com mais de um milhão de eleitores (art.8º, inc.VIII).

vejada acertou a cabeça do governador, provocando-lhe sangramento, imagem registrada por câmeras fotográficas da imprensa escrita. O estrado no qual se encontravam as autoridades e líderes sindicalistas foi invadido e, ato contínuo, incendiado, e o evento que era para ser uma celebração trabalhista organizada pelo Movimento Intersindical Anti-Arrocho (MIA), criação do PCB e apoiada pelo governo, terminou em corre-corre.

A agitação marcava presença nos dois maiores centros do país. Em 21 de junho, a sucessão de confrontos entre estudantes e forças policiais no Rio encontrou seu auge, com quatro manifestantes mortos e mais de vinte feridos. A virulência cometida pelos agentes estatais deu ensejo a um gigantesco protesto cinco dias depois, a “Passeata dos Cem Mil”, da qual participaram artistas, políticos, trabalhadores e estudantes.

Em São Paulo, na noite de 23 de junho, um domingo, estudantes da tradicional Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) ocuparam o prédio da instituição situado no Largo de São Francisco, motivados por duplo motivo: protestar contra a violenta repressão aos manifestantes estudantis no Rio e reivindicar a reforma do curso jurídico ministrado, que consideravam anacrônico, e da própria estrutura universitária do país. A “Tomada da Faculdade”, como ficou conhecido aquele episódio, durou vinte e seis dias e terminou com a invasão da tropa de choque da Força Pública, derrubando a parede de tijolos colocada na entrada do edifício, enquanto os estudantes cantavam o Hino Nacional e hasteavam a bandeira brasileira na sacada voltada para o largo. Cerca de quarenta alunos acabaram presos. A invasão policial baseara-se numa decisão liminar dada em ação de reintegração de posse ajuizada pela diretoria da própria faculdade.

Ainda na capital paulista, na madrugada de 26 de junho, menos de 48 horas depois de um ataque ao hospital militar do Cambuci resultando no roubo de armas do corpo da guarda lá existente, uma ousadíssima ação bélica foi endereçada ao quartel-general do II Exército, no Ibirapuera. Oito pessoas dividiam-se entre uma camionete e três fuscas a caminho daquela caserna. Já bem próximos do destino, os veículos menores pararam e a camionete, carregada de explosivos, prosseguiu, nesse momento sem motorista e, com seu acelerador ligado a um dispositivo mecânico, rumou para chocar-se contra o portão do quartel, mas acabou se desgovernando e batendo num poste. O soldado Mário Kozel Filho, um jovem de 18 anos que estava de prontidão, foi inspecionar o veículo quando se deu a explosão. O sentinela morreu e outros seis militares ficaram feridos.

E não eram apenas as facções da esquerda armada que levaram a cabo ações de tensão na cidade de São Paulo.

Na noite de 27 de julho, o Comando de Caça aos Comunistas (CCC) atacou o Teatro Ruth Escobar, no qual se encenava o espetáculo *Roda-Viva*, de autoria de Chico Buarque de Holanda e direção de José Celso Martinez Corrêa. Após o término da sessão, os camarins foram invadidos por um grupo municiado de paus e socos-ingleses que coagiu os atores, entre os quais Marília Pêra e Rodrigo Santiago, a irem para frente do prédio do teatro, onde foram agredidos.

O panorama político, por sua vez, estava também submetido a fortes abalos naquele período.

Um desses abalos ocorreu em final de julho: o confinamento do ex-presidente Jânio Quadros na cidade de Corumbá, que então se situava no estado do Mato Grosso, por ordem do ministro da Justiça, Luís Antônio Gama e Silva. A punição, pelo prazo de 120 dias, advinha do fato de Jânio haver desrespeitado a proibição de fazer pronunciamentos políticos dada a suspensão de seus direitos políticos.

A portaria ministerial confinatória estremeceu amplos setores da sociedade paulistana nos quais aquele político ainda desfrutava de grande popularidade. A tentativa de reverter essa medida restritiva de liberdade se frustraria, em início de outubro, com a negação de ordem de *habeas corpus* impetrado perante o Supremo Tribunal Federal²⁹.

Outro tremor teve origem na tribuna da Câmara dos Deputados. Em 2 de setembro, o deputado federal Marcio Moreira Alves, do MDB da Guanabara, criticando fortemente uma invasão policial-militar ocorrida na Universidade de Brasília para desbaratar manifestações estudantis, indagou em termos provocativos: “Quando o Exército não será um valhacouto [abrigo] de torturadores?”.

Na sessão do dia seguinte, prosseguiu seu ataque aos militares:

Vem aí o 7 de Setembro. As cúpulas militares procuram explorar o sentimento profundo do povo e pedirão aos colégios que desfilem junto aos alagoes dos estudantes. Seria necessário que cada pai, cada mãe se compenetrasse de que a presença de seus filhos nesse desfile é um auxílio aos carrascos que os espancam e os metralham nas ruas. Portanto, que cada um boicotassem este desfile. Este boicote pode passar também sempre falando de mulheres – às moças, às namoradas, àquelas que dançam com os cadetes e frequentam os jovens oficiais.

29 O castigo imposto a Jânio impressionara tanto o ex-presidente da República Juscelino Kubitschek, que, provocado a falar a respeito de política ao desembarcar no aeroporto de Curitiba, em 9 de novembro de 1968, respondeu que não falaria sobre esse assunto “para não ir passar uns dias em Corumbá”.

Essas manifestações foram, num primeiro momento, praticamente ignoradas pela imprensa, mas não por setores militares, que levaram sua queixa ao presidente da República, marechal Arthur Costa e Silva, por meio de ofício do ministro do Exército, general Lyra Tavares. Costa e Silva determinou então que o ministro Gama e Silva apresentasse um meio para punir o parlamentar. Não tardou que fosse encaminhada uma representação ao STF objetivando a cassação do mandato de Marcio Moreira Alves e a suspensão de seus direitos políticos. Porém, o processamento dessa ação judicial estava condicionado à concessão de licença da Câmara nesse sentido e os meses seguintes seriam marcados por uma crescente tensão que atingiria seu ápice na dramática sessão de 12 de dezembro de 1968 daquele parlamento, quando se deliberaria sobre a polêmica matéria.

Em São Paulo, a violência política alcançou um dos postulantes à Câmara Municipal, José Antônio de Oliveira Laet.

Tenente reformado da Força Aérea Brasileira e mantenedor de obras assistenciais, Oliveira Laet, do MDB, saía, às 14 horas do dia 10 de setembro, de um prédio localizado na Avenida Ipiranga onde estivera para tirar fotografia de fins eleitorais quando foi abruptamente rendido por quatro homens e conduzido para uma perua Willys sem chapa. Um deles teria lhe dito: “Hoje você vai para o CCC”. Levado para um local desconhecido, foi pressionado a admitir que era ligado ao PCB, mas se negou a fazê-lo. Por volta da meia-noite, foi deixado na porta de sua casa, no bairro do Jaçanã. Indignado com a situação sofrida pelo candidato emedebista, o senador Juvenal Lino de Mattos, presidente do diretório estadual do partido, solicitou ao Departamento de Ordem Política e Social (Dops) que investigasse o caso. Todavia, seu pleito foi negado e coube à polícia civil encarregar-se das investigações daquele fato como um crime comum e não político.

Nos dias 2 e 3 de outubro, a Rua Maria Antônia, no bairro de Higienópolis, transformou-se num campo de guerra: pela esquerda, estudantes da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP, e, pela direita, alunos da Universidade Mackenzie. Tais entidades ficavam próximas uma da outra na mesma via e não eram incomuns, naquele ano, atritos entre esses grupos ideologicamente extremados. Em 2 de outubro, uspianos resolveram fechar a rua a fim de cobrar pedágio em prol da organização do congresso clandestino da UNE que ocorreria dez dias depois e mackenzistas reagiram a isso, instaurando-se uma pancadaria que se arrefeceu com a chegada da polícia. Na manhã seguinte, porém, o combate foi retomado e de maneira ainda mais virulenta: membros do CCC atacaram com armas de fogo e lançaram coquetéis molotov. O prédio da USP foi incendiado, um estudante morreu e muitas pessoas ficaram feridas.

Toda essa situação não foi suficiente para cancelar o banquete com quase duas mil pessoas organizado na cidade pelo deputado federal Arnaldo Cerdeira, presidente da Arena paulista, em comemoração do aniversário de Costa e Silva, na noite de 3 de outubro. No ambiente onde se encontravam os comensais, entre eles Abreu Sodré e Carvalho Pinto, o aniversariante foi recepcionado ao som de “Carolina” de Chico Buarque, tocado por um organista cego. O ambiente festivo não impediu, no entanto, o tom ameaçador do discurso proferido pelo homenageado:

Aos saudosistas das bacanais da desordem e da corrupção; aos apátridas e quinta-colunas do comunismo, queremos deixar bem claro que a Revolução não está finda, nem morta, nem ab-rogada; ela está viva, em plena vigência e continua intacta nos ideais e princípios que a motivaram e que a sustentam ainda.

Parecia que ele estava predizendo a barbárie da qual seria o grande responsável pouco mais de dois meses depois.

A certa altura, um arenista mais entusiasmado gritou “viva o gaúcho paulista”, sem, todavia, carrear vozes para seu brado.

O deputado Arnaldo Cerdeira discursou e entregou ao mandatário festejado uma placa de ouro em nome da seção paulista da Arena. A ironia é que esse parlamentar, a despeito de tanta bajulação implementada sob seus auspícios, não conseguiria evitar a própria cassação, um ano depois. E o banquete foi encerrado tendo como fundo musical “A Banda”, também de Chico Buarque.

Em 12 de outubro, o congresso da UNE num sítio na cidade de Ibiúna, próxima à capital, frustrou-se estrondosamente, com a prisão de centenas de estudantes. Enquanto isso, em São Paulo, a esquerda armada providenciou a eliminação física do capitão Charles Rodney Chandler, veterano da Guerra do Vietnã e tido como espião da *Central Intelligence Agency* (CIA). Dias depois, era assassinado também na cidade o major alemão Von Westernhagen, confundido com o oficial que capturara o líder guerrilheiro Che Guevara.

No final daquele mês, após reunião do presidente Costa e Silva com o alto comando militar, duas hipóteses já eram aventadas para recrudescer-se ainda mais o regime no combate aos focos de agitação estudantil e aos grupos da esquerda armada: a decretação do estado de sítio ou a edição de um novo Ato Institucional, cujo esboço teria sido entregue ao marechal na ocasião³⁰.

30 O Estado de S. Paulo de 29/10/1968, p.5.

Como contraponto às ações truculentas que pululavam de um lado e de outro do radicalismo ideológico e que incluíam atentados, explosões de bombas e assaltos a banco para financiamento dos agrupamentos beligerantes (Gaspari, 2002, p. 327-328)³¹, a população paulistana vivenciou a amenidade da visita da realeza inglesa, após sua passagem por Recife, Salvador e Brasília.

Em 6 de novembro, a rainha Elizabeth e o príncipe Philip chegaram ao Aeroporto de Congonhas e, no mesmo dia, já cumpriram intensa agenda de compromissos políticos: desfile em carro aberto no Vale do Anhangabaú, para delírio de milhares de assistentes; visita ao Monumento do Ipiranga e ao Edifício Itália, nele se encontrando com o prefeito Faria Lima para rápido colóquio; à noite, recepção de 2 mil pessoas e jantar com 128 pessoas no Palácio dos Bandeirantes, sede do governo paulista, com a apresentação dos cantores Wilson Simonal, que interpretou “Garota de Ipanema”, Jair Rodrigues e Elza Soares. No dia seguinte, o casal real inaugurou a sede do Museu de Arte de São Paulo na Avenida Paulista e, ato contínuo, viajou para Campinas, embarcando, no dia 8, no aeroporto de Viracopos rumo ao Aeroporto Santos Dumont no Rio de Janeiro.

A breve estada de Elizabeth e Philip desanuviou a cidade pouco mais de uma semana antes da eleição à Câmara paulistana.

8 ARENA E MDB, DISPUTA CADEIRA A CADEIRA, E FARIA LIMA, O ELEMENTO DESEMPATADOR

Não obstante o tenso clima político verificado no país e, em São Paulo, as ações armadas contra a ditadura militar, Arena e MDB caminhavam para o segundo embate nas urnas desde o estabelecimento do bipartidarismo, o primeiro no âmbito municipal.

E com Jânio Quadros e Adhemar de Barros formalmente neutralizados pelo regime de exceção, uma nova liderança despontava para influenciar o quadro eleitoral paulistano: o prefeito Faria Lima.

Gozando de grande popularidade, erigida em torno de sua eficiência como administrador, Faria Lima movimentava as peças do tabuleiro político antevendo seu futuro quando deixasse a chefia do Executivo, em abril de 1969, e o primeiro passo nesse sentido foi dado com sua filiação, em maio de 1968, à Arena, após haver retardado em mais de dois anos a opção por uma das duas siglas, o que era até compreensível: se logo tivesse optado pela agremiação situacionista, seu ato poderia representar uma traição a Jânio Quadros, o grande eleitor de sua

31 Pelo menos um assalto a banco foi confessado por militante direitista.

vitória nas urnas de março de 1965, e, por consequência, abalar sua popularidade junto à massa janista que votara nele. Por outro lado, escolher o MDB, naquele momento com uma estrutura bem inferior a de seu rival no interior paulista, praticamente lhe tiraria a chance de concorrer com sucesso ao governo estadual pelo voto direto em 1970, perspectiva essa que retornava ao panorama político pela Constituição Federal de janeiro de 1967. E mesmo que a escolha do governador continuasse a se fazer pelo quorum de maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa, estar nos quadros da Arena, que possuía a maior bancada, credenciaria Faria Lima como forte concorrente à indicação³².

Já com luz própria, Faria Lima não se viu constrangido de aproximar-se, para surpresa de correligionários mais inveterados de Jânio, de lideranças adhemaristas, como o vereador Manoel Figueiredo Ferraz, genro de Adhemar, e o deputado federal Adhemar de Barros Filho, que teria, por conta disso, se entusiasmado a trocar o MDB, sigla pela qual se elegera em 1966, pela Arena.

Na virada de outubro para novembro, o prefeito cumpriu uma agenda de visitas a cidades do interior, em favor da campanha de candidatos da Arena nos pleitos locais.

A própria sucessão de Faria Lima já estava na pauta política daqueles dias e havia quem defendesse arduamente sua permanência à frente do Executivo paulistano. O deputado estadual Molina Júnior, levando seus cumprimentos ao aniversariante do Ibirapuera, então sede da Prefeitura, em 7 de outubro, declarou com entusiasmo: “Se for preciso, faremos um plebiscito, para confirmar a vontade do povo, para que Faria Lima fique mais tempo na Prefeitura”.

Mas o próprio Faria Lima vinha desautorizando publicamente a campanha continuísta. No início de outubro, ele já havia manifestado seu ponto de vista:

Meu mandato vai somente até o dia 8 de abril [de 1969]. A Constituição mudou a sistemática. Continuo trabalhando e não quero tratar desse assunto e tenho desaprovado, desaprovo e não concordo com nenhuma iniciativa naquele sentido³³.

Ele se referia, nessa declaração, à prerrogativa do governador em nomear o

32 A eleição de governador e vice-governador pela maioria absoluta dos deputados estaduais havia sido estabelecida pelo Ato Institucional n.3, de 5/2/1966, e dessa forma, a sucessão estadual de 1966 ocorreu; a Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967 trouxe de volta o pleito para esses cargos pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto (art.13, §2º). Todavia, a Constituição Federal de 17 de outubro de 1969 promoveria nova involução, restabelecendo a escolha por colégio eleitoral constituído pelas Assembleias Legislativas para o pleito de 1970 (art.189).

33 O Estado de S. Paulo de 2/10/1968, p.4.

prefeito da capital, com prévia aprovação da Assembleia Legislativa³⁴. Especulava-se que Faria Lima não via com bons olhos sua permanência na Prefeitura por indicação do governador porque o colocava no mesmo patamar de subordinação dos secretários de Estado. Outrossim, seria para cumprir um mandato tampão de dois anos, pouco além do final da gestão do governador Abreu Sodré, sem garantia alguma de que o sucessor dele viesse a indicar o mesmo prefeito.

Enquanto isso, o deputado estadual Mantelli Neto (Arena) iniciava, entre seus colegas, campanha para colher assinaturas em prol de Nelson Pereira, presidente da Assembleia Legislativa, com o propósito de indicá-lo ao governador na sucessão da Prefeitura de São Paulo.

A escolha dos candidatos às eleições municipais de 1968 era incumbência das Comissões Diretoras dos partidos, por força de atos de exceção expedidos pelo regime militar³⁵. A não apreciação das chapas pelas convenções partidárias foi objeto de crítica pública pelo vereador Marcos Mélega, dizendo que eram “candidatos não livremente escolhidos pelo povo”. E na indicação do seu nome à reeleição, Mélega viu-se num impasse, recusando-se a pagar uma taxa cobrada pela Arena para o registro da candidatura. Declarando-se impossibilitado de satisfazer a exigência pecuniária, chegou a telegrafar ao presidente Costa e Silva para comunicar-lhe sua desistência de concorrer, mas o problema seria resolvido com o pagamento do valor (mil cruzeiros novos), rateado entre os membros do gabinete executivo regional da Arena.

Na capital, a chapa do MDB contou com 42 candidatos, o número máximo permitido, equivalente ao dobro das cadeiras em disputa. Já a Arena lançou 40 nomes (dois registros haviam sido indeferidos, um por falta de prova de filiação partidária tempestiva e outro por ter sido feito fora do prazo).

E a escolha de um dos candidatos emedebistas bem que poderia ser arrolada no anedotário político: Sidney Carvalho Mills tentara apresentar, sem êxito, sua candidatura à Comissão Executiva, nas duas reuniões realizadas para a composição da lista de postulantes do MDB à Câmara Municipal paulistana. Inconformado, passou a fazer protestos, comparecendo diariamente, de manhã, à sede partidária e dela só saindo à noite. A todos falava da “injustiça” de que havia sido vítima, argumentando que vinha “trabalhando” para eleger-se havia mais de dois anos, e a alguns chegava até a dizer que estava disposto a por fim à própria vida caso não fosse candidato. Ocorrida uma desistência, o partido finalmente resol-

34 Constituição Federal de 1967, art.16, §1º, a.

35 Atos Complementares n.7, de 31 de janeiro de 1966, art.3º, parágrafo único, e n.29, de 26/12/1966, art.3º, caput.

veu indicá-lo. Contudo, tanto esforço seria em vão: sua votação garantir-lhe-ia a 38ª posição entre os 42 candidatos do partido.

A propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão começou em 14 de outubro para encerrar-se um mês depois. Os horários destinados ao MDB eram apresentados por deputados estaduais e federais da agremiação, que não pestanejaram em atacar o governo Costa e Silva, apresentado como uma ditadura, e a gestão Abreu Sodré. No entanto, candidatos a vereador se sentiram preteridos nessa forma de apresentação e se queixaram à direção estadual do partido que, uma semana depois, decidiu que os parlamentares apresentadores deveriam limitar-se à divulgação dos currículos dos postulantes para, na sequência, passar-lhes a palavra. A Arena, por sua vez, resolveu aderir ao mesmo modo de apresentação adotada pelo seu adversário, escalando, como apresentadores, os deputados estaduais Hélio Mendonça e Salvador Julianelli e o poeta Lima Neto, entre outros.

O vereador arenista Monteiro de Carvalho, que não concorria à reeleição, criticou os programas eleitorais, qualificando-os de espetáculos deploráveis: “Alguns municípios mantêm ligados os aparelhos para se divertir, como se divertem com o programa do Chacrinha”. E o parlamentar ainda alertava para o fato de que a maioria dos candidatos da Arena não se identificava como pertencente ao partido e alguns ainda atacavam o governo militar.

O artificialismo que estava no cerne da criação do sistema bipartidário traduzia-se na heterogeneidade das correntes políticas que ambas as siglas abrigavam. Eram mais frentes do que partidos e as manifestações de quebra de fidelidade partidária multiplicavam-se na campanha eleitoral paulistana.

Candidatos emedebistas teciam elogios públicos à administração arenista de Faria Lima, levando alguns deputados federais da legenda oposicionista a exigir da direção partidária uma fiscalização rigorosa sob pena de cassação dos registros daqueles candidatos simpáticos ao prefeito.

Na seara das infidelidades eleitorais, dois casos pitorescos chamaram a atenção da imprensa.

Um deles envolveu o deputado federal Levy Tavares, membro da direção estadual do MDB. Encaminhou uma carta a uma funcionária do partido para tentar convencê-la a votar no candidato arenista Ademar de Barros, homônimo do governador cassado. Como o parlamentar e o candidato eram pastores evangélicos, um companheiro do diretório referiu-se em tom de chiste à iniciativa de Levy Tavares: “Ele é pastor, mas de vez em quando churrasqueia uma ovelha...”

Outro caso dizia respeito ao deputado estadual Alex Freua Netto, um ex-emedebista que acompanhara Faria Lima em sua ida para a Arena. Nos bairros de sua base eleitoral, Cambuci e Ipiranga, eram distribuídos panfletos em que ele recomendava o voto ao candidato Heraldo de Queiroz, do MDB. Dias depois, Freua Netto veio a público para afirmar que não apoiava candidato algum de sua antiga legenda e que os impressos haviam sido feitos à sua revelia.

Já Faria Lima deixara claro que apoiava os candidatos a vereador que prestigiaram sua administração e, em particular, aqueles que participaram diretamente de seu governo, citando Tibiriçá Botelho (secretário de Turismo), Paulo Soares Cintra (secretário de Bem-Estar Social), Araripe Serpa (secretário de Educação), além de Sampaio Dória e Vicente de Almeida (assessores diretos do prefeito), todos eles afastados de suas funções para concorrer pela Arena. Vicente de Almeida era o candidato que tinha o apoio mais ostensivo do prefeito, contando ainda com o engajamento entusiástico da primeira-dama Iolanda Faria Lima em sua campanha (no dia da eleição, ao sair da sessão eleitoral em que votava, ela declararia seu voto a ele e daria a entender que havia sido também a escolha de seu esposo). O vereador José Carlos Meirelles, líder do prefeito na Câmara, propagandeava sua reeleição com uma foto dele ao lado de Faria Lima.

Em 15 de novembro, haveria eleições em 1.386 municípios espalhados entre onze estados brasileiros³⁶, mas era o pleito paulistano que despertava grande interesse da imprensa nacional por uma razão singular: Costa e Silva viria depositar seu voto na urna da 81ª seção eleitoral da 5ª Zona Eleitoral, instalada na sede da antiga Confederação das Famílias Cristãs, no Jardim Paulista. Ele tinha seu título de eleitor em São Paulo desde a época em que havia sido comandante do II Exército.

No dia da eleição, o presidente-marechal chegou às 8 e 45 da manhã em seu local de votação, na Alameda Campinas n. 833, sob forte esquema de segurança, envolvendo soldados do Exército e agentes da Polícia Federal e do Dops.

Ao sair da seção eleitoral onde votara, Faria Lima, indagado sobre as razões que o levaram a filiar-se ao partido situacionista, respondeu sem demonstrar empolgação por sua escolha: “Na verdade, o que contribuiu para que eu entrasse na Arena foi o desejo de construir um Brasil melhor”. E a verdade das urnas não tardaria a revelar que, se não fosse pelo apoio dele, a sigla arenista teria sofrido uma embaraçosa derrota no maior colégio votante do país.

Encerrada a votação, o início das apurações estava marcado para as 12 horas do dia seguinte no Pavilhão Internacional do Ibirapuera.

36 Números publicados n'O Estado de S. Paulo de 14/11/1968, p.5.

Dos 2.047.630 eleitores aptos a votar na eleição paulistana, 1.697.829 de eleitores efetivamente exerceram o direito de sufrágio desta forma:

673.477 votos para a Arena (39,7%)
582.060 votos para o MDB (34,3%)
93.960 votos em branco (5,5%)
348.332 votos nulos (20,5%)

Somando o não comparecimento verificado aos votos em branco e nulos, a ilação era evidente: quase 39% dos eleitores paulistanos expressaram seu desalento quanto à situação política vivida naqueles conturbados tempos (no pleito de 1963, esse percentual não atingira 35%, patamar que já se podia considerar elevado).

E, aplicados os parâmetros legais dos quocientes eleitoral e partidário e das sobras³⁷, as urnas revelaram uma vitória apertadíssima da Arena sobre o MDB por diferença de uma cadeira (nomes parlamentares em negrito):

ARENA

- 1º) **Araripe Serpa** – 48.099 votos
- 2º) **Naylor Teles de Oliveira** – 40.173 votos
- 3º) **Mário Osassa** – 30.827 votos
- 4º) **José Maria Marin** – 28.207 votos
- 5º) **Alfredo Martins** – 27.205 votos
- 6º) **Manoel Martins de Figueiredo Ferraz** – 25.504 votos
- 7º) **Vicente de Paula Almeida Júnior** – 25.162 votos
- 8º) **João Carlos de Souza Meirelles** – 23.750 votos
- 9º) Armando Simões Netto – 23.749 votos
- 10º) **Paulo Soares Cintra** – 23.545 votos
- 11º) Carlos Eduardo **Sampaio Dória** – 22.677 votos

MDB

- 1º) José **Freitas Nobre** – 26.879 votos
- 2º) **Theodosina Rosário Ribeiro** – 26.846 votos
- 3º) **Jihei Noda** – 21.747 votos
- 4º) **Ephraim de Campos** – 20.597 votos

37 Tais conceitos constantes do Código Eleitoral vigente à época (Lei n.4.737, de 15/7/1965, arts.106 a 109) são os mesmos trazidos pela legislação anterior (Lei n.1.164, de 24/7/1950), razão pela qual se remete o leitor deste trabalho à leitura da nota 19.

- 5º) José **Tinoco Barreto** – 19.393 votos
- 6º) Francisco **Mariani Guariba** – 18.437 votos
- 7º) **Samir Achôa** – 18.319 votos
- 8º) José Antônio de **Oliveira Laet** – 18.271 votos
- 9º) **David Roysen** – 17.688 votos
- 10º) **Luiz Gonzaga Pereira** – 17.111 votos

Com 10 vereadores eleitos, o MDB superou amplamente previsões feitas no início de outubro que lhe davam a perspectiva de obter até 5 cadeiras. E os votos de legenda dados ao partido oposicionista representaram um número quatro vezes superior aos votos de legenda atribuídos ao seu rival (84.978 votos para o MDB contra 20.029 votos para a Arena).

Entretanto, foi a votação nominal que garantiu à Arena sua estreita vantagem na repartição dos 21 assentos do Legislativo paulistano e, nesse quesito, o suporte eleitoral dado pelo prefeito Faria Lima a determinados candidatos arenistas foi decisivo. Por exemplo, Araripe Serpa alcançou quase o dobro de votos do primeiro colocado emedebista e as votações de Vicente de Almeida e Sampaio Dória, debutantes em eleições, só não foram maiores que as votações obtidas pelos dois primeiros colocados da chapa oposicionista. Igualmente, Tibiriçá Botelho, que obteve 21.854 votos, ficando na primeira suplência da Arena, teve votação superior às votações de 8 vereadores eleitos pelo MDB³⁸. Sem o engajado auxílio limista à Arena, a oposição teria saído vitoriosa do embate eleitoral.

Interpretando os resultados do pleito na capital paulista, o senador Lino de Mattos, presidente da Comissão Executiva Regional do MDB, afirmou categoricamente que se tratava de “uma silenciosa manifestação de repúdio, entre outros atos governamentais, ao confinamento de Jânio Quadros”. Contudo, no resto do estado, a vitória da Arena, graças à sua estrutura presente na quase totalidade dos municípios, se mostrou incontroversa³⁹.

Dos 45 membros da Câmara Municipal de São Paulo, incluindo os suplentes que assumiram permanentemente os lugares dos vereadores eleitos deputados em 1966, 37 concorriam à reeleição e tão-somente 10 lograram êxito, 8 pela Arena e 2 pelo MDB⁴⁰.

38 Tibiriçá Botelho viria, porém, a assumir a cadeira de Manoel Figueiredo Ferraz, indicado por Faria Lima para a primeira composição do Tribunal de Contas do Município, em janeiro de 1969.

39 Em 490 municípios onde se deram eleições para o cargo de prefeito, a Arena venceu em 427, e o MDB em 63, sendo que em 306 cidades só a Arena apresentou candidatos e o MDB concorreu solitariamente em duas, enfrentando-se as duas siglas em outras 182 cidades. Para as eleições legislativas em 506 municípios, ambos os partidos se confrontaram em 262, incluindo a capital, deixando o MDB de competir em 243 cidades, e a Arena somente em uma, com o seguinte resultado total: 4.142 vereadores eleitos pela Arena (81,65%), e 931 vereadores eleitos pelo MDB (18,35%).

40 Pela Arena: Naylor de Oliveira (que substituíra Ary Silva), Mário Osassa, José Maria Marin,

A redução de cadeiras, perpetrada pela Constituição de 1967, imposta pela ditadura militar e aprovada servilmente pelo Congresso Nacional, prejudicava sensivelmente a tentativa de reeleição de parlamentares que vinham construindo, um mandato após o outro, suas trajetórias políticas no Palacete Prates, entre os quais: na Arena, Brasil Vita (4º suplente), Benedicto Rocha (7º suplente), Aurelino de Andrade (8º suplente), Anna Lamberg Zéglio (12ª suplente) e Agenor Mônaco (16º suplente) e, no MDB, José Diniz (10º suplente). Mas talvez o impacto maior tenha sofrido Marcos Mélega, o 6º suplente arenista, que vinha sendo eleito ininterruptamente para a Câmara paulistana desde 1947.

Pouco antes da proclamação, pela Justiça Eleitoral, dos vereadores paulistanos eleitos, a questão da permanência de Faria Lima na Prefeitura voltava com força, articulando o deputado estadual Alex Freua Netto um movimento pró-permanência do brigadeiro no comando da cidade, e os boatos nesse sentido reforçaram-se quando da visita do prefeito, em 27 de novembro, ao presidente Costa e Silva. Indagado por jornalistas se o motivo daquele encontro havia sido a sucessão municipal, Faria Lima, com ênfase, respondeu negativamente e que a conversa tinha girado em torno dos resultados eleitorais na capital.

Em início de dezembro, provocado por declaração do secretário municipal de Finanças, Quintanilha Ribeiro, segundo a qual Faria Lima preferia a Prefeitura ao papado ou ao reinado da Inglaterra e ainda não havia sido consultado sobre sua permanência no cargo, o governador Abreu Sodré disse que teria a honra de mantê-lo desde que assumisse o compromisso de não concorrer ao cargo de governador, pois não queria ver a Prefeitura transformada em trampolim político.

Falou-se até que Carvalho Pinto e Laudo Natel, se confirmadas suas candidaturas à sucessão estadual, poderiam subscrever um protocolo no qual assumiriam o compromisso de que, quem fosse eleito governador, manteria Faria Lima na Prefeitura. Entretanto, o passar do tempo denotaria quão inúteis foram essas cogitações⁴¹.

Na noite de 9 de dezembro de 1968, uma segunda-feira, deu-se, no Teatro Municipal, a cerimônia de diplomação dos eleitos e seus suplentes à Câmara

Alfredo Martins (que ocupara o lugar de Alex Freua Netto), Manoel Figueiredo Ferraz, João Carlos Meirelles (que assumiria a cadeira de Emílio Meneghini), Armando Simões Netto e Paulo Soares Cintra; e, pelo MDB: Mariani Guariba (que tomara posse na cadeira de Laércio Corte) e Luiz Gonzaga Pereira.

41 Abreu Sodré diz, em sua autobiografia *No Espelho do Tempo – Meio Século de Política* (1995, pp.181 a 182), que chegou a sugerir ao presidente Costa e Silva que mantivesse o brigadeiro no cargo, mas o marechal desconversou, aparecendo depois com o nome de Paulo Maluf, então superintendente da Caixa Econômica Federal em São Paulo. Faria Lima, vitimado por um infarto, viria a falecer em 4 de setembro de 1969, findando-se assim uma das carreiras políticas mais promissoras daquele período.

de São Paulo. Presentes os juizes titulares das seis zonas eleitorais da capital, falaram os deputados federais Arnaldo Cerdeira, presidente estadual da Arena, e Ewaldo de Almeida Pinto, vice-presidente estadual do MDB, e o prefeito Faria Lima, encerrando a sessão o juiz eleitoral que a presidia, Joaquim Bandeira de Mello. A ata desse ato solene registra que reinava “ambiente de caloroso entusiasmo, sendo os diplomados e os oradores saudados com salvas de palmas”. Jamais os presentes àquela festa democrática poderiam antever a tragédia institucional que se abateria sobre o Brasil quatro dias depois.

9 A NOITE QUE PARECEU ETERNA

O mês de dezembro de 1968 iniciou-se sob a expectativa do desenlace do enredo que já durava três meses, envolvendo o deputado Marcio Moreira Alves e seus algozes de farda. No final de novembro, a Arena efetuara uma manobra no sentido de substituir nove de seus deputados federais na Comissão de Constituição e Justiça com o objetivo de garantir a aprovação do parecer favorável à licença para processar o parlamentar emedebista. Não obstante isso, o ministro Gama e Silva já ouvia dos líderes governistas nas duas casas do Congresso Nacional, o deputado Ernani Sátiro e o senador Daniel Krieger, o prognóstico: tal licença não seria concedida uma vez que o espírito corporativista prevaleceria para proteger Moreira Alves e estaria sob o manto da votação secreta de seus pares.

O plenário da Câmara passou a tratar do assunto na sessão noturna do dia 11 de dezembro e na matutina do dia seguinte e 37 deputados, nessas duas oportunidades, discursaram sobre o caso, 24 deles oriundos de apenas cinco estados (Rio de Janeiro, Guanabara, Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul) (Pitts, 2011, p. 291).

Um dos discursos mais enfáticos foi o do líder do MDB, o deputado paulista Mário Covas, no sentido de que a licença para processar Moreira Alves, se concedida, simbolizaria “o funeral da democracia, o aniquilamento de um Poder e o cântico lúgubre das liberdades perdidas”.

E nem o temor pelo fechamento do Congresso Nacional, como acontecera no episódio da cassação de parlamentares em 1966, desencorajou a Câmara dos Deputados de rejeitar a concessão da licença, por 216 a 141. O resultado da votação provocou gritos de “muito bem”, o irrompimento de ardorosas palmas e o entoar, espontâneo e comovido, do Hino Nacional.

Entretanto, seria uma vitória efêmera: a ditadura já tinha engendrado seu revide e um dos indícios disso foi a apreensão, na manhã do dia 13, de parte das edições do *Jornal da Tarde* e d'O *Estado de S. Paulo* que continham o editorial "Instituições em frangalhos", no qual se comentava a histórica votação. A ordem partira de Gama e Silva e uma perua da Polícia Federal ficou estacionada por horas dentro da seção de distribuição da empresa jornalística para impedir a saída dos exemplares.

Às cinco horas da tarde, o presidente Costa e Silva reuniu-se, no Palácio das Laranjeiras, Rio de Janeiro, com o Conselho de Segurança Nacional (CSN), nada mais do que um colegiado fantoche submetido ao despotismo não esclarecido do marechal, para tratar dos termos do ato ditatorial a ser baixado. E poucos minutos antes das 23 horas, o ministro de Justiça, falando para todo o país pelo microfone da Agência Nacional, comunicou a edição do Ato Institucional n. 5. Era uma sexta-feira 13. Para os supersticiosos e fatalistas, a confirmação cabal de um agouro maior: também numa sexta-feira 13, quase cinco anos antes, ocorrera o comício de João Goulart que se revelou desastroso para o final abrupto de seu governo.

A aberração jurídica que se acabava de parir, permitia, entre outras coisas, que o presidente da República: decretasse o recesso das casas legislativas no âmbito federal, estadual e municipal, em estado de sítio ou fora dele; adotasse medidas como o estado de sítio autorizativo da suspensão de liberdade de reunião e de associação e censura de correspondência, da imprensa, das telecomunicações e divisões públicas; e suspendesse, ouvido o CSN, os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de dez anos, e ainda cassasse mandatos eletivos federais, estaduais e municipais. Era o mais drástico dos atos institucionais até então editados.

E o presidente-marechal não hesitou em exercer uma das prerrogativas espúrias que acabara de autoconceder-se: decretou, por tempo indeterminado, o recesso do Congresso Nacional a partir daquela data⁴².

No final, a solução dada pela classe política ao caso Moreira Alves, em homenagem ao princípio da inviolabilidade do mandato parlamentar, provocara a radicalização do regime. Por outras palavras, "a mobilização estudantil, a agitação sindical e até os primeiros rumores de um movimento armado não bastavam para justificar um novo Ato Institucional – apenas a intransigência política poderia cumprir este papel" (Pitts, 2011, p. 288).

42 Ato Complementar n.38, de 13/12/1968, art. 1º. O recesso do Congresso Nacional somente ficaria suspenso a partir de 22 de outubro de 1969 (Ato Complementar n.72, de 15/10/1969).

A edição do AI-5 e o fechamento do Congresso Nacional provocaram um efeito esmorecedor na cerimônia realizada na manhã do dia 16, um sábado, para marcar o início das obras do metrô paulistano. Após os discursos de Quintanilha Ribeiro, João Carlos Meirelles, Gioia Júnior e Faria Lima, a benção dada pelo cardeal-arcebispo Agnelo Rossi e a assinatura do termo de início das obras, o prefeito desceu do palanque e subiu numa máquina escavadeira para retirar a primeira pedra onde se começaria a construir o metropolitano, na Avenida Jabaquara, mas nem mesmo as músicas tocadas por uma bandinha e os fogos de artifício espoucados conseguiram entusiasmar os populares presentes ao evento.

Preocupado com a possibilidade de que a Câmara Municipal de São Paulo fosse também declarada em recesso, o vereador Manoel Figueiredo Ferraz, seu presidente, avistou-se, no dia 17, com o ministro Gama e Silva, na casa do deputado Arnaldo Cerdeira, e dele ouviu que o governo federal não cogitava fechar os Legislativos estaduais e municipais, uma assertiva que o tempo logo se encarregaria de desmentir, ainda que poupado o parlamento paulistano dessa medida ditatorial⁴³.

No penúltimo dia de 1968, outro impacto: a suspensão dos direitos políticos, por dez anos, de Carlos Lacerda, que de aliado do regime passara à situação de *persona non grata*, e de um desembargador, aposentado compulsoriamente. O mesmo ato do presidente da República, com a chancela servil do CSN, também suspendeu os direitos políticos pelo mesmo prazo e cassou os mandatos de onze deputados federais, dez do MDB (incluindo os paulistas David Lerer, Hélio Navarro, Lurtz Sabiá e Gastone Righi), e um arenista. E, claro, Marcio Moreira Alves foi uma das vítimas das punições individuais impostas.

O primeiro mês de 1969 começou com a Câmara paulistana convocada extraordinariamente para votar projetos urgentes do prefeito Faria Lima, cujo mandato se aproximava do final.

Em 16 de janeiro, o brigadeiro deu posse, em seu gabinete, aos cinco conselheiros, à época denominados ministros, do recém-criado Tribunal de Contas do Município e cujas indicações haviam sido aprovadas pelo Legislativo uma semana antes⁴⁴.

43 Seriam fechadas as Assembleias Legislativas dos seguintes estados: a partir de 7/2/1969, Guanabara, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo e Sergipe; e, a partir de 27/2/1969, Goiás e Pará. Igualmente, as Câmaras Municipais de: Santos (SP), Nova Iguaçu (RJ) e Santarém (PA), a partir de 9/5/1969; Santana do Livramento (RS), a partir de 6/6/1969; Itu (SP), a partir de 25/7/1969; Pariqueira-Açu (SP), a partir de 23/9/1969; Sobral (CE), a partir de 29/9/1969; São João do Meriti (RJ) e Fortaleza (CE), a partir de 6/10/1969.

44 Eram eles: Teófilo Ribeiro de Andrade e Ivan Gualberto do Couto, respectivamente ex-

No mesmo dia, porém, as atenções do país se voltaram a uma reunião do CSN em Petrópolis e à brutalidade dela decorrente: a suspensão dos direitos políticos por dez anos e a cassação dos mandatos de 2 senadores e 28 deputados federais, entre eles os parlamentares por São Paulo Hary Normaton e Marcos Kertzmann, da Arena, e Mário Covas, Ivete Vargas, Anacleto Campanella, Dorival de Abreu, Emerenciano Prestes de Barros e Ewaldo de Almeida Pinto, do MDB; a cassação dos mandatos de outros 7 deputados federais, entre os quais os paulistas Yukishique Tamura, Antônio Sylvio da Cunha Bueno, Roberto Cardoso Alves e Israel Dias Novaes, todos da Arena; a suspensão dos direitos políticos por um decênio da diretora-presidente do *Correio da Manhã*, Niomar Muniz Sodré Bitencourt; e a aposentadoria compulsória de 3 ministros do STF (Evandro Lins e Silva, Victor Nunes Leal e Hermes Lima) e de um ministro do STM (general Pery Bevilacqua).

Somadas as cassações dessa vez às anteriormente havidas, a bancada paulista na Câmara dos Deputados perdeu, em pouco mais de duas semanas, nada menos do que 25% de seu total.

Mas não era só isso: o vereador emedebista eleito e ainda não empossado José Tinoco Barreto sofrera tripla punição pelo mesmo ato autoritário: suspensão dos seus direitos políticos por dez anos, perda do mandato conquistado dois meses antes nas urnas e aposentadoria compulsória no cargo de juiz-auditor da Justiça Militar Federal. Mesmo identificado ideologicamente com a direita, ele já estava em rota de colisão com a ditadura em virtude de uma série de denúncias que vinha fazendo sobre desmandos administrativos.

A cassação de Tinoco Barreto levantou uma questão jurídica. Embora o AI-5 determinasse, no parágrafo único de seu art. 4, que não seriam dados substituídos aos parlamentares cassados, adequando-se o *quorum* da casa legislativa em função dos lugares efetivamente preenchidos⁴⁵, o MDB tinha esperança de que o primeiro suplente da sigla, o médico Nelson Proença, pudesse assumir a cadeira em 1º de fevereiro de 1969, data da posse dos eleitos em 15 de novembro do ano anterior. A tese invocada para sustentar essa posição era a de que a regra mutiladora da integridade parlamentar só se aplicava a quem estivesse no exercício do mandato e não àquele que, embora diplomado pela Justiça Eleitoral, ainda não tivesse começado a exercê-lo. Entretanto, esse entendimento acabou não prevalecendo e, diferentemente do que ocorrera no episódio da cassação do vereador Moacir Longo em 1964, quando o primeiro suplente do PSB assumiu sua

secretário dos Negócios Internos e Jurídicos e ex-chefe de Gabinete da Prefeitura na administração Faria Lima; os vereadores Luiz Domingues de Castro, que não concorrera à reeleição, e Manoel Figueiredo Ferraz; e o deputado estadual Paulo Planet Buarque, que havia sido líder do governo Abreu Sodré na Assembleia Legislativa.

45 Essa regra já constava do parágrafo único do art.15 do AI-2, de 27/10/1065.

cadeira na ausência de norma restritiva sobre isso, o MDB já começaria a legislatura com um lugar irremediavelmente perdido. E não permaneceria só nisso: no início de julho de 1969, seria cassado outro vereador emedebista, o general da reserva Mariani Guariba. A Arena se veria assim numa posição de maioria menos estreita na Câmara paulistana: 11 a 8.

Mas o acirramento da ditadura não ficaria sem resposta e uma delas foi dada, em 25 de janeiro de 1969, pelo capitão Carlos Lamarca, que vinha desde o final do ano anterior ministrando curso de tiro em São Paulo para mulheres que trabalhavam em agências bancárias como forma de reação aos frequentes assaltos aos seus locais de trabalho: ele fugiu do 4º Regimento de Infantaria do Exército levando fuzis, metralhadoras e munição para engajar-se na luta armada da esquerda.

O AI-5 mergulhou o Brasil numa escuridão de mais de dez anos que só começou a dissipar-se com a promulgação da Lei de Anistia em 1979, e a transição indolor que se viu ao final pode ser bem entendida na feliz síntese de Daniel Aarão Reis Filho, docente de História da Universidade Federal Fluminense:

Para além dos marcos cronológicos, porém o fato é que da ditadura fez-se a democracia, como um parto sem dor, sem grandiloquência ou heroísmo, sem revoluções ou morte d'homem. Cordialmente, macunaimicamente, brasileiromente (Reis Filho, 2000, p. 11).

Para chegar-se, todavia, a esse parto sem dor, não foram poucos aqueles que ofereceram suas carreiras políticas, outros tantos as próprias vidas, ao sacrifício com grande destemor.

10 CONCLUSÃO

Na virada do segundo para o terceiro decênio do século XXI, quando a radicalização ideológica voltou a se instaurar em vários regimes democráticos ocidentais e da qual o Brasil se tornou expressa vítima por conta do quase golpe de 8 de janeiro de 2023, que escancarou o assédio informacional avassalador e deturpado sobre segmentos da população, ao final vitimados por uma dissonância cognitiva coletiva praticamente insanável, a tarefa de narrar os desmandos ditatoriais numa metrópole como São Paulo é menos um exercício acadêmico e mais, muito mais, uma necessidade imperiosa e inafastável de alerta.

A democracia não pode ter lado, mas quem não estiver ao lado dela se posicionará contra a sociedade brasileira, porquanto é ainda a democracia, com to-

das suas imperfeições e mesmo que submetida à ação de uma elite predatória, o melhor regime político para o convívio social, no qual sempre haverá, ao menos, um resto de liberdade de expressão a permitir que uma voz grite para denunciar violações contra o ser humano.

FONTES BIBLIOGRÁFICAS E DOCUMENTAIS CONSULTADAS

ABREU, Alzira Alves de [et al]. *Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós – 1930*. Ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora FGV, CPDOC, 2001.

AFFONSO, Almino. *1964 na visão do ministro do Trabalho de João Goulart*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 2014.

BAUAB, José D'Amico. “Plínio Barreto, o devoto da democracia e a Justiça Eleitoral”. *Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo*, nova série, ano 15, n.29, jan./jun. 2012, pp. 451-475

BENEVIDES, Maria Victoria. *O PTB e o Trabalhismo – Partido e Sindicato em São Paulo (1945-1964)*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CALIMAN, Auro Augusto. *Legislativo Paulista: Parlamentares (1835-1998)*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1998.

CAMPANHOLE, Adriano e CAMPANHOLE, Hilton Lôbo. *Atos Institucionais, Atos Complementares, Leis Complementares*. São Paulo: Atlas, 1971.

CAMPANHOLE, Adriano e CAMPANHOLE, Hilton Lôbo. *Todas as Constituições do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1971.

CHIAVENATO, Júlio José. *O Golpe de 64 e a ditadura militar*. São Paulo: Moderna, 1994.

DIÁRIO DE S. PAULO, edições de set./nov. 1963.

FAUSTO, Boris (direção). *História geral da civilização brasileira/O Brasil Republicano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, t.3, v.10.

GASPARI, Elio. *A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GRINBERG, Lucia. *Partido político ou bode expiatório: um estudo sobre a Aliança Renovadora Nacional (Arena), 1965-1979*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

LIMA, José Roberto Faria e MASSARANI, Emanuel von Lauenstein (coordenadores). *Faria Lima – Uma história de amor por São Paulo*. São Paulo: Instituto de Recuperação do Patrimônio Histórico do Estado de São Paulo, 2012.

MANECHINI, Luiz Casadei (organizador). *São Paulo na Tribuna: primeira legislatura (1948-1951)*. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo/ Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2012.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. “Minha presidência do diretório metropolitano do Partido Libertador”. In BAUAB, José D’Amico (organizador). *Paulistânia eleitoral: ensaios, memórias, imagens*. São Paulo/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2011.

MARTINS, Paulo Egydio. *Paulo Egydio conta*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

MORAES, Dênis de; VIANA, Francisco. *Prestes: lutas e autocríticas – 3ª ed.* – Rio de Janeiro: Mauad, 1997.

NAPOLITANO, Marcos. *O regime militar brasileiro: 1964-1985*. São Paulo: Atual, 1998.

O ESTADO DE S. PAULO, edições de set./nov. 1963 e de out. 1968 a jan. 1969.

PITTS, Bryan. “O funeral da democracia: o caso Moreira Alves, a cultura política das elites e o estabelecimento de uma ditadura no Brasil”. In BAUAB, José D’Amico (organizador). *Paulistânia eleitoral: ensaios, memórias, imagens*. São Paulo: Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2011.

PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*. São Paulo: Editora Universidade de Brasília/ Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

PRESTES FILHO, Ubirajara de Farias. *Câmara Municipal de São Paulo: 450 anos de História*. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2012.

REIS FILHO, Daniel Aarão. *Ditadura militar, esquerdas e sociedade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos; SANTOS, Délio Freire dos. *Câmara Municipal de São Paulo: 1560-1998*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1998.

SAMPAIO, Regina. *Adhemar de Barros e o PSP*. São Paulo: Global, 1982.

SCHUBSKY, Cássio (coordenador). *A heróica pancada – Centro Acadêmico XI de Agosto: 100 anos de lutas*. São Paulo: MEMOJUS, 2003.

SERRA, José. *Cinquenta anos esta noite*. Rio de Janeiro: Record, 2014.

SODRÉ, Roberto Costa de Abreu. *No Espelho do Tempo – Meio Século de Política*. São Paulo: Best Seller, 1995.

TELLES JUNIOR, Goffredo. *A Folha dobrada: lembranças de um estudante*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

TOLEDO, Caio Navarro de. *Governo Goulart e o golpe de 64*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. Atas gerais de apuração de 1959, 1962, 1963, 1965 e 1966.

VIVEIROS, Ricardo. *Laudo Natel: um bandeirante*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010.

ASSÉDIO ELEITORAL NO AMBIENTE DE TRABALHO: ENTRE AS ELEIÇÕES DE 2024 E MÉTODOS DE PREVENÇÃO

ELECTORAL HARASSMENT IN THE WORKPLACE: BETWEEN THE 2024 ELECTIONS AND PREVENTION METHODS

Plinyo Paccioly Rodrigues Santos¹

Artigo recebido em 1º/4/2024 e aprovado em 20/6/2024.

RESUMO

À medida que se aproximam as eleições municipais, tem-se o aumento das denúncias de assédio eleitoral no ambiente de trabalho, uma forma modernizada do voto de cabresto, que por muito tempo tem assolado a política brasileira. O assédio eleitoral é aquele praticado por empresários em face de seus empregados, sendo uma evidente violação aos direitos e garantias fundamentais e sociais já conquistados, como o voto secreto e a autodeterminação política dos cidadãos. O presente estudo é qualitativo, se utiliza do método dedutivo, tomando como base pesquisas bibliográficas, matérias jornalísticas, legislação, jurisprudência, artigos e periódicos. Conclui-se que o assédio eleitoral nas relações de trabalho teve um aparente aumento nas últimas eleições, trazendo a necessidade de estudo aprofundado para se compreender as causas e os impactos sociais que traz essa forma moderna de coronelismo.

Palavras-chave: assédio eleitoral no trabalho, coronelismo, Direito do Trabalho, democracia, autonomia política.

ABSTRACT

As municipal elections approach, there is an increase in reports of electoral harassment in the workplace, a modernized form of halt voting, which has long plagued Brazilian politics. Electoral harassment is that practiced by businesspeople against their employees, being an obvious violation of fundamental and social rights and guarantees already achieved, such as secret voting and political

¹ Graduado em Direito pela Faculdade Ari de Sá (FAZ), é pós-graduado em em Direito Penal e Criminologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), e em Direito Penal Econômico e Compliance Empresarial pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), mestrando em Direito Privado na Universidade 7 de setembro (UNI7), bolsista CAPES, advogado.

self-determination of citizens. The present study is qualitative, using the deductive method, based on bibliographical research, journalistic articles, legislation, jurisprudence, articles and periodicals. It is concluded that electoral harassment in labor relations had an apparent increase in the last elections, bringing the need for in-depth study to understand the causes and social impacts that this modern form of coronelismo brings.

Keywords: electoral harassment at work, coronelismo, Labor Law, democracy, political autonomy.

Sumário

1. Introdução; 2. Do voto de cabresto ao assédio eleitoral no ambiente de trabalho; 3. A caracterização do assédio eleitoral nas relações de trabalho; 4. A prevenção ao assédio eleitoral nas relações de emprego; 5. Conclusão; Referências.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa abordar a questão do assédio eleitoral e suas consequências no contexto jurídico brasileiro, validando a lenta conscientização global do trabalho e seus direitos associados, fundamentos e formação histórica e social. A presente pesquisa bibliográfica é elaborada a partir de literatura impressa e artigos publicados online, abordando o vínculo entre empregado e empregador, filiação e assédio eleitoral no trabalho, complementado por análises jurídicas pertinentes.

A pesquisa demonstrou que o assédio eleitoral é um tema ainda pouco debatido e explorado de forma ineficiente, bem como desconhecido pelos trabalhadores, o que torna o seu exame ainda mais importante, visto que se aproxima nova eleição em âmbito municipal.

A prática do assédio no ambiente de trabalho traz implicações na esfera trabalhista de ordem cível, administrativa e até mesmo criminal. O escopo da presente pesquisa é lançar uma discussão mais aprofundada sobre a temática supramencionada, uma vez que não existem normas dedicadas a coibir tal fenômeno no ordenamento jurídico brasileiro. Um dos problemas a serem debatidos neste trabalho é o crescimento relevante dos assédios em tempos de eleição, principalmente na de 2022. Há uma evidente confusão por parte dos empregadores por não saber distinguir legalmente os conceitos de poder disciplinar e suas consequências no âmbito empresarial.

Saliento desde já que os canais de denúncia fornecidos pelo *compliance* empresarial são uma nova forma de deter essa conduta praticada no ambiente de trabalho. O abuso do poder hierárquico por parte do empregador tem uma característica antiética que desrespeita a dignidade da pessoa humana e a liberdade do empregado, por este se encontrar em situação de vulnerabilidade. Tal conduta tem o poder de afetar de forma direta o psicológico dos empregados dentro e fora da empresa.

Outro ponto de suma importância é a falta de regulamentação vigente sobre o assunto e a realidade das relações trabalhistas. A questão passa a ser como identificar a prática do assédio moral e eleitoral cometida no ambiente de trabalho. E, também, como pode ser combatida e reparada a prática do assédio moral entre as paredes da empresa?

A pesquisa utilizará procedimentos técnicos dentre os quais se destacam os métodos dedutivo e histórico. O método dedutivo realizará uma análise dos princípios basilares, da doutrina e da jurisprudência, especialmente quanto aos assuntos divergentes, sendo confrontados com intuito de chegar na conclusão almejada. De outro modo, segue-se pelo método histórico, para que se entenda que a prática não é algo novo. A pesquisa se baseia em livros de doutrina, artigos e outras publicações, bem como a legislação, que proporcionarão o fundamento para a elaboração do trabalho.

Dessa forma o presente estudo tem como objetivo geral evidenciar e reconhecer a existência do assédio eleitoral no ambiente do trabalho das relações de emprego, bem como demonstrar consequências trazidas ao empregado, e o direito que o empregado possui de reparação por danos morais sofridos pelo comportamento opressor do assediador. Assim, também traz como objetivos específicos: conceituar o assédio eleitoral e apresentar suas consequências, trazer pontos que contribuam para prevenção do assédio, compreender a indenização por dano moral e dano material e sua aplicabilidade, bem como a possibilidade de rescisão do contrato de trabalho como resultado do assédio moral eleitoral.

2 DO VOTO DE CABRESTO AO ASSÉDIO ELEITORAL NO AMBIENTE DE TRABALHO

A ideia de que um trabalhador seja submetido por seu empregador a ameaças de perda de emprego, prejuízo no ambiente de trabalho, ou até mesmo promessas de promoção e benesses no caso da eleição do candidato da preferência do empresário, é absurda em pleno século XXI, e remonta às manipulações das Oligarquias ocorridas ainda na Primeira República Brasileira.

A República Velha ou Primeira República, que compreendeu o período entre a Proclamação da República em 1889 e a Revolução de 1930, foi marcada pela promulgação da primeira Constituição Republicana do Brasil, em 1891, que passou a estabelecer o sistema de voto secreto, pondo fim ao critério de renda instituído pelo voto censitário decorrente do período imperial. No entanto, mulheres, mendigos, militares de baixo escalão do exército, religiosos e analfabetos não eram eleitores, tornando mínima a população votante, ressaltando-se que a população brasileira era composta por ao menos 85% de analfabetos na época.

Depois das revoltas armadas ocorridas nos períodos de 1891 e 1893, foi dado início à República Oligárquica, formada pelas elites latifundiárias, especialmente produtores de café e de leite dos Estados de São Paulo e Minas Gerais, assegurando-lhes o direito de elaborar a legislação eleitoral de acordo com seus interesses.

Visando à manutenção do poder, os oligarcas nomeavam coronéis como chefes políticos locais, pois como grandes proprietários rurais, eram influentes e senhores dos meios de riqueza naquela região. Os coronéis possuíam a capacidade de controlar centenas de colonos, meeiros e posseiros, estes que eram pessoas miseráveis e dependentes sociais, tornando possível o controle absoluto do voto local que obrigatoriamente deveria ir para o candidato indicado.

Em contrapartida, eram oferecidas trocas de favores e benesses diversas ao povo, ou do contrário era empregado o uso de violência física para fazer valer a imposição do voto direcionado. A fiscalização era possível através do “voto descoberto”, instituído pela Lei n. 1.269, de 15 de novembro de 1904², deixando o povo à mercê das vontades da elite, isto é, dos coronéis. Essa dinâmica foi descrita por Victor Nunes Leal, na obra clássica “Coronelismo, Enxada e Voto”, publicada em 1948. O trecho a seguir sintetiza os efeitos desse fenômeno:

O coronelismo representa, assim, uma forma de poder local baseada na liderança dos grandes proprietários de terra, que exercem seu domínio político e econômico sobre a população rural, influenciando de maneira decisiva o processo eleitoral e a administração pública (Leal, 2012, p.).

Quando isso não se mostrava suficiente para eleger o candidato desejado, a corrupção e a fraude eleitoral eram institucionalizadas em prática constante.

2 “Art. 57. A eleição será por escrutínio secreto, mas é permitido ao eleitor votar a descoberto. Paragrapho unico. O voto descoberto será dado apresentando o eleitor duas cédulas, que assignará perante a mesa eleitoral, uma das quaes será depositada na urna e a outra ficará em seu poder, depois de datadas e rubricadas ambas pelos mesarios.”

Dessa forma surgiu o termo “voto de cabresto” ou de “curral”, justamente pelo controle da votação dos eleitores pertencentes a determinado cercado eleitoral chefiado por um coronel.

Em pesquisa realizada pelo jornal Datafolha (Balago, 2022), os relatos mais frequentes são entre jovens de 16 a 24 anos, que ganham até dois salários-mínimos, tornando-se as queixas mais raras de acordo com o aumento da renda. Assim como ocorreu na época do coronelismo, o assediador se vale da sua ascendência socioeconômica, a fim de coagir pessoas simples, de baixa renda e extremamente dependentes do trabalho.

O levantamento indica que o assédio eleitoral ocorreu mais entre assalariados sem registro do que entre assalariados com registro, de certo porque os primeiros não possuem qualquer garantia de subsistência diante da perda da renda, possivelmente já sendo vítimas de uma contratação irregular, admitida em visível precarização do trabalho.

O número de denúncias, ainda que careçam de investigação, é grande e demonstra que o ambiente de trabalho foi igualmente contaminado pela polarização política, devendo tal violência ser combatida pelo Estado e instituições, inclusive com políticas voltadas ao combate de assédio no ambiente de trabalho, como já vêm sendo providas pelo Ministério Público do Trabalho (MPT)³.

Dessa forma, cabe às instituições que atuam junto ao patronato garantir um ambiente de trabalho saudável, assim como aos empregadores proporcionar esse ambiente de conforto, que não favoreça o aumento das já prevalentes doenças psicossociais, a fim de salvaguardar a democracia e o Estado democrático de direito.

Além do mais, o assédio eleitoral é conduta criminosa prevista no Código Eleitoral (Lei no 4.737/1965). As condutas estabelecidas nos artigos 299 a 301, com pena de reclusão de até 4 anos e multa podem ser entendidas como pertencentes a essa categoria de assédio eleitoral. Partindo da mesma premissa, o impedimento ou embaraço ao sufrágio também está tipificado como conduta criminosa pelo Código Eleitoral, nos termos do artigo 297, com pena de detenção de 6 meses e multa.

Outro entendimento não poderia ser diferente porque o direito ao voto é garantido constitucionalmente a todo cidadão. Assim, no país, além de se tratar de

3 MPT. NOTA TÉCNICA/COORDIGUALDADE n° 001/2022. Nota Técnica para a atuação do Ministério Público do Trabalho em face das denúncias sobre prática de assédio eleitoral no âmbito do mundo do trabalho. Disponível em <https://mpt.mp.br/pgt/noticias/nt-assedio-eleitoral.pdf>.

uma conquista social para o exercício da soberania popular, deve ser exercido de modo direto e secreto, nos termos do artigo 14 da CF/88, devendo ser garantido ao cidadão exercer a sua autodeterminação política sem qualquer constrangimento.

Assim não cabe ao empregador saber a opção política do trabalhador e menos ainda interferir com a possibilidade de punição e/ou retaliação quando seja diversa dos seus interesses pessoais. Ao se tratar de manifestações no ambiente da internet, não é admissível ao empregador coagir o empregado em razão de postagens nas redes sociais.

O comportamento é potencialmente discriminatório, além de manifestamente antidemocrático, ofendendo outras liberdades e garantias constitucionais como o direito à dignidade da pessoa humana, também como nos mostra o art. 1º, II, da Constituição, à liberdade de expressão (art. 5º, IV e IX), à liberdade de crença (art. 5º, VI) e ao voto de acordo com a consciência política de cada cidadão (art. 5º, VIII), além da liberdade partidária (art. 17º), considerando que o sistema eleitoral contempla a pluralidade em representatividade da diversidade política e social da nação.

A conduta assediada fere também normas internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Convenção nº 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil e promulgada pelo Decreto nº 65.150/1968, que pelo seu artigo 1º, I, a, tendo em vista a discriminação expressamente compreendida em toda distinção, exclusão ou preferência pautada na opinião política, “com efeito a destruir ou alterar a igualdade de oportunidade ou de tratamento em matéria de emprego ou profissão”. No mesmo sentido, a Convenção n. 190, da OIT, adotada em 2019, no art. 5º, estabelece o dever de respeitar, de promover e de realizar os princípios e os direitos fundamentais no trabalho, como também reconhece que a violência e o assédio no mundo do trabalho constituem violações ou abusos aos Direitos Humanos.

Tem-se com isso que a ninguém é dado o direito de interferir na liberdade de escolha do eleitor, menos ainda ao empregador, que não detém poder diretivo absoluto, pois limitado aos preceitos legais e constitucionais, inclusive à normativa internacional. Dessa forma, o empregador conquanto possa impedir por meio de políticas internas a manifestação partidária dos seus empregados dentro do local de trabalho ou por seu cargo, não tem o direito de gerenciar as suas vidas privadas ou mesmo qualquer manifestação de caráter pessoal do trabalhador, como foi abordado anteriormente.

Visando coibir comportamentos que possam ser caracterizados como assédios no ambiente de trabalho e que venham a interferir na autodeterminação política do trabalhador, a legislação se pauta ainda nas disposições contidas na Resolução TSE 23.735/2024 (que dispõe sobre condutas ilícitas em campanha) e na Lei 9.504/97 (que estabelece as normas para as eleições).

Qualquer abuso nesse sentido, configurando o assédio eleitoral no ambiente de trabalho, é passível de rescisão indireta por falta grave do empregador (art. 483, CLT), com repercussão ainda nas esferas criminal e cível, até mesmo administrativa, além de reparação por danos morais e materiais, inclusive de forma coletiva.

Ressalto que, há muito, o Tribunal Superior do Trabalho tem autorizado a reintegração do empregado quando constatada infringência à liberdade política do trabalhador, bem como caracterizado abuso no direito potestativo de resilição contratual pelo empregador, evidenciando a demissão discriminatória. Veja:

Direito potestativo de resilir o contrato. Abuso. O exercício pode mostrar-se abusivo. Despedido o empregado em face da convicção política que possui, forçoso é concluir pela nulidade do ato e consequente reintegração, com o pagamento dos salários e vantagens do período de afastamento. A liberdade política é atributo da cidadania, não passando o ato patronal pelo crivo da Constituição no que encerra, em torno do tema, garantias mínimas do cidadão. (TST-Ag. E-RR 7/89, Rel.: Min. Marco Aurélio, Ac. SDI 1810/89).

Entretanto, embora precedentes pacificados pelo Tribunal Superior, estes não se mostraram suficientes para coibir essa nova roupagem do coronelismo, que tomou significado protagonismo em pleno século XXI, com as últimas eleições, a disparada de denúncias de assédio eleitoral no trabalho, inúmeros Termos de Ajustes de Condutas (TAC) foram firmados por empresários com o Ministério Público do Trabalho, geralmente prevendo uma retratação pública e comprometimento com o direito à livre manifestação de voto, bem como de não campanha pró ou contra qualquer candidato, além de eventual reparação por danos coletivos, já que toda sociedade sofre com isso.

Enfim, trazendo os argumentos apresentados, resta saber quando se caracteriza assédio eleitoral? Quais são as principais medidas de prevenção?

3 A CARACTERIZAÇÃO DO ASSÉDIO ELEITORAL NAS RELAÇÕES DE TRABALHO

Através da Resolução nº 355, de 28 de abril de 2023, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CJST) instituiu procedimentos administrativos a serem adotados em ações judiciais que versem sobre o assédio eleitoral no ambiente de trabalho. Assim, para subsidiar as medidas regulamentadas foram considerados os conceitos destacados abaixo:

Art. 2º Para fins da presente Resolução, considera-se assédio eleitoral toda forma de distinção, exclusão ou preferência fundada em convicção ou opinião política no âmbito das relações de trabalho, inclusive no processo de admissão. Parágrafo único. Configura, igualmente, assédio eleitoral a prática de coação, intimidação, ameaça, humilhação ou constrangimento, no intuito de influenciar ou manipular o voto, apoio, orientação ou manifestação política de trabalhadores e trabalhadoras no local de trabalho ou em situações relacionadas ao trabalho.

Dessa forma, a prática do assédio eleitoral no âmbito das relações de trabalho pressupõe a existência de condutas abusivas praticadas pelo assediador (coação, intimidação, ameaça, humilhação, constrangimento, manipulação do voto, apoio ou manifestação política, ou até mesmo promoções) e que elas ocorram contra os trabalhadores nas dependências da empresa ou em situações relacionadas ao trabalho.

Decerto, a descrição das condutas dessa modalidade de assédio não é taxativa, especialmente porque a lógica da sistemática trabalhista visa a proteção do trabalhador, o que se extrai do próprio conceito do princípio fundamental ao trabalhador: o princípio da proteção. Nesse sentido, segundo o professor Mauricio Godinho Delgado (2019, p. 233):

O princípio tutelar influi em todos os segmentos do Direito Individual do Trabalho, influenciando na própria perspectiva desse ramo ao se construir, desenvolver-se e atuar como direito. Efetivamente, há ampla predominância nesse ramo jurídico especializado de regras essencialmente protetivas, tutelares da vontade e interesses obreiros; seus princípios são fundamentalmente favoráveis ao trabalhador; suas presunções são elaboradas em vista do alcance da mesma vantagem jurídica retificadora da diferenciação social prática. Na verdade, pode-se afirmar que sem a ideia protetivo-retificadora, o Direito Individual do Trabalho não se justificaria histórica e cientificamente.

Assim a partir das noções trazidas por este princípio, basilar para o direito do trabalho, tem-se que existe uma tendência de que as condutas descritas como caracterizadoras do assédio eleitoral nas relações de trabalho sejam analisadas sob uma perspectiva mais ampla, a fim de verificar se a situação fática se insere ou não no conceito do crime eleitoral.

No que concerne a afirmação de que as condutas não são taxativas, na pesquisa desenvolvida por Nayana Shirado (2015, p. 11), a autora concebe o conceito de assédio a partir da seguinte perspectiva:

Assim, por se tratar de uma modalidade de assédio, pode-se afirmar que está associado à ideia de coagir, impor, pressionar o trabalhador, pouco importando o liame contratual (efetivo ou temporário), ou o tomador do serviço (entidade privada ou pública), com o objetivo de fazer aderir a determinados grupos políticos, obter-lhe voto e/ou apoio a candidatos no interesse do assediante, contra a vontade do assediado, ou ainda associado à conduta de fazer adotar determinadas posturas político-ideológicas contrárias às da vítima.

A partir da definição apresentada, é possível observar que o assédio eleitoral nas relações de trabalho se configura a partir da prática das seguintes ações: *coagir, impor, pressionar* e que tenha as seguintes finalidades: *a) obtenção de voto e/ou apoio a candidatos de interesse do assediador; b) que o voto e/ou apoio seja obtido contra a vontade do assediado; ou c) que o assediado adote posturas político-ideológicas contrárias às que deseja.*

Ainda, depreende-se que a autora considera que o assédio eleitoral nas relações de trabalho está ligado à existência de uma relação de emprego, no sentido de que ela afirma que não importa se o trabalhador, vítima do assédio, seja efetivo ou temporário ou se o trabalho esteja sendo prestado para um tomador de serviço (entidade pública ou privada). Nesse ponto, ao comparar o conceito apresentado acima e aquele apresentado pelo CSJT, é possível constatar uma divergência, a qual está relacionada sobre a necessidade ou não de existir uma relação formal de emprego para que seja constatada a prática do assédio eleitoral laboral.

A divergência mencionada existe na medida em que, ao definir o contexto em que ocorre a prática do assédio, o Conselho utiliza as expressões “no âmbito das relações de trabalho”, “no local de trabalho” e “situações relacionadas ao trabalho”, enquanto a autora apresenta o conceito considerando três modalidades contratuais decorrentes da relação emprego, quais sejam: trabalho efetivo, trabalho temporário ou trabalho prestado para um tomador de serviço.

A distinção entre relação de trabalho e relação de emprego já é bastante discutida pelos doutrinadores do campo do direito do trabalho. Para Carlos Henrique Bezerra Leite (2023), a própria redação do artigo 114 da Constituição Federal demonstra a opção legislativa do constituinte originário em estabelecer uma distinção entre os dois tipos de relação.

Em vista do exposto, no que pese as definições de assédio eleitoral laboral concebidas pelo CJST e por Nayana Shirado (2015) serem de grande valia para o estudo do assédio eleitoral no ambiente de trabalho e não serem excludentes, mas complementares, a divergência apresentada revela-se necessária para compreender que se é o empregado e/ou o trabalhador o sujeito passivo dessa modalidade de assédio.

Dessa forma, considerando a ampliação da competência da Justiça do Trabalho, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, por meio da qual os trabalhadores não empregados passaram a ter o direito de discutir os direitos decorrentes da relação de trabalho por meio da utilização do procedimento trabalhista, revela-se prudente ponderar que o assédio eleitoral laboral pode atingir tanto trabalhadores quanto empregados.

No contexto do assédio eleitoral nas relações de trabalho, outro ponto de questionamento refere-se à possibilidade desta modalidade de assédio também ser praticada no serviço público ou se é inerente à iniciativa privada.

Diante do que foi discutido e cumprindo com a promessa do capítulo anterior, mostrando as principais características do assédio, neste tópico, foi possível observar que apesar do tema do assédio eleitoral nas relações de trabalho não ser novo na sociedade brasileira, não há uma tipificação expressa do delito e tampouco previsão específica na legislação trabalhista.

4 A PREVENÇÃO AO ASSÉDIO ELEITORAL NAS RELAÇÕES DE EMPREGO

Com o objetivo de criar um ambiente de trabalho mais digno, saudável e sustentável, nas eleições de 2022, o Ministério Público do Trabalho, a Ordem dos Advogados do Brasil e outros órgãos de fiscalização tiveram um papel fundamental no combate e na prevenção do assédio moral e eleitoral no âmbito das empresas. Essas instituições são canais para receber e gerenciar notícias sobre a existência de ações ou circunstâncias propícias a assédio moral, eleitoral, sexual, dentre outras contra servidores, empregados, e não distante disso os estagiários, aprendizes, e demais funcionários.

No contexto dinâmico e complexo dos ambientes de trabalho, seja ele formal ou não, a prevenção do assédio eleitoral tem emergido como uma preocupação crucial para as organizações empresariais, com a necessidade de estabelecer diretrizes claras, práticas e eficazes para evitar a influência política indesejada e proteger a integridade do ambiente de trabalho.

Desse modo, este artigo aborda alguns métodos de prevenção no ambiente de trabalho. O primeiro é a criação e implementação de políticas organizacionais robustas e que sejam amplamente publicizadas. Tais políticas devem definir com clareza o que constitui o assédio eleitoral, bem como as penalidades associadas a tais condutas, a comunicação dessas políticas por meio de treinamentos, materiais informativos e documentos escritos. Ações como essas são essenciais para assegurar a compreensão e adesão de todos os funcionários da empresa.

Outro modo interessante são as restrições de atividades políticas no local de trabalho. Isso engloba a proibição de práticas como a distribuição de material eleitoral, discussões partidárias acaloradas e pressões para apoiar determinadas causas ou candidatos. Assim, estabelecer um ambiente neutro em relação a questões políticas é crucial para preservar a imparcialidade da empresa.

Como mencionado no início deste artigo, a existência de canais de denúncia e suporte, incorporados ao *compliance* da empresa e suas políticas, é um passo fundamental para sua implementação. A criação de canais de denúncia confidenciais é crucial para encorajar a delação segura e eficaz do assédio eleitoral, permitindo que os funcionários se sintam respaldados ao reportar incidentes, com a certeza de que suas preocupações serão tratadas de maneira apropriada e sem medo de retaliação. Além disso, no contexto do *compliance* empresarial, é importante destacar a avaliação de riscos (*risk assessment*), que envolve a participação dos colaboradores na identificação de potenciais riscos, situações adversas e obstáculos que possam impactar a empresa, desde um contrato mal redigido até casos de assédio dentro da organização.

Outro ponto: treinamentos e sensibilizações que também podem ser implantados por políticas internas. A implementação de programas de treinamento periódicos visa educar os funcionários sobre o assédio eleitoral e seus impactos prejudiciais no ambiente de trabalho. Esses programas são vitais para aumentar a conscientização e compreensão dos limites aceitáveis no ambiente corporativo.

A fiscalização e a aplicação consistente das políticas anti-assédio eleitoral traz segurança no ambiente de trabalho. As medidas disciplinares devem ser aplicadas de maneira justa e consistente a todos os envolvidos, demonstrando

a seriedade da empresa na manutenção de um ambiente respeitoso. O monitoramento e acompanhamento não estão longe do explicitado no parágrafo anterior, assim a realização de pesquisas de clima organizacional e outras formas de monitoramento ajudam a detectar potenciais casos de assédio eleitoral. Isso permite que haja a identificação precoce de problemas, possibilitando a intervenção antes que se agravem.

Por fim a colaboração com órgãos externos em casos mais graves ou complexos, a colaboração com órgãos especializados em questões legais ou de direitos humanos pode ser benéfica para lidar com situações de assédio eleitoral.

Em síntese, a implementação de diretrizes claras, o treinamento contínuo, a aplicação consistente de políticas e a criação de um ambiente de trabalho imparcial e respeitoso são pilares fundamentais na prevenção do assédio eleitoral no ambiente corporativo. Tais medidas não apenas protegem os direitos dos funcionários, mas também fortalecem a cultura organizacional e contribuem para um ambiente laboral saudável e produtivo.

5 CONCLUSÃO

As eleições gerais de 2022 foram marcadas por excessos, tanto no âmbito de *fake news*, como de assédios. Os anseios democráticos entraram em batalha com um fanatismo político muito mais forte do que se imaginava, culminando em crescentes relatos e denúncias de assédio eleitoral no ambiente de trabalho para órgãos de fiscalização.

O assédio eleitoral além de minar a democracia brasileira é um grande retrocesso social que remonta ao tempo das oligarquias da Velha República e dos votos de cabresto. Como foi dissertado no início desse artigo, assim sendo o ato abusivo e criminoso do poder econômico atual uma espécie de coronelismo moderno, o que é lamentável, pois seus danos são irremediáveis.

A ausência de uma regulamentação mais combativa em face dessa conduta, voltada efetivamente ao empregador, acrescida da ausência de programas de enfrentamento junto à sociedade, especialmente de maior publicidade dos canais de denúncia eficaz, tem concorrido para que o poder empresarial mantenha os abusos e violações de direitos em detrimento da classe operária, por vezes impedida de exercer a liberdade de consciência política garantida constitucionalmente a todo cidadão. Com efeito, seria o discurso populista, a polarização, o fanatismo político, a atual circunstância econômica e a precarização das relações de trabalho, um combinado de questões sociais que resultaram no

aumento do assédio eleitoral no trabalho nas últimas eleições? A resposta, ao que parece, é sim.

O protagonismo indesejado do assédio eleitoral em 2022, bem como os atos e manifestações em período pós-eleições, ensejará da sociedade um estudo jurídico mais aprofundado para compreensão das raízes sintomáticas que conduziram a democracia brasileira a essa realidade tão absurda.

Nesse sentido, revela-se importante que o trabalhador se sinta confiante e seguro para denunciar o cometimento de abusos sofridos pelo empregador, em detrimento às suas garantias e direitos constitucionais, visando assim às próximas eleições de 2024.

REFERÊNCIAS

BALAGO, Rafael. Datafolha: 4% dos eleitores dizem ter sofrido assédio eleitoral. São Paulo: *Folha de S. Paulo*. 29 out 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/10/datafolha-4-dos-eleitores-dizem-ter-sofrido-assedio-eleitoral.shtml?origin=folha>. Acesso em: 29 out. 2023.

BRANT, Danielle. MACHADO, Renato. Senado vai instalar CPI sobre assédio eleitoral depois da eleição. Brasília: *Folha de S. Paulo*. 25 out 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/10/pacheco-da-aval-para-cpi-sobre-assedio-eleitoral-mas-instalacao-deve-ficar-para-depois-das-eleicoes.shtml>. Acesso em: 29 out. 2023.

BRASIL, Congresso Nacional. *Projeto de Lei nº 2735, de 2022*. Acrescenta artigo à Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para tipificar o assédio eleitoral no ambiente de trabalho. Brasília, DF. 25 nov 2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/155054>. Acesso em 29 out. 2023.

BRASIL, Tribunal Superior do Trabalho. TST-Ag. E-RR 7/89, Rel.: Min. Marco Aurélio, Ac. SDI 1810/89. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2002-jun-14/telepar-condenada_pagar_50_mil_empregado?pagina=5. Acesso em: 29 out. 2023.

CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO (CSJT). *Resolução n. 355/CSJT, de 28 de abril de 2023*. Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho: caderno administrativo [do] Conselho Superior da Justiça do Trabalho, Brasília, DF, n. 3721, p. 4-5, 15 maio 2023. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/215819>. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>

[ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm](#). Acesso em: 29 out. 2023.

BRASIL. *Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452.htm. Acesso em: 29 out. 2023.

BRASIL. *Lei no 13.467, de 13 de julho de 2017*. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943.

BRASIL. Ministério Público do Trabalho (MPT). *NOTA TÉCNICA/ COORDIGUALDADE n° 001/2022*. Nota Técnica para a atuação do Ministério Público do Trabalho em face das denúncias sobre prática de assédio eleitoral no âmbito do mundo do trabalho. Disponível em: <https://mpt.mp.br/pgt/noticias/nt-assedio-eleitoral.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2024.

DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de direito do trabalho* - 18. ed.- São Paulo: LTr, 2019.

LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 2012.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Curso de Direito do Trabalho*. - 15. ed. - São Paulo: SaraivaJur, 2023.

SHIRADO, Nayana. Assédio eleitoral no ambiente de trabalho: a ingerência do empregador na escolha política do empregado. *Revista de Jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas*, Manaus, n. 15, 2015, p. 11.

REPRESENTATIVIDADE LGBTQIAPN+: TRANSCENDENDO AS BARREIRAS DA INVISIBILIDADE

LGBTQIAPN+ REPRESENTATIVENESS: TRANSCENDING THE INVISIBILITY BARRIERS

Rafael Teixeira Siniscalchi¹

Artigo recebido em 6/5/2024 e aprovado em 7/6/2024.

RESUMO

Este artigo analisa as possíveis barreiras à representatividade de indivíduos LGBTQIAPN+. A invisibilidade desses cidadãos perpassa, em grande medida, pela falta da ocupação de espaços de poder e decisão. Portanto, faz-se necessário entender esses obstáculos e propor melhorias para superá-los. Para tanto, este estudo faz uso de uma retomada histórica da construção da cidadania LGBTQIAPN+, através de material bibliográfico interdisciplinar e uma abordagem dedutiva. Em suma, apesar das recentes conquistas desse segmento social, foram apontados impedimentos à sua representatividade, tais como a exclusão social, a violência político-eleitoral, bem como a falta de apoio partidário, as quais podem ser enfrentadas através de ações afirmativas e por uma educação política transformadora.

Palavras-chave: LGBTQIAPN+, invisibilidade, representatividade, cidadania política.

ABSTRACT

This article analyzes the possible barriers to the representativeness of LGBTQIAPN+ individuals. The invisibility of these citizens permeates, to a large extent, the lack of occupation of power and decision-making spaces. Therefore, it is necessary to understand these obstacles and propose improvements to overcome them. To this end, this study uses a historical review of LGBTQIAPN+

¹ Mestrando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Eleitoral pelo IBMEC/Damásio e em Direito Processual: grandes transformações pela UNISUL. Bacharel em Direito pela UNESP. Analista Judiciário no TRE/SP.

citizenship, through interdisciplinary bibliographic material and a deductive approach. In short, despite the recent achievements of this social segment, impediments to its representativeness were highlighted, such a social exclusion, political-electoral violence, as well as the lack of party support, which can be faced through affirmative actions and by transformative political education.

Keywords: LGBTQIAPN+, invisibility, representativeness, political citizenship.

Sumário

1. Introdução; 2. A história do movimento LGBTQIAPN+ no Brasil; 3. A conquista da cidadania: da participação política à afirmação de direitos; 4. Barreiras e desafios à representatividade LGBTQIAPN+; 5. Considerações finais; Referências

1 INTRODUÇÃO

Ao voltarmos nossos olhares para as câmaras legislativas brasileiras e demais espaços de poder, não vislumbramos um paralelo de representatividade entre seus integrantes e a nossa sociedade, em toda a sua diversidade e complexidade. O número de mulheres, negros, indígenas, integrantes da comunidade LGBTQIAPN+, pessoas com deficiência, idosos, dentre outros representantes de grupos vulnerabilizados, nesses lugares, é inexpressivo.

Sem desconsiderar o aspecto da interseccionalidade que atravessa essas coletividades, cada segmento social possui suas peculiaridades próprias. Nos últimos anos, indivíduos LGBTQIAPN+ ganharam destaque no cenário político nacional, seja por ocuparem postos dos quais estiveram até então afastados, seja por serem vítimas das mais variadas formas de violência. Muitos deles são excluídos do próprio convívio familiar e demais círculos sociais, antes mesmo de ingressarem na arena política.

Além da violência político-eleitoral a que esse segmento social está submetido, questiona-se se existem outras barreiras que dificultam ou impedem sua presença em disputas eleitorais e, por consequência, limitem a ocupação de espaços de poder e decisão. A dificuldade do uso do nome social, agendas políticas extremamente conservadoras ou pautadas no fundamentalismo religioso, além da própria falta de apoio político-partidário, são alguns dos possíveis obstáculos a essa questão.

Importante destacar que a representatividade, por si só, não garante que os interesses desse grupo social sejam colocados em discussão, bem como, conse-

quentemente, seus direitos sejam garantidos. No entanto, a não-presença em espaços de extrema relevância, como são os cargos políticos, é algo que salta aos olhos de qualquer um e que nos leva a questionar por que a ausência desses indivíduos foi tão naturalizada. Se a nossa sociedade é tão complexa e plural, por que nossas casas legislativas não refletem essa pluralidade e diversidade?

Importante destacar que o Estado brasileiro, conforme preceitua nossa Constituição da República de 1988, tem como um de seus objetivos fundamentais promover o bem de todos, sem preconceito de qualquer espécie, ou qualquer forma de discriminação, além de ter como fundamentos a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político (Brasil, 1988).

Dessa forma, é de extrema relevância um estudo sobre a temática, que transborda o âmbito jurídico, englobando também fatores sociológicos, históricos e até mesmo psicológicos. Para tanto, esta pesquisa faz uso de material bibliográfico relacionado à Ciência Política, ao Direito Eleitoral e aos Direitos Humanos, através de uma abordagem metodológica dedutiva, partindo de uma análise histórica sobre o movimento LGBTQIAPN+ no Brasil.

Enfim, diante desse cenário de perceptível sub-representatividade, ou não representatividade desse segmento social, pretende-se entender as dificuldades enfrentadas por esses indivíduos, refletir sobre as maneiras de superar tais obstáculos e propor melhorias, mas sem a pretensão de esgotar o assunto, haja vista sua complexidade.

Portanto, é de fundamental relevância estudar o histórico de afirmação de direitos dessa coletividade, sua participação cidadã e os desafios para a transformação social, política e econômica desse grupo sistematicamente vulnerabilizado em nossa sociedade.

2 A HISTÓRIA DO MOVIMENTO LGBTQIAPN+² NO BRASIL

A história do movimento LGBTQIAPN+ no Brasil é recente, embora já esteja presente no cenário internacional há algum tempo. Ganhou destaque a partir dos anos 1980 e 1990, com a epidemia do HIV/Aids e seu combate levado a cabo pela própria comunidade. De acordo com Remom Matheus Bortolozzi, trata-se

2 A sigla LGBTQIAPN+ é uma expressão guarda-chuva que abrange lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e travestis, queer, intersexuais, assexuais, pansexuais, não-binários e o "+", que abre espaço para demais formas de sexualidade ou identificação de gênero, uma vez que a sigla está em constante mudança (UFSC diversifica, 2021). No decorrer deste artigo, a sigla poderá ser utilizada em sua forma abreviada, LGBT.

de um período em que houve grande perda de vidas, de estímulo à violência e a estigmas sociais, acompanhados por uma onda conservadora contrária às políticas progressistas de libertação sexual (Bortolozzi, 2019).

Nos Estados Unidos, em 28 de junho de 1969, um pequeno *pub* chamado *Stonewall Inn*, localizado em Nova Iorque e no qual um grupo de policiais costumava fazer incursões por ser muito frequentado por homossexuais e transexuais, entrou para a história. Na madrugada daquele dia, os frequentadores resolveram rebelar-se contra as ações da polícia, fazendo uso de garrafas, latas, pedras e até mesmo moedas, como forma de protesto contra as constantes prisões arbitrárias ocorridas no local. A rebelião de *Stonewall*, como ficou conhecida, durou três dias e, embora protagonizada pelos grupos mais marginalizados da comunidade LGBTQIAPN+, como o de travestis e *drag queens*, ganhou cada vez mais adeptos (Bimbi, 2017).

Tais acontecimentos estimularam a criação de grupos de libertação homossexual em países como EUA, Canadá, Austrália e na Europa Ocidental, como o *Frente da Libertação Gay (FLG)* (Rodrigues, 2019). Exatamente um ano depois, em 28 de junho de 1970, houve uma manifestação no *Central Park*, reunindo cerca de 10 mil pessoas, estimulando outras marchas em várias cidades e repetindo-se nos anos seguintes. Dessa forma, essa data ficou conhecida como dia do “orgulho gay” e tais manifestações repercutiram em outros lugares do mundo, coincidindo com o movimento feminista pelos direitos civis e com o movimento negro na luta contra o racismo (Bimbi, 2017).

Embora não seja possível desconsiderar as ações políticas anteriores como forma de um ativismo embrionário do *Movimento Homossexual Brasileiro*, autores como James N. Green destacam que o ano de 1978 pode ser considerado um marco inaugural do movimento LGBTQIAPN+ brasileiro. A partir desse ano, foi iniciada a publicação do jornal mensal *Lampião da Esquina*, escrito por homossexuais e considerado uma alternativa à imprensa tradicional brasileira (Green, 2020). A publicação tornou-se um marco na história do movimento no Brasil e estreou de forma provocativa em um importante momento de abertura política no país, conforme destaca Renan Quinalha:

O número zero do jornal estreou com um editorial convidativo e, ao mesmo tempo, provocador, revelando de partida uma proposta sofisticada. Com o título “Saindo do gueto”, o texto começava com um diagnóstico de conjuntura elaborado, avaliando as potencialidades e limites da “abertura” então em curso no país (Quinalha, 2021).

Além disso, tivemos a fundação do *Somos*, em São Paulo, grupo de afirmação gay, cuja natureza era o de uma associação organizada para mobilização política de seus membros em torno dos direitos homossexuais (Green, 2020).

A publicação do *Lampião da Esquina* e a criação do grupo *Somos*, embora tenham tido curta duração, de 1978 a 1983, influenciaram fortemente o movimento LGBTQIAPN+ no Brasil, contribuindo para a criação da memória desse momento histórico. Na década de 1980, principalmente, despontaram produções sobre a temática no Brasil, com destaque para a obra *Devassos no Paraíso*, de João Silvério Trevisan e *O Lesbianismo no Brasil*, de Luiz Mott, embora outros ensaios e publicações tenham ocorrido anteriormente, como a obra *O homossexual brasileiro nas últimas três décadas*, de Daniel Franco (Bortolozzi, 2019).

De acordo com a ativista e historiadora Rita Colaço, seu ensaio denominado *Movimento Homossexual* ocorreu em virtude do encerramento da publicação do jornal *Lampião da Esquina* e com o fim do grupo *Somos*, em São Paulo, uma vez que esses importantes difusores da cultura e da política homossexual brasileira deram ensejo a um sentimento coletivo de pertencimento e autorreconhecimento das diversas pessoas LGBTQIAPN+. Além disso, com o fim da publicação do jornal e das atividades do grupo, temia-se que as conquistas anteriores pudessem ser abandonadas ou esquecidas, uma vez que o período coincidiu com a eclosão da epidemia do HIV e do aumento da violência e do assassinato de homossexuais durante os anos 1980 (Bortolozzi, 2019).

A história política homossexual brasileira do período não ficou restrita a tais publicações, mas é por meio desses fragmentos ou trapos que pode ser construída uma narrativa cultural sobre a história do movimento, cujos relatos são constantemente apagados ou silenciados. Nesse sentido, a obra *História do Movimento LGBT no Brasil*, também busca reconstruir a história política e social das homossexualidades e transgeneridades no Brasil, a partir da composição de um mosaico de publicações, temas e momentos de destaque dessa mobilização (Trevisan, 2018).

Diante do forte cenário de repressão policial e política contra homossexuais vivenciado a partir do período da ditadura militar no país, são muito comuns movimentos de resistência e convivência clandestina dessas sexualidades. Esse aparato repressor, por sua vez, estimulou a formação de grupos organizados, como o já mencionado *Somos*, em São Paulo, o *Grupo de Afirmação Lésbica Feminista* (GALF) e o *Grupo de Atuação e Afirmação Gay* (GAAG), de Duque de Caxias, no Rio de Janeiro.

Posteriormente, já em um contexto de redemocratização, aparecem grupos como o *Triângulo Rosa*, também no Rio de Janeiro e o *Grupo Gay da Bahia* (GGB), impulsionados pela conquista de direitos homossexuais, pelo surgimento de pautas relacionadas ao tema nas eleições e pelo enfrentamento da epidemia do HIV/Aids.

Também digno de nota é o episódio de resistência ocorrido na cidade de São Paulo, no dia 19 de agosto de 1983, promovido, em sua maior parte, por mulheres lésbicas, no estabelecimento denominado *Ferro's Bar*. Na ocasião, as manifestantes protestavam no sentido de poder frequentar o bar e comercializar seu boletim *Chanacomchana*³ quando quisessem, o que já havia sido impedido pelo proprietário com a ajuda da própria polícia. A partir desse levante, as mulheres passaram a garantir o direito de se reunir no local que tradicionalmente costumavam frequentar (Carvalho, 2023).

Já no início dos anos 90, temos o surgimento das *Paradas do Orgulho Gay* no Brasil, sendo a primeira delas realizada na cidade do Rio de Janeiro, denominada de *Marcha pela Cidadania*. Na cidade de São Paulo, a primeira manifestação semelhante ocorreu no ano de 1997, agora com o nome de *Parada do Orgulho Gay*, que reuniu cerca de 3 mil pessoas na Avenida Paulista (Trindade, 2011).

No período contemporâneo, o movimento LGBTQIAPN+ passou a ganhar espaço no cenário político-institucional, com maior participação social, trazendo debates e reflexões, propondo mudanças e transformações, seja na luta por direitos, seja na produção de conhecimento. Nesse momento, a mobilização começou a dialogar com o movimento *queer*⁴ e ganhou destaque a criação da *Associação Brasileira de Estudos em Homocultura* (ABEH) (Green, 2018).

Através desse itinerário de lutas, o movimento disputa espaço com forças conservadoras, as quais se opõem ao debate sobre gênero e sexualidade nas escolas, proíbem produções culturais sobre a temática, obstaculizam políticas de combate ao HIV/Aids e de saúde voltada para pessoas trans, bem como incentivam terapias de reorientação sexual, também denominadas de “cura gay”.

Por outro lado, podemos mencionar importantes conquistas, tais como a garantia da identidade de gênero, com a possibilidade de utilização do nome social por pessoas trans, o direito à união civil de pessoas do mesmo sexo e a equiparação da homofobia ao crime de racismo. Fazendo-se um balanço dessas

3 Panfleto produzido pelas ativistas lésbicas feministas para divulgar o seu movimento, mas cuja venda havia sido proibida pelo proprietário do *Ferro's Bar* (Carvalho, 2023).

4 *Queer* é um termo usado para se referir a pessoas que não se identificam exclusivamente com o gênero masculino ou feminino.

conquistas, é possível vislumbrar um futuro mais justo, diverso e igualitário a cidadãos LGBTQIAPN+, em que se fortalece o espaço democrático e se consolidam os Direitos Humanos.

3 A CONQUISTA DA CIDADANIA: DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA À AFIRMAÇÃO DE DIREITOS

Em meados dos anos 60, nos grandes centros urbanos do país, já despontava uma cultura homossexual⁵. No entanto, somente no final dos anos 70, com a fundação do grupo *Somos*, em São Paulo, e com a publicação do jornal *Lampião da Esquina*, que a homossexualidade começou a ser politizada, em uma tentativa de romper-se com os limites do gueto e contestar valores hegemônicos, dentre eles, a heterossexualidade normativa (Santos, 2016).

Durante essa “primeira onda” do movimento homossexual, rejeitava-se qualquer forma de autoritarismo, bem como pregava-se uma autonomia em relação aos partidos políticos e ao próprio Estado, afirmando-se um modelo igualitário de identidade sexual (Facchini, 2005).

Importante frisar que, na década de 1970, a homossexualidade era vista por alguns setores da esquerda e pela própria sociedade como decadente. Além disso, muitos ativistas acusavam os movimentos feminista, negro e homossexual de responsáveis por fragmentar as classes trabalhadoras em suas demandas na luta contra o capitalismo (Green, 2003). Dessa forma, os militantes homossexuais de esquerda buscavam convencer seus partidários da importância da inclusão na luta contra opressão sexual como fundamental para a transformação da sociedade.

Com a “segunda onda” do movimento, já no início dos anos 80, percebeu-se uma abertura maior no que tange à participação político-partidária. Nesse sentido, alguns grupos passaram a ganhar destaque no cenário político nacional, dentre eles, o *Grupo Gay da Bahia* (GGB) e o *Grupo Triângulo Rosa*, do Rio de Janeiro.

O líder do *Triângulo Rosa*, João Antônio Mascarenhas, notabilizou-se nos debates durante a Assembleia Nacional Constituinte, na busca por convencer os parlamentares a incluir o termo “orientação sexual” dentre as proibições discriminatórias do art. 5.º da Constituição da República, em fase de elaboração. Alguns parlamentares de esquerda, como o então deputado constituinte José

⁵ Nesse período, ainda não se falava propriamente em movimento ou cultura LGBT, os quais só ganharam corpo a partir dos anos 90, em sua “terceira onda” (Pereira, 2016).

Genoíno, do PT de São Paulo, apoiaram a ideia. Embora a proposta tenha sido levada a plenário, não foi introduzida no texto final da Constituição (Câmara, 2002).

Nesse contexto, surgiram as primeiras candidaturas que tratavam da temática da homossexualidade. Ganhou destaque a candidatura do deputado estadual João Batista Breda, pelo PT de São Paulo, que tentou a reeleição no ano de 1986, declarando abertamente sua homossexualidade. Também é importante mencionar a candidatura a deputado estadual, no Rio de Janeiro, de Herbert Daniel. Figura importante na luta dos soropositivos, foi guerrilheiro e exilado político durante a ditadura militar. Além de tratar dos temas da homossexualidade, dos direitos dos soropositivos, também abraçou a causa ambiental, fundando o Partido Verde – PV, em 1989, juntamente com Fernando Gabeira, Alfredo Sirkis, e outras personalidades (Santos, 2016b).

Muitos desafios têm sido vivenciados pelos candidatos LGBT, como a falta de visibilidade, de recursos financeiros e de apoio político-social. Setores do próprio segmento têm se recusado a apoiar candidaturas LGBT, temendo que elas sejam aproveitadas para fins eleitorais, o que dificulta ainda mais a formação de alianças político-partidárias e a atração de simpatizantes da causa. Conforme os ensinamentos de Gustavo Gomes da Costa Santos:

As conveniências políticas oriundas da necessidade de estabelecer coligações com vistas a angariar apoio eleitoral (a exemplo do tempo disponível na Propaganda Eleitoral Gratuita no rádio e na televisão) e de manter uma coalizão de governo integrada por vários opositores dos direitos LGBT levam a que esses potenciais aliados do movimento LGBT não defendam explicitamente (quando não rejeitem tacitamente) as demandas do movimento LGBT. Estas têm sido utilizadas como “moeda de troca” em negociações políticas com setores conservadores, colocando-as em uma situação de marginalização no campo político. É nesse contexto que se observa o aumento expressivo das candidaturas de indivíduos assumidamente LGBT [...] (Santos, 2016b, p. 161).

Já na década de 1990, outras candidaturas LGBT despontaram pelo país. Conforme dados do GGB, nas Eleições Municipais de 1996, foram identificados dez candidatos LGBT, sendo oito candidatos gays, uma candidata travesti e outra lésbica. Em evento organizado pelo próprio GGB, os candidatos assinaram um manifesto em defesa dos direitos homossexuais, afirmando a necessidade de mais políticos LGBT e reivindicando a aprovação de leis que garantissem cidadania também para as minorias sexuais (Mott, 1996).

Nesse mesmo ano, foi eleita a vereadora Kátia Tapety, na cidade de Colônia do Piauí (PI), a primeira pessoa trans a ocupar um mandato eletivo no Brasil. Embora sua eleição tenha sido emblemática, como a primeira mulher trans a ser eleita para um cargo público no país, e tenha sido reeleita três vezes como vereadora e alcançado o posto de vice-prefeita, sua candidatura não esteve vinculada ao movimento LGBT. Em verdade, sua vitória eleitoral é fruto de seu trabalho junto à comunidade local enquanto parteira, bem como pelo fato de pertencer a tradicional família de políticos da região (Santos, 2016a).

De acordo com dados coletados junto a ABGLT (*Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais*) para as Eleições de 2008, 2010 e 2012, o número de candidaturas declaradamente LGBT teve um aumento expressivo no país. O salto quantitativo no número dessas candidaturas pode estar relacionado a uma maior visibilidade da temática junto à opinião pública, bem como por ter se tornado questão de governo, após a chegada ao poder político dos setores de esquerda, mais sensíveis à causa. Nesse período, as *Paradas do Orgulho LGBT* ganharam corpo em diversas cidades do país, bem como é elaborado plano *Brasil sem Homofobia*, com a realização de duas conferências LGBT. Ou seja, as pautas do movimento conquistaram o poder, político e simbólico, bem como algum apoio social, o que contribuiu para a sua legitimidade e seu destaque na seara política, partidária e eleitoral (Santos, 2016b).

O denominado programa *Brasil Sem Homofobia*, em 2004, foi resultado da interlocução de diversos setores da sociedade civil, movimentos sociais e do Governo Federal, que ganharam importante conotação representativa. Foram organizadas três edições da *Conferência Nacional de Políticas Públicas de Direitos Humanos LGBT*, foi criado o *Conselho Nacional LGBT*, em 2010, bem como inúmeras comissões foram distribuídas pela Administração Pública Federal, com a presença de diversos setores da sociedade civil (Pereira, 2018).

Nos últimos anos, temos presenciado na política brasileira um aumento de candidaturas declaradamente LGBT, bem como de simpatizantes à causa. Apesar da oposição de grupos conservadores e de fundamentalistas religiosos, as pautas pela extensão de direitos das minorias sexuais têm ganhado corpo, a exemplo do reconhecimento da união entre pessoas do mesmo sexo pelo Poder Judiciário.

Mais especificamente, em maio de 2011, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 4.277 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 132, a mais alta corte do país equiparou a união estável homoafetiva à união estável heteroafetiva.

Em sua obra, *Tratado de Direito Antidiscriminatório*, Adilson José Moreira afirma que nesse caso emblemático a correlação entre cidadania e sexualidade consiste em um dos aspectos mais relevantes:

Mais do que uma inovação judicial, o conceito de cidadania sexual ali desenvolvido pode ser visto como um tema que fundamenta muitas demandas de direitos. Tradicionalmente, membros de minorias sexuais são socialmente tolerados na medida em que as suas práticas ficam circunscritas ao espaço privado. O espaço público permanece identificado com a heterossexualidade e com a masculinidade, separação que marca os limites do exercício da liberdade pessoal. A designação da esfera privada como lugar de exercício da sexualidade dissidente enfrenta obstáculos na medida em que essa dimensão também está identificada com a heterossexualidade. O mundo privado é o lugar das relações familiares e as normas jurídicas representam a família como inerentemente heterossexual (Moreira, 2020, p. 647).

Essa decisão é considerada um marco histórico na conquista de direitos pela população LGBT, uma vez que, a partir dela, várias outras decisões judiciais autorizaram a realização de casamentos entre pessoas do mesmo sexo, culminando na Resolução CNJ n.º 175/2013, que proíbe as autoridades competentes de se recusarem a habilitar ou celebrar casamento civil entre pessoas do mesmo sexo. Dessa forma, casais homoafetivos passaram a ter os mesmos direitos de casais heteroafetivos previstos no Código Civil, sem a necessidade recorrerem ao Judiciário.

Outras decisões emblemáticas proferidas pelo STF, no ano de 2019, e que representaram importante vitória na consolidação da cidadania de indivíduos LGBTQIAPN+ foram aquelas decorrentes do Mandado de Injunção (MI) n.º 4.733 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) n.º 26, no bojo das quais criminalizou-se a homotransfobia ou LGBTfobia no Brasil, equiparando-a ao crime de racismo, esse tipificado na Lei n.º 7.716/89.

Interessante lição nos aponta Livia Gonçalves Buzolin, quando ressalta a importância dos agentes que historicamente influenciaram a questão dos direitos LGBT em nosso país, tais como entidades religiosas e organismos do terceiro setor ligados aos Direitos Humanos. Nesse sentido, várias arenas decisórias já foram utilizadas por esses atores, como os Poderes Executivo e Legislativo, e agora o Judiciário. Ou seja, o Poder Judiciário tem se destacado nessa seara, seja através da constitucionalização do sistema político, seja na judicialização do conflito social (Buzolin, 2022).

Os conceitos de atores e arena decisória são trazidos das bases teóricas do pluralismo político de Robert Dahl, como contribuição do campo da Ciência Política. Atores seriam as figuras detentoras de recursos políticos, como tempo livre, posição social, recursos financeiros, legalidade, legitimidade, dentre outros. Tais recursos não são distribuídos de maneira igualitária e acabam por determinar o poder de influenciar na escolha de determinada questão no debate público (Dahl, 1989).

Na busca pela afirmação dos direitos LGBT, ressalta Buzolin:

Nesse contexto, o STF foi escolhido como a arena decisória a ser analisada no endereçamento da questão dos direitos das pessoas LGBT e objeto de influência de atores considerados de incentivo e de obstáculo para a questão, classificados a partir do posicionamento favorável ou contrário ao julgamento de procedência dos pedidos das ações constitucionais (Buzolin, 2022, p. 6).

Além dessas importantes decisões proferidas no sentido de garantir direitos de pessoas LGBTQIAPN+, outras podem ser mencionadas, tais como as proferidas na ADI n.º 4.275, que, em 2018, afirmou a possibilidade do uso do nome social por pessoas transgênero e na ADI n.º 5.543, que possibilitou a doação de sangue por homens homossexuais.

Inúmeros atores políticos buscaram o Poder Judiciário na tentativa de exercer influência no processo decisório das políticas públicas voltadas à população LGBT, não só na qualidade de autores ou réus, mas também como *amici curiae*. Dentre eles, podemos citar o *Grupo Gay da Bahia* (GGB), o *Instituto Brasileiro de Direito de Família* (IBDFAM), *Conectas Direitos Humanos*, a *Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais*, a CNBB e a *Associação Eduardo Banks*.

No caso do julgamento da união homoafetiva, a CNBB ganhou papel de destaque, haja vista que se opôs à decisão favorável, apresentando argumentos de cunho moral e religioso e alegando que o vínculo conjugal só seria possível entre um homem e uma mulher. No caso da criminalização da homotransfobia, a entidade católica foi substituída por instituições evangélicas, sob a alegação de que a tipificação de tais condutas poderia criar barreiras à livre expressão do pensamento, à opinião e à crença, tais como garantidos constitucionalmente.

Apesar dos inúmeros avanços e conquistas de direitos LGBT, vários obstáculos ainda persistem, a começar pela própria representatividade política. A conquista da cidadania, a ocupação de espaços, a representatividade, bem como

a própria visibilidade desse segmento social ainda se encontra muito prejudicada. Assim sendo, é importante questionarmos quais barreiras impedem esse percurso político e social e quais as maneiras de superá-las, assunto do nosso próximo tópico.

4 BARREIRAS E DESAFIOS À REPRESENTATIVIDADE LGBTQIAPN+

Ao observarmos os espaços de poder e decisão que compõem a nossa sociedade, a exemplo das casas legislativas, não percebemos uma correspondência representativa entre seus membros e os integrantes de nossa sociedade. O número de indivíduos LGBTQIAPN+ que ocupam cadeiras no Congresso Nacional, por exemplo, é reduzidíssimo, ainda que tenhamos presenciado um aumento tímido nos últimos anos.

A questão que se coloca é por que esses indivíduos não ocupam esses espaços, ou o fazem de maneira tão limitada, reforçando os contornos de sua invisibilidade política e social. Tudo leva a crer que existem barreiras para tanto, sejam elas sociais, jurídicas, econômicas ou até mesmo psíquicas.

Embora pareça intuitivo que indivíduos LGBTQIAPN+ votem ou apoiem candidaturas LGBTQIAPN+, bem como parlamentares LGBTQIAPN+ representem interesses e direitos desse grupo minorizado, persiste o debate teórico no campo de Ciência Política, no qual se reflete acerca da própria representatividade e os limites de sua importância. O mesmo pode ser pensado em relação a outros grupos sociais, especialmente os vulnerabilizados, como o das mulheres, negros e indígenas. Esse é o debate trazido por Anne Phillips em sua obra *The Politics of Presence* (Phillips, 1995).

Dentro desse debate, argumenta-se que, sob o pretexto de contribuir para uma maior visibilidade de grupos minoritários, a ênfase excessiva na característica dos indivíduos acaba por desconsiderar suas opiniões e posicionamentos. Ou seja, prioriza-se uma política baseada na representação de determinados grupos, em detrimento de uma sustentada por ideias ou programas político-partidários. Nessa perspectiva, fortalecer politicamente algumas comunidades reforçaria relações pessoais, incentivaria favoritismos, bem como levaria à criação de estigmas sociais.

Embora os argumentos contrários a uma política da presença sejam poderosos e devem ser levados em conta, eles não se comprometem com a exclusão política de grupos subalternos, definidos por gênero, raça, etnia, e no caso dos indivíduos LGBTQIAPN+, por sua identidade de gênero ou orientação sexual. Ou

seja, muitos argumentos são no sentido de uma maior presença política, pela inclusão de grupos que se reconhecem como marginalizados, silenciados ou excluídos, o que faz com que uma política de ideias seja desafiada por uma política alternativa, a da presença. No entanto, é na relação entre as ideias e a presença que é possível encontrar um sistema mais justo e adequado de representação, não em uma oposição artificial entre elas (Phillips, 2001).

Interessante ensinamento nos traz Hanna Pitkin, em sua obra *The concept of representation*, na qual a autora faz menção aos diversos tipos de representação existentes ao longo da história, desde a artística e cultural, presentes no teatro e na pintura, até a representação política, como nós a conhecemos hoje (Pitkin, 1967).

Malgrado persista o debate acerca da representação política, a impossibilidade de se reunir todos os indivíduos para que tomem as decisões mais importantes relativas à coletividade nos leva à sua aceitação, enquanto mecanismo viável de instrumentalização do poder popular. Interessante ressaltar que, em sua origem, a representação não era necessariamente democrática, uma vez que originada da prática pela qual governantes, principalmente os monarcas, apropriavam-se de valiosos rendimentos e recursos da população para fazer guerras. Somente mais tarde, ela foi incorporada pela teoria e prática democráticas (Dahl, 2016).

Conforme já mencionado, as instituições representativas estão ocupadas por grupos sociais compostos majoritariamente por homens brancos, ricos, cisgêneros e heterossexuais. A pluralidade dos segmentos sociais que compõem a sociedade brasileira tem sido deixada de fora desses lugares. Há de se mencionar que o rompimento da invisibilidade LGBT iniciou-se na esfera privada e na ocupação das ruas e dos espaços públicos, fora da política institucionalizada.

Foi na década de 1970 que surgiu o Movimento Homossexual Brasileiro (MHB), o já referenciado grupo *Somos* e publicações como o *Lampião da Esquina*, representando o desabrochar de um ativismo homossexual. Esse movimento buscava promover novas formas de representação da homossexualidade, diferentes das representações pejorativas e estereotipadas vigentes no imaginário social de até então (Simões; Facchini, 2009).

Importante ressaltar que o movimento LGBT, que se iniciou durante um período de grande repressão política no Brasil, e que ganhou força a partir da década de 1980, é um movimento plural e não hegemônico. Inúmeras práticas, projetos e aspirações estavam e ainda estão em disputa. Tais ações, visam, de uma forma ou de outra, a modificar a cultura, garantir direitos e superar um quadro de

violências, movidas pela discriminação e pelo ódio contra aqueles que não se enquadram nos padrões heteronormativos de identidade e de gênero (Pereira, 2018).

Nesse sentido, são também os ensinamentos de Júlio Simões e Regina Facchini:

Não é por acaso que o ativismo tem enfatizado a denúncia das violências específicas contra a homossexualidade. De modo semelhante à “misoginia” ou ao “machismo”, para o caso do movimento feminista, e ao “racismo”, para o caso do movimento negro, a “homofobia” aparece para o movimento LGBT como uma âncora a partir da qual se procura estruturar as identidades coletivas associadas ao movimento (Simões; Facchini, 2009, p. 25).

Embora seja comumente utilizado o termo “homofobia”, a militância brasileira tem procurado adotar a denominação “LGBTfobia”, por ser mais abrangente e inclusiva, tendo em vista que abarca todas as identidades que compõe esse movimento social, tais como mulheres lésbicas, pessoas trans e não-binárias. Essa nomenclatura foi aprovada pela Plenária Final da 3.^a Conferência Nacional LGBT, realizada em abril de 2016, em Brasília.

Como expressão da LGBTfobia e de outras formas de violência, indivíduos LGBTQIAPN+ não ocupam os devidos espaços nas instâncias representativas. Essa exclusão social é promovida pela falta de recursos materiais e simbólicos e pelas mais diversas formas de violência, os quais obstaculizam o desenvolvimento da própria ambição política nesses indivíduos (Pereira, 2018).

A sub-representação de indivíduos LGBTQIAPN+ possui pontos de semelhança com a diminuta representatividade feminina na política. A começar pelo caráter patriarcal das estruturas políticas e sociais brasileiras que desestimula a presença de mulheres na arena política, passando pelo ideário de que o espaço público é destinado somente aos homens, bem como pela falta de recursos necessários para a disputa política, tais como recursos econômicos, tempo livre, além de uma rede de contatos.

De acordo com Cleyton Feitosa Pereira, o pensamento liberal, fundado na ideia da igualdade formal e universal de direitos (desconsiderando as diferenças e desigualdades), além da rígida separação entre o público e o privado, são fundamentais na exclusão de indivíduos LGBT da sociedade e da política (Pereira, 2016).

Para os setores mais conservadores de nossa sociedade, tais indivíduos, muitas vezes vistos como seres estranhos e anormais, seriam responsáveis por sua própria discriminação, uma vez que escolheram sua identidade sexual. Ou seja, deveriam sofrer uma série de violências como resultado de um aparato pedagógico e repressor de conversão de suas orientações sexuais e identidades de gênero.

Dessa forma, é perceptível o não desenvolvimento de uma ambição política por parte dessas pessoas, uma vez que a sexualidade e a identidade de gênero tornam-se marcadores sociais que definem valores, lugares e desigualdades. A população LGBT, de uma forma geral, entende que suas identidades e sexualidades devem ser mantidas na clandestinidade e dentro de espaços fechados, já que torná-las públicas seria vergonhoso e humilhante, o que apenas reforça a violência sofrida por esses indivíduos. Sendo assim, ocupar espaços de poder, ou politizar a sexualidade, seria a primeira transposição de obstáculo para tornar uma vida mais digna e plena (Pereira, 2016), transcendendo-se as barreiras da invisibilidade e passando-se da vergonha para o orgulho.

A falta de cidadãos LGBTQIAPN+ disputando cargos de poder configura-se reflexo da escassez de capital político, haja vista que pautas compostas por temas amplos são mais comumente aceitas e apoiadas pelas estruturas político-partidárias e pelo eleitorado como um todo. O capital político⁶ é definido por Pierre Bourdieu como um capital de reputação e notoriedade, fatores essenciais para o sucesso eleitoral.

Embora essa população tenha ganhado maior destaque nos últimos anos, principalmente nos movimentos ligados aos Direitos Humanos, a exemplo das conferências ou conselhos, esses indivíduos ainda encontram dificuldade para furar a bolha de espaços políticos tradicionais (tais como partidos políticos e parlamentos), bem como para ocupar cargos governamentais.

Os próprios partidos políticos, dirigidos majoritariamente por homens brancos, cisgêneros e heterossexuais, investem em candidaturas com maiores chances de êxito eleitoral, desprezando pautas minoritárias e priorizando o discurso econômico, a luta de classes ou a dominação do capital (a depender do espectro político) como questão primordial das relações sociais (Pereira, 2016).

Como já mencionado, os espaços de poder e decisão são ocupados por um grupo de indivíduos padronizado ou homogeneizado, alijados de minorias sexu-

6 O capital político é uma forma de capital simbólico, crédito firmado na crença e no reconhecimento ou, mais precisamente, nas inúmeras operações de crédito pelas quais os agentes conferem a uma pessoa – ou a um objeto – os próprios poderes que eles lhes reconhecem (Bourdieu, 1989, p. 187-188).

ais, as quais acreditam não possuir potencial político para ocupá-los. O medo da violência política e eleitoral é constante, uma vez que, até mesmo durante a pré-campanha eleitoral, xingamentos e ameaças já estão presentes. Uma vez eleitos e assumindo pautas LGBTQIAPN+, esses políticos não exercem seus mandatos sem o fantasma da agressão.

Nesse sentido, inúmeros são os casos que podem ser citados, na política brasileira, de violência político-eleitoral. O mais emblemático deles é o de Marielle Franco, assassinada em 2018, juntamente com seu motorista, Anderson Pedro Gomes, enquanto exercia seu mandato de vereadora na cidade do Rio de Janeiro. De posicionamento firme e confrontante, Marielle Franco, mulher negra, bissexual e periférica, que notadamente incomodava os setores mais conservadores da política carioca, teve sua vida ceifada precocemente, possivelmente vítima de intolerância política (Nascimento, 2022).

Também podemos citar o caso do ex-deputado Jean Willys, que se autoexilou em uma tentativa de proteção da sua integridade física, haja vista que possuía um mandato extremamente combativo na defesa da causa LGBT e que era vítima de constantes insultos e ameaças de morte (Cruz, 2019).

No ano de 2022, de forma inédita, presenciamos a eleição de duas deputadas federais trans, Érika Hilton, pelo PSOL de São Paulo e Duda Salabert, pelo PDT de Minas Gerais; ambas foram vítimas constantes de insultos, xingamentos e ameaças de morte, sendo digno de nota que esta última precisou ir votar com colete à prova de balas (Vasconcelos, 2022). Também podemos destacar o caso da covereadora (e agora também codeputada estadual pelo PSOL de São Paulo), Carolina Iara, primeira mulher intersexo a ocupar um mandato eletivo na Câmara de Vereadores do Município de São Paulo e que teve sua casa alvejada a tiros logo após a sua eleição, em 26 de janeiro de 2021 (Assunção, 2021).

Inúmeros casos de violência política e eleitoral sofridos pela população LGBTQIAPN+ na sociedade brasileira podem ser citados, o que só reforça os dados apontados pela ANTRA – Associação Nacional de Travestis e Transexuais de que o Brasil é o país que mais mata pessoas trans no mundo (Benevides, 2024). Além disso, a expectativa de vida dessas pessoas é de 35 anos, sendo que a maioria delas não consegue concluir o ensino médio (Benevides; Nogueira, 2021).

Imprescindível mencionar que a LGBTfobia, fortemente presente em nossa sociedade, contribui para a exclusão educacional e mercadológica, desfavorecendo o acesso a recursos econômicos e educacionais, necessários à disputa político-eleitoral. Para além da exclusão econômica, outras barreiras se impõem na busca por representatividade política, já na fase de produção da própria am-

bição, uma vez que pessoas LGBTQIAPN+ não se veem nos espaços de poder (Pereira, 2016).

O uso do nome social por pessoas trans, inclusive em documentos oficiais como o título de eleitor (garantido pela Resolução TSE n. 23.562/2018), representa um importante passo civilizatório, mas ainda há um longo caminho a ser percorrido. As desigualdades sociais geram um reflexo no cenário político, além do que barreiras e impedimentos não podem dificultar o exercício da cidadania, seja ela exercida enquanto eleitor, ou na qualidade de candidato.

Dessa forma, a falta de um vigoroso aparato legislativo que garanta direitos enfraquece as conquistas já implementadas, colocando em risco os avanços até então empreendidos. Além disso, a falta de um amplo debate sobre o tema desestimula a formulação de políticas públicas voltadas para esse segmento social tão invisibilizado.

Afinal de contas, a busca pela realização pessoal e pela felicidade não pode ficar restrita a indivíduos que se encontram dentro dos parâmetros esperados pelos segmentos mais conservadores da sociedade. A garantia da dignidade humana começa pela autorrealização, pela identificação de gênero e pelas manifestações sexuais e de afeto, sem as quais o ser humano não se torna completo em sua essência.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo iniciou com um resgate histórico do movimento LGBTQIAPN+, cujas primeiras ações de destaque em nosso país despontaram na década de 70. A revolta de *Stonewall*, marco importante na luta do movimento, e sua repercussão em outros países, como o Brasil; as publicações corajosas implementadas já em períodos ditatoriais; a formação de grupos ligados à causa; o surgimento das *Paradas do Orgulho LGBTQIAPN+*; bem como a criação de canais de interlocução entre a sociedade civil e o Estado a partir do *Programa Brasil Sem Homofobia*, ilustram o traçado histórico do movimento desse grupo minorizado.

Também foi destaque a construção da cidadania política desses indivíduos que, com muita luta e enfrentamento, tiveram alguns direitos assegurados, a exemplo da união civil homoafetiva e da criminalização da homofobia, além da possibilidade de pessoas trans adotarem o nome social em documentos oficiais. Apesar do corrente uso que se faz da pauta LGBTQIAPN+ para fins comerciais, tem se tornado cada vez mais comum a união entre pessoas do mesmo sexo

que, inclusive, adotam crianças, demonstrando para a sociedade as diferentes configurações de família possíveis.

Por fim, discorremos a respeito das barreiras e desafios à representatividade desse segmento social historicamente vulnerabilizado, partindo da própria falta de ambição política ou do desejo de disputar espaços de poder, passando pela carência de apoio político-partidário e de suporte econômico, bem como pelo cenário de violência política ainda tão presente na disputa eleitoral.

Uma vez identificadas essas dificuldades, as quais extrapolam o âmbito jurídico, é importante questionarmos quais estímulos seriam importantes no sentido de fomentar a participação desses indivíduos no processo eleitoral. Apoio político-partidário é algo fundamental para que cidadãos saiam do papel de meros eleitores e se tornem atores políticos, o que atravessa obviamente o aspecto econômico.

Apesar de alguns passos importantes já terem sido dados, é fundamental que se garanta proteção a essas pessoas, para que possam se candidatar e exercer seus mandatos com tranquilidade, sem qualquer tipo de ameaça. É necessário que pensemos em ações que vão além da política de cotas, ou da reserva de vagas para candidatos gênero-divergentes, mas que sejam construídas uma educação política e cidadã, já nas próprias escolas, e que o debate seja levado a público com seriedade.

Somente assim, lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, *queer*, intersexuais, assexuais, pansexuais e não-binários, além de outros indivíduos que fujam ao padrão hétero-cis-normativo, possam ocupar espaços de poder e decisão, agir em nome próprio, garantir seus direitos, transcender as barreiras da invisibilidade e decidir o seu próprio destino.

REFERÊNCIAS

ALVES, Douglas Santos. *Movimento LGBT, participação política e hegemonia*. 2016. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/156328>. Acesso em: 28 set. 2021.

ASSUNÇÃO, Clara; LIMA, Helder. Movimentos e lideranças cobram proteção à covereadora Carolina Iara. *RBA - Rede Brasil Atual*, 28 jan. 2021 Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/atentado-tiros-carolina-iara-bancada-feminista/>. Acesso em: 18 fev. 2024.

BARBIERI, Gisele. et. al. (Coord.) *Violência política e eleitoral no Brasil: panorama das violações de Direitos Humanos entre 2 de setembro de 2020 e 31 de outubro de 2022*. 2. ed. Rio de Janeiro: Justiça Global: Terra de Direitos, 2023. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/violencia-politica-e-eleitoral-no-brasil/>. Acesso em: 17 fev. 2024.

BARBOSA, Victor; COSTA, Ana Carolina dos Santos. A percepção do impacto das Eleições 2018 sobre a violência contra pessoas LGBT nos Estados da Bahia, São Paulo e Rio de Janeiro. *Revista Eletrônica de Ciências Sociais*. Juiz de Fora, n. 33, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/29394>. Acesso em: 05 jan. 2024.

BENEVIDES, Bruna G. (Coord.). *Dossiê: assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2023*. Brasília: ANTRA, 2024. Disponível em: <https://antrabrasil.org/wp-content/uploads/2024/01/dossieantra2024-web.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2024.

BENEVIDES, Bruna G.; NOGUEIRA, Sayonara Naidier Bonfim (Orgs.). *Dossiê: assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2020*. São Paulo: ANTRA, 2021. Disponível em: <https://antrabrasil.org/wp-content/uploads/2021/01/dossie-trans-2021-29jan2021.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2024.

BIMBI, Bruno. *O fim do armário: lésbicas, gays, bissexuais e trans no século XXI*. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2017.

BORTOLOZZI, Remom Matheus. Mosaico de Purpurina: revisitando a História do Movimento LGBT no Brasil. *RECIIS - Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde*. Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 691-695, jul./set. 2019. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/35805>. Acesso em: 13 jan. 2024.

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

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 abr. 2024.

BUZOLIN, Livia Gonçalves. Pluralismo político: o Poder Judiciário e os direitos LGBT. *Revista Direito GV*. São Paulo, v. 18, n. 1, jan./abr. 2022. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/9X7XBHKp8wpVq6Br1NqyHwD/>. Acesso em: 06 jan. 2024.

CÂMARA, Cristina. *Cidadania e orientação sexual: a trajetória do grupo Triângulo Rosa*. Rio de Janeiro: Academia Avançada, 2002.

CARVALHO, Flora Villas. Por cidades *queer*, por cartografias sapatonas: ensaio arqueológico sobre o Stonewall Inn e o Ferro's bar como lugares de memória LGBTQIA+. *Vestígios - Revista Latino-Americana de Arqueologia Histórica*. Belo Horizonte, v. 17, n. 2, p. 219–248, jul./dez. 2023. Disponível em <https://periodicos.ufmg.br/index.php/vestigios/article/view/41532/38668>. Acesso em 20 abr. 2024.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 27 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório da Pesquisa: Discriminação e Violência contra a População LGBTQIA+*. Brasília, CNJ, 2022.

CRUZ, Maria Teresa. Exílio de Jean Wyllys é sintoma de contexto de violações de direitos, apontam ONGs. *Ponte Jornalismo*, 25 jan. 2019. Disponível em: <https://ponte.org/exilio-de-jean-wyllys-e-sintoma-de-contexto-de-violacoes-de-direitos-humanos-apontam-entidades/>. Acesso em: 17 fev. 2024.

DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. 2 reimp. Brasília: UnB, 2016.

DAHL, Robert A. *Who Governs: Democracy and Power in na American City*. New Haven and London: Yale University Press, 1989.

FACCHINI, Regina. *Sopa de letrinhas? Movimento homossexual e produção de identidades coletivas nos anos 90*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

GREEN, James N. *Além do Carnaval: a homossexualidade masculina no Brasil do século XX*. São Paulo: Unesp, 2000.

GREEN, James N; QUINALHA, Renan; CAETANO, Marcio; FERNANDES, Marisa (Orgs.). *História do Movimento LGBT no Brasil*. São Paulo: Alameda Editorial, 2018.

LOPES JÚNIOR, Ozéas da Silva. *Violência e construção da cidadania da Comunidade LGBT no Brasil: aspectos históricos e religiosos*. 2016. Dissertação (Mestrado). Pós-Graduação em Ciências da Religião. PUC-MG, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: https://bib.pucminas.br/teses/CiencReligiao_Lopes%20JuniorOS_1.pdf. Acesso em: 14 jan. 2024.

MOREIRA, Adilson José. *Tratado de Direito Antidiscriminatório*. São Paulo: Contracorrente, 2020.

MOTT, Luiz. *Manifesto dos pré-Candidatos Homossexuais do Brasil - 1996*. Disponível em: <https://memoriamhb.blogspot.com/2012/09/manifesto-dos-pre-candidatos.html>. Acesso em: 01 mai. 2024.

MOTT, Luiz. *O Sexo proibido: virgens, gays e escravos nas garras da Inquisição*. Campinas: Papirus, 1989.

NASCIMENTO, Amadeu Cardoso do. A juíza, o deputado e o pastor - o discurso de ódio aos direitos humanos e a Marielle Franco. *Repositório do Instituto de Educação a Distância, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira*. Redenção, 2022. Disponível em: <https://repositorio.unilab.edu.br/jspui/handle/123456789/3353?mode=full>. Acesso em: 4 fev. 2024.

PEDRA, Caio Benevides; SOUSA, Evelyne Cirilo; RODRIGUES, Raphael Vasconcelos Amaral; SILVA, Thaysa Sonale Almeida. Políticas Públicas para inserção social de travestis e transexuais: uma análise do Programa “Transcidadania”. *Revista - Revista de Ciências do Estado*. Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p. 170-199, jan. - jul. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revista/article/view/e5091/3149>. Acesso em: 22 dez. 2023.

PEREIRA, Cleyton Feitosa. Barreiras à ambição e à representação política da população LGBT no Brasil. *Revista Ártemis*. n. 1, p. 120-131, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/artemis/article/view/35710>. Acesso em: 5 jan. 2024.

PEREIRA, Cleyton Feitosa. Notas sobre a trajetória das políticas públicas de direitos humanos LGBT no Brasil. *RIDH – Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos*. Bauru, v. 4, n. 01, 2016. p. 115-137, jan.-jun. 2016. Disponível em: <https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/307>. Acesso em: 14 jan. 2024.

PHILLIPS, Anne. De uma política de ideias a uma política de presença? *Revista Estudos Feministas*. v. 9, n. 01, p. 268-290, jan. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/FdBzZvsFvDmZLZQQm5DKY8M/?lang=pt>. Acesso em: 21 set. 2023.

PHILLIPS, Anne. *The politics of presence*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

PITKIN, Hannah. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

QUINALHA, Renan. Lâmpião da Esquina na mira da ditadura hetero-militar de 1964. *Cadernos Pagu*. Campinas, n. 61, p. e216104, 2021. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/8666868/27241>. Acesso em: 07 jan. 2024.

RODRIGUES, Vinicius Cainã Silva. O movimento LGBT vai ao mundo: uma análise histórico-discursiva de sua internacionalização. *O Cosmopolítico*. v. 6, n. 1. jun. 2019. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/ocosmopolitico/article/view/53811/31654>. Acesso em: 08 jan. 2024.

SANTOS, Gustavo Gomes da Costa. Diversidade sexual e política eleitoral: analisando as candidaturas de travestis e transexuais no Brasil contemporâneo. *Sexualidad, Salud y Sociedad. Revista Latinoamericana*. n. 23, ago. 2016. p. 58-96. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sess/a/bb84mwdz8Dc8VphrwpfHXvD/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 13 jan. 2024.

SANTOS, Gustavo Gomes da Costa. Diversidade sexual, partidos políticos e eleições no Brasil contemporâneo. *Revista Brasileira de Ciência Política*. Brasília, n. 21, set.-dez., 2016, p. 147-186. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/mMSQSYVHs5XpW9TpmbLhYYb/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 07 jan. 2024.

SIMÕES, Júlio; FACCHINI, Regina. *Na trilha do arco-íris: do movimento homossexual ao LGBT*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2009.

SOUZA, Wilians Ventura Ferreira. Movimento LGBT ocupando e transformando os espaços. *Revista Geografia em Atos - GeoAtos*. Presidente Prudente, v. 1, n. 4, p. 15, 2017. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/geografiaematos/article/view/5445>. Acesso em: 08 jan. 2024.

TREVISAN, J. S. *Devassos no paraíso: a homossexualidade no Brasil, da colônia à atualidade*. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

TRINDADE, Ronaldo. O mito da multidão: uma breve história da Parada Gay de São Paulo. *Revista Gênero*. Niterói, v. 11, n. 02, p. 73-97, 2011. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistagenero/article/view/31092/18181>. Acesso em: 03 mar. 2024.

UFSC diversifica - LGBTQIAPN+: mais do que letras, pessoas. 2021. Disponível em: <https://diversifica.ufsc.br/2021/06/25/lgbtqiapn-mais-do-que-letras-pessoas/>. Acesso em: 27 abr. 2024.

VASCONCELOS, Caê. Erika Hilton e Duda Salabert no Congresso: o que querem as deputadas trans. *Universa UOL*, 06 out. 2022. Disponível em: <https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2022/10/06/erika-hilton-e-duda-salabert-no-congresso-nossos-projetos-nao-sao-votados.htm>. Acesso em: 18 fev. 2024.

YOUNG, Iris Marion. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

CANDIDATOS E ELEITOS AO CARGO DE VEREADOR NO BRASIL: ESTUDO DO PERFIL ENTRE 2000 E 2020¹

CANDIDATES AND ELECTED FOR THE POSITION OF COUNCILORS IN BRAZIL: PROFILE STUDY BETWEEN 2000 AND 2020

Simone Cristina Dufloth²
Cláudia Júlia Guimarães Horta³
Max Melquiades da Silva⁴
Letícia Dufloth Bianchini⁵
Gabriel Luis Lisboa de Sousa⁶
Leandro Pétersson Silva Vital⁷

Artigo recebido em 18/5/2024 e aprovado em 17/6/2024.

RESUMO

O estudo investiga o perfil dos candidatos e dos eleitos ao cargo de vereador nas eleições brasileiras. Especificamente, examina o perfil investigado no que diz respeito ao sexo, idade, grau de instrução, ocupação e raça/cor de candidatos

1 Este artigo resultou de um projeto de pesquisa desenvolvido com apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), entidade à qual os autores manifestam seu agradecimento.

2 Doutora com pós-doutorado em Ciência da Informação pela Escola de Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais. Pesquisadora e professora da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro.

3 Doutora em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais com pós-doutorado na Universidade de Oxford no Departamento de Políticas Sociais e Intervenções, Inglaterra. Pesquisadora da Fundação João Pinheiro.

4 Doutor em Gestão e Organização do Conhecimento pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Pesquisador e professor da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro.

5 Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Bacharel em Administração Pública pela Escolha de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

6 Bacharel em Engenharia Elétrica pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Graduando em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro.

7 Mestre em Gestão das Organizações Públicas pela Universidade Federal de Santa Maria. Bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal de Lavras. Especialista em Gestão Pública e em Direito Administrativo.

e eleitos para o poder legislativo nas eleições municipais ocorridas no período de 2000 a 2020. A metodologia envolveu revisão de literatura sobre eleições municipais e perfil de parlamentares e pesquisa documental a partir dos dados do TSE. Foram realizadas análises estatísticas da evolução do perfil dos candidatos e eleitos ao cargo de vereador ao longo das seis eleições ocorridas nos anos de 2000, 2004, 2008, 2012, 2016 e 2020 e consolidadas no âmbito do Brasil. Os resultados revelam um aumento das candidaturas de pessoas negras, uma tendência de maior escolaridade e um aumento da faixa etária entre candidatos e eleitos.

Palavras-chave: perfil de vereadores, eleições municipais, vereança, legislativo municipal, Câmara Municipal.

ABSTRACT

The study investigates the profile of candidates and elected councilors in Brazilian elections. Specifically, it examines the profile investigated with regard to sex, age, level of education, occupation and race/color of candidates and elected to the legislative branch in municipal elections that took place between 2000 and 2020. The methodology involved a literature review on municipal elections and profile of parliamentarians and documentary research based on TSE data. Statistical analyzes were carried out on the evolution of the profile of candidates and those elected to the position of councilor over the six elections that took place in the years 2000, 2004, 2008, 2012, 2016 and 2020 and consolidated within Brazil. The results reveal an increase in candidacies from black people, a trend towards greater education and an increase in the age range between candidates and elected officials.

Keywords: profile of councilors, municipal elections, council, municipal legislature, City Council.

Sumário

1. Introdução; 2. O poder legislativo no contexto da democracia representativa; 3. Municípios e câmaras legislativas municipais no Brasil; 4. Perfil de candidatos e eleitos para o cargo de vereador no Brasil, nas eleições dos anos de 2000 a 2020 - dados da pesquisa; 4.1. Perfil “sexo” dos candidatos e eleitos para o cargo de vereador; 4.2. Perfil “raça/cor” dos candidatos e eleitos para o cargo de vereador; 4.3. Perfil “nível de instrução” dos candidatos e eleitos para o cargo de vereador; 4.4. Perfil “idade” dos candidatos e eleitos para o cargo de vereador; 4.5. Perfil “ocupação” dos candidatos e eleitos para o cargo de vereador; 5. Considerações finais. Referências.

1 INTRODUÇÃO

O nível municipal escolhido como foco desta investigação é identificado a partir da literatura como sendo o mais alcançável e concreto da vida social, em que as demandas efetivas do cidadão têm maior chance de influenciar a atividade legislativa e de premiá-la ou reprová-la eleitoralmente. A cidade é, segundo Borja (1996), não só o território que concentra um importante grupo humano e uma grande diversidade de atividades, mas também um espaço simbiótico e simbólico que se transforma em um campo de respostas possíveis aos desafios econômicos, políticos e culturais de nossa época (Borja, 1996 *apud* Pinto, 2002, p. 85).

Rolnik (1996) concebe a cidade como “um ímã, um campo magnético que atrai, reúne e concentra os homens” e, ainda, como um “centro e expressão de domínio sobre um território, sede do poder e da administração, lugar da produção de mitos e símbolos”. (Rolnik, 1996 *apud* Pinto, 2002, p. 86). Com efeito, as cidades são comumente evocadas em campanhas eleitorais como potenciais e privilegiados objetos de uma intervenção política expressa na forma de obras públicas urbanas. A esse respeito, Barreira (2003, p. 329) afirma que:

O momento da disputa eleitoral é particularmente profuso de discursos sobre o espaço urbano, e não seria exagerado afirmar que os pleitos municipais põem as cidades na vitrine, oferecendo ao público tanto imagens críticas negativas quanto visões de enaltecimento. A cidade, dissecada em seus espaços de mudança, deterioração, violência, desigualdade, harmonia e felicidade, aparece como uma espécie de caleidoscópio que emerge através de rituais discursivos presentes em diferentes propostas de intervenção urbana.

Muitas vezes, a gestão da cidade é apresentada de forma dissociada dos cenários macroeconômicos e prioridades governamentais dos âmbitos estadual e federal, como sendo um espaço relativamente autônomo e passível de múltiplas intervenções. Emerge aí, nas propagandas a cargos eletivos municipais, uma espécie de “linguagem das obras”, que determina a tônica das campanhas em uma retórica baseada no ato de “fazer”. Os slogans do tipo “fulano faz” são muitas vezes evocados pelos cidadãos como justificativa da escolha por este ou aquele candidato, ainda que o cargo em disputa seja para uma vaga na esfera legislativa/parlamentar, cujos resultados da ação traduzíveis em “obras” nem sempre ilustram adequadamente a qualidade da atuação parlamentar. Do ponto de vista do político, esse discurso é portador de uma mensagem que reclama a competência irrefutável e definitiva do candidato, suplantando a relevância de outros aspectos mais valorizados em democracias consolidadas, como históri-

co do candidato, perfil e o programa ideológico da agremiação partidária. Esse fenômeno e outros ligados à personalização das campanhas eleitorais foram observados por Paiva *et al.* (2007, p. 3):

Cada vez mais, vem-se privilegiando a construção da imagem dos candidatos. Isso significa que há uma preponderância da imagem na disputa política, o que não implica a eliminação do debate sobre *issues*, já que ela também é construída com auxílio de argumentos e discursos. O que mudou, de fato, foi que a política, pensada nos padrões gregos como uma disputa pelo melhor argumento, tornou-se, em certa medida, “subordinada” à defesa e afirmação da imagem, mediada pela televisão, e dirigida a um grande “auditório” (a sociedade de massas).

Tais características são fruto, entre outros aspectos histórico-culturais, do sistema eleitoral de lista aberta vigente no Brasil, que segundo Carey e Shugart (1995), estimula o predomínio da reputação individual em detrimento da reputação partidária. No Brasil, de acordo com Nicolau (2002), as evidências de personalização das campanhas são fortes. Cada candidato organiza sua campanha (participação em eventos, confecção de material, arrecadação de fundos e prestação de contas dos gastos) de maneira praticamente independente dos diretórios partidários e os produtos da atividade política (produção de leis, destinação de recursos de emendas parlamentares, lobby para conquistar ou acelerar certas demandas junto ao executivo) são apresentados como uma benfeitoria discricionária do político, merecedora da gratidão dos eleitores nos pleitos futuros.

É com este cenário que se apresenta o objetivo do estudo aqui apresentado, ou seja, investigar o perfil dos candidatos e eleitos ao cargo de vereador nas eleições ocorridas no Brasil entre os anos de 2000 e 2020. Especificamente, o estudo detalha o perfil investigado no que diz respeito ao sexo, idade, grau de instrução, ocupação e raça/cor, resultante das eleições municipais ocorridas entre os anos de 2000 e 2020. Esse recorte cronológico foi estabelecido em virtude a adoção do voto eletrônico no Brasil. A implantação do sistema eletrônico foi progressiva; contudo, a partir das eleições de 2000, o voto eletrônico foi implantado em todo o Brasil. Essas mudanças foram introduzidas com profundas alterações na legislação e na forma de operacionalização do processo eleitoral brasileiro.

A pesquisa ora proposta classifica-se como de natureza exploratório-descritiva quanto ao tipo de abordagem. O estudo se justifica pela constatação de que o Brasil ainda não dispõe no âmbito da produção acadêmica de artigos científicos que retratem de forma consolidada, em nível Brasil, o perfil de candidatos e

eleitos para representar a sociedade local em suas casas legislativas municipais.

Esta pesquisa, de natureza documental e bibliográfica, engloba artigos e livros sobre o tema em questão, disponíveis na literatura, bem como dados sobre as características dos vereadores eleitos, disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), e características demográficas e socioeconômicas da população apta a votar.

O estudo desenvolveu análise estatística dos dados disponibilizados pelo TSE, bem como a similaridade das características evolutivas do perfil dos vereadores entre os anos de 2000 e 2020, de forma que está estruturado em quatro seções sendo que a primeira revisa alguns conceitos sobre o poder legislativo no contexto da democracia representativa brasileira; a segunda versa sobre os municípios brasileiros e o papel das câmaras legislativas e dos vereadores; a terceira descreve, de forma consolidada, em termos de Brasil, as características de gênero, raça, idade, escolaridade e ocupação de candidatos e eleitos ao cargo de vereador no período analisado e a quarta apresenta as considerações finais do trabalho.

2 O PODER LEGISLATIVO NO CONTEXTO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

O exercício do poder do vereador na federação brasileira pode ser analisado sob a perspectiva da democracia representativa. A democracia implica que o povo como um todo, ou uma porção significativa dele, exerça o poder supremo de controle por meio de representantes eleitos periodicamente. Entende-se ser inviável, na modernidade, o exercício de uma democracia direta em todas as decisões que afetam a coletividade, ao mesmo tempo em que se compreende uma forma de democracia representativa por meio da qual o povo elege seus representantes, os quais exercem efetivamente a atividade política, cuidando dos negócios públicos (Britto, 1982).

Assim, o Estado Moderno, em sua democracia representativa, estabeleceu novas instituições para organizar a vida em sociedade, reservando para si o monopólio sobre os direitos de impor condutas e punir seu descumprimento (poder de coerção), de legislar (fazer leis obrigatórias para todos) e de tributar (arrecadar tributos compulsoriamente) (Queiroz, 2014). Esses monopólios e outras funções do Estado são exercidos pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, em um sistema de pesos e contrapesos em que cada poder, embora autônomo em determinada função, deve ser controlado pelos demais. Juntos, esses poderes exercem as quatro macrofunções do Estado: políticas, executivas, jurisdicionais e fiscalizadoras.

Para o cumprimento dessas macrofunções, a República Federativa do Brasil, do ponto de vista da sua organização política, tem sua administração dividida em três níveis de governo: federal, estadual e municipal. Há que se considerar, no que diz respeito aos níveis de governo, a figura do Distrito Federal, que ora se comporta como ente estadual, ora como municipal. O Poder Legislativo, que atua nas dimensões política, legislativa e, sob determinadas circunstâncias, de agente de Governo, é representado, no plano federal, pelo Congresso Nacional; nos Estados, pelas assembleias legislativas; no Distrito Federal, pela Câmara Legislativa; e nos municípios, pelas câmaras de vereadores (Queiroz, 2014).

Verifica-se que no caso brasileiro, ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal, o Município é um ente federativo dotado de poder estatal, com autonomia política e administrativa (Queiroz, 2014). Essa característica da federação brasileira, que concebe municípios autônomos e politicamente dotados de capacidade legislativa é, segundo Cupertino (1999), uma peculiaridade, um caso raríssimo em todo o mundo:

Em outras federações do mundo, como na Alemanha, o Município possui um caráter estritamente administrativo e atua como uma subdivisão administrativa do Estado. No modelo alemão, o Município não possui a autonomia para criar leis, cabendo essa atividade aos Estados que compõem o modelo de poder estatal. Não há, portanto, o Poder Legislativo [municipal]. O ente municipal alemão também recebe obrigações determinadas por leis estaduais e federais (Cupertino, 1999, p. 203).

Ao assegurar aos estados e municípios a autonomia legislativa e administrativa, e à união a exclusividade da soberania, a Constituição de 1988 institucionalizou um “federalismo tridimensional” ou “federalismo de três níveis”, como definiu Vasconcelos Júnior (2013), do qual fazem parte não só os entes clássicos – União e Estados-membros – mas, também, de forma inovadora, os Municípios.

Em qualquer um desses níveis de governo, o funcionamento do Poder Legislativo reproduz a tensão natural que decorre da atuação dos diferentes grupos políticos que compõem as sociedades democráticas – portadores de mensagens e programas distintos –, à medida que reproduz, tanto quanto as urnas assim o permitam, a diversidade de interesses, valores e ideologias existentes na própria sociedade que ele representa. O legislativo não é, contudo, apenas o espelho da sociedade, porque ele, com suas ações e decisões, ajuda a transformá-la, atuando na própria formação de sua identidade. Por ser um dos espaços que mais agudamente ajuda a conformar a sociedade local, os representantes eleitos para as câmaras municipais merecem ter seu perfil identificado e analisado. Poucos

estudos se dedicam ao poder legislativo municipal, deixando lacunas na pesquisa que restringem visões consolidadas e abrangentes sobre o Brasil, especialmente no que diz respeito ao perfil dos candidatos e eleitos para o cargo de vereador. Além disso, o início para uma carreira política pode ter como porta de acesso as eleições municipais. Portanto, investigar esses perfis pode revelar padrões e peculiaridades que incentivem novas pesquisas na área.

3 MUNICÍPIOS E CÂMARAS LEGISLATIVAS MUNICIPAIS NO BRASIL

O município é o âmbito da vida cotidiana, espaço da propriedade e da atividade democrática de fato. É onde se desenvolvem as relações afetivas, profissionais e onde se constrói a história de vida de cada cidadão. Por essas características, parece desejável que o município tenha certa autonomia para definir seus rumos, traçar planos e gerir recursos necessários à efetivação de suas propostas, embora nem sempre tenha sido assim no Brasil.

Zorzanello (2013) rememora que os primeiros municípios instalados em território brasileiro eram exemplares das antigas instituições municipais existentes na Península Ibérica: as cidades fundamentavam-se no código romano, nomeavam magistrados e possuíam cargos públicos típicos dos códigos ibéricos.

Ao longo do período imperial, e mesmo após a Proclamação da República, as cidades experimentaram diferentes e alternados graus de poder político e econômico, mas gozavam, em geral, de um menor prestígio, poder e autonomia em relação aos demais níveis de governo (Cigolini, 1999). Esse menor grau de importância e autonomia se mostrou mais explícito nos períodos ditatoriais, nos quais municípios foram extintos e dirigentes foram nomeados arbitrariamente pelos níveis superiores.

Foi somente com a Carta Magna de 1946 que se deu, pela primeira vez, o estabelecimento da participação dos Municípios nas rendas dos Estados e da União, o que configura marco inequívoco de poder, já que “o poder financeiro também expressa e conforma o poder político” (Cigolini, 1999, p. 12). Esse mesmo diploma legal assegurou aos municípios sua autonomia por meio da eleição dos prefeitos e vereadores, da administração própria, da decretação e da arrecadação de tributos, e da organização dos serviços locais (Cigolini, 1999).

A Constituição de 1988 mantém e aprofunda essa tendência municipalista em um contexto de reforma do Estado que tem na descentralização um de seus principais pressupostos. A esse respeito, Carvalho (2001) argumenta que:

(...) as políticas de descentralização adotadas por vários países nas duas últimas décadas, nas quais se associa a descentralização à democratização dos Estados e à aspiração por maior poder de tomada de decisões e por maior autonomia por parte dos municípios, têm levado a ampliar a atuação tradicional dos níveis inferiores de Governo no que tange à formulação e execução das políticas e serviços públicos (Carvalho, 2001, p. 144).

É importante lembrar que existem diferentes tipos de descentralização: a política, que concede autoridade política para os governos subnacionais; a fiscal, que trata dos recursos financeiros à disposição de cada ente e da discricionariedade que eles possuem para gastá-los; a jurisdicional, que se refere à competência que os governos possuem para legislar; e a administrativa, relativa à competência dos entes para implementar políticas públicas e de participar ou não de decisões concernentes a elas (Soares; Machado, 2018).

A principal diferença entre Estados unitários e federativos é justamente a autoridade decisória acerca das políticas públicas (*policy decision-making*). Em Estados unitários, é possível que os governos subnacionais executem políticas públicas (*policy-making*), mas não possuem competência para tomar decisões relacionadas a elas (Arretche, 2020). Em Estados federativos, os entes possuem autoridade decisória sobre as políticas, em maior ou menor grau, a depender do tipo de federalismo adotado no país: mais competitivo, com uma extensa autonomia concedida aos governos subnacionais; ou mais cooperativo, com autonomia reduzida, com padrões mais bem definidos de condução de políticas públicas (Obinger; Leibfried; Castles, 2005).

Inicialmente, a Constituição de 1988 promoveu uma ampla descentralização em favor dos municípios, mas que não veio acompanhada de quaisquer definições de padrões para a implementação de políticas. Para alguns autores, isso pode ser positivo, pois aproxima a gestão dos problemas e aumenta a interação, no nível local, dos recursos públicos e não-governamentais para o financiamento das atividades sociais (Arretche, 2000). Para outros, isso pode acirrar disparidades regionais, pois promove um processo de municipalização em diferentes ritmos e a partir de prioridades distintas – foi esse o problema vivenciado no cenário brasileiro, o que fez com que o governo federal adotasse, a partir da segunda metade da década de 1990, uma série de medidas com o intuito de reduzir distorções e proporcionar uma maior coordenação entre os entes federados. Alguns exemplos são a Lei de Responsabilidade Fiscal, que buscou trazer uma maior responsabilização fiscal dos entes federados; o Fundef, que estabeleceu prioridades de atuação de cada ente na educação; e a instituição de um percentual mínimo a ser gasto com políticas de saúde. Essas medidas limitaram o poder

discricionário dos governos subnacionais, caracterizando o modelo federativo brasileiro como mais próximo do cooperativo (Franzese, 2010). Contudo, mesmo com sua autoridade decisória limitada, ela ainda se faz presente, sendo interessante estudar a condução de políticas públicas por parte dos entes federados.

Ressalta-se que a trajetória de descentralização no cenário brasileiro foi acompanhada de um intenso processo de divisão político-administrativa, mediante o desmembramento de municípios. A Constituição de 1988 estabeleceu critérios para a criação de municípios e abriu espaço para instalação de centenas de novas municipalidades em todas as unidades da Federação, como pode ser verificado na Tabela 1:

Tabela 1: Distribuição dos Municípios Instalados – Brasil (1940 a 2015)

Ano	Número de Municípios
1940	1.574
1950	1.889
1960	2.766
1970	3.952
1980	3.991
1991	4.491
1993	4.974
1997	5.498
2000	5.507
2010	5.565
2015	5.570

Fonte: IBGE, 2015.

Ainda assim, a média atual de habitantes por governo local no Brasil supera os 36.600 habitantes, enquanto o mesmo índice alcança 2.300 habitantes por município nos Estados Unidos e 1.500 habitantes por localidade na França (Zorzanello, 2013). Quanto ao porte, os municípios do Brasil são classificados de acordo com a Tabela 2.

Tabela 2: Classificação dos municípios por porte

Classificação	População	Número de municípios (2021)
Pequeno Porte 1	até 20.000 habitantes	3755
Pequeno Porte 2	de 20.001 até 50.000 habitantes	1113
Médio Porte	de 50.001 até 100.000 habitantes	350
Grande Porte	de 100.001 até 900.000 habitantes	304
Metrópole	mais de 900.000 habitantes	48

Fonte: IBGE, 2021.

Como alerta Maciel (2010), embora importante, essa classificação tende a sugerir uma aparente simetria entre os municípios, igualando-os dentro de seu agrupamento, o que efetivamente nem sempre é verdadeiro, pois a série de municípios de grande porte, por exemplo, comporta cidades muito diversas em seus componentes econômicos, demográficos e sociais, além de especificidades na infraestrutura urbana e na capacidade administrativa.

Dados como os analisados acima são frequentemente utilizados por diversos autores, como demonstra Arretche (2000), como parte do conjunto argumentativo simpatizante ao aprofundamento dos processos de municipalização e descentralização no Brasil. Entretanto, salienta Maciel (2010) que

(...) descentralizar significa o deslocamento de poder, com o custeio necessário para que os municípios possam gerir suas próprias políticas públicas para a maioria. Por isso, descentralizar implica um processo que fortalece as estruturas político-administrativas locais a efetivarem a formulação das políticas de natureza local (Maciel, 2010, p. 11).

E é justamente nessa seara de fortalecimento das estruturas político-administrativas locais que a função legislativa municipal ganha um nível de importância significativo. De quais instrumentos e recursos dispõe o município para efetivar sua autonomia garantida pelo pacto federativo? Quais incumbências a carta magna destina ao Poder Legislativo local? São elas conflitantes com as atribuições das casas legislativas dos outros níveis de governo?

As câmaras municipais no Brasil são órgãos “de grande representatividade, pois é a primeira instância de deliberação que impacta na vida dos cidadãos” (Hilleshein; Vendramini, 2019, p. 1387). As câmaras municipais atuam a partir do trabalho de vereadores eleitos pelo voto direto da população local, conforme art.

14 da Constituição Federal (CF/88) que estabelece que “[...] A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual a todos”.

De acordo com Hilleshein e Vendramini (2019), as funções das câmaras municipais englobam:

a) legislar, a partir da elaboração da lei orgânica municipal, e criar leis relacionadas a assuntos administrativos, tributários e financeiros de competência municipal;

b) controlar e fiscalizar a atuação do Poder Executivo, por meio de decretos e resoluções do Plenário, dentro dos limites estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e pela lei orgânica do município;

c) assessorar, sendo uma função de colaboração, encaminhando ao Prefeito as indicações aprovadas pelo órgão legislativo da câmara;

d) administrar, no que se refere à organização interna, incluindo a formação da Mesa e das comissões, o estabelecimento do regimento interno e a criação de atos administrativos como resoluções, portarias e decretos legislativos.

Além dessas funções, Hilleshein e Vendramini (2019, p. 1388) incluem ainda o trabalho de “conectar os interesses da população à administração pública com o intuito máximo de converter esses interesses, substantivamente públicos, a políticas públicas”.

No contexto das atribuições dos vereadores, destaca-se o seu papel central na câmara municipal, que consiste no exercício da função legislativa no âmbito municipal. Essa função abrange tanto a elaboração de leis quanto a fiscalização das ações do poder executivo local. (Silva, 2009)

Até meados de 1977, o trabalho dos vereadores no Brasil não era remunerado, à exceção das câmaras das capitais e de cidades com mais de 500 mil habitantes. Porém, o Pacote de Abril, um conjunto de leis outorgado pelo presidente Ernesto Geisel em abril de 1977, estabeleceu vencimentos pecuniários a todos os vereadores, com valores limitados a 75% dos salários dos deputados estaduais (Modesto, 2004).

Segundo Lima e Barreto (2013, p. 92), “vereador constitui um cargo peculiar na estrutura da hierarquia da carreira política brasileira”. Isso porque o cargo é, muitas vezes, visto como uma porta de entrada para o mundo da política, então

considera-se ser mais alcançável por ser mais disponível em face ao número de vagas ofertadas em cada pleito.

As 58.208 cadeiras de vereador atualmente existentes são ocupadas por candidatos eleitos por meio do voto direto, cujo mandato remunerado tem duração de quatro anos, sendo a reeleição ilimitada (Brasil, 2020). A quantidade de membros desse cargo político por município é estabelecida através do contingente populacional, sendo assegurado o número mínimo de 9 e o máximo de 55 vereadores por município, conforme Tabela 3:

Tabela 3: Limite de vereadores por contingente populacional

Nº de vereadores	Nº de habitantes nos municípios
09	até 15 mil
11	acima de 15 mil até 30 mil
13	acima de 30 mil até 50 mil
15	acima de 50 mil até 80 mil
17	acima de 80 mil 120 mil
19	acima de 120 mil até 160 mil
21	acima de 160 mil até 300 mil
23	acima de 300 mil até 450 mil
25	acima de 450 mil até 600 mil
27	acima de 600 mil até 750 mil
29	acima de 750 mil até 900 mil
31	acima de 900 mil até 1,050 milhão
33	acima de 1,050 milhão até 1,2 milhão
35	acima de 1,2 milhão até 1,350 milhão
37	acima de 1,350 milhão até 1,5 milhão
39	acima de 1,5 milhão até 1,8 milhão
41	acima de 1,8 milhão até 2,4 milhões
43	acima de 2,4 milhões até 3 milhões
45	acima de 3 milhões até 4 milhões
47	acima de 4 milhões até 5 milhões
49	acima de 5 milhões até 6 milhões
51	acima de 6 milhões até 7 milhões
53	acima de 7 milhões até 8 milhões
55	acima de 8 milhões

Fonte: BRASIL, 2010.

4.2. Perfil “Raça/Cor” dos Candidatos e Eleitos para o Cargo de Vereador

No que diz respeito ao perfil de raça/cor, os dados analisados referem-se às eleições de 2016 e 2020. Essa delimitação temporal ocorre porque somente a partir de 2014 as informações sobre raça/cor passaram a ser incluídas nos registros de candidaturas. Portanto, a primeira eleição para vereadores com registros específicos de raça/cor ocorreu em 2016.

Na eleição de 2016, a Tabela 5 evidencia que o número de candidatos brancos ao cargo de vereador (220,4 mil) era pouco superior ao de negros (210,3 mil) perfazendo 50,8% do total. Na eleição seguinte, essa representação se inverte, sendo que os candidatos negros (249,4 mil) cresceram 15,7% enquanto os brancos (232,4 mil) apenas 5,5%. Em 2020, os candidatos negros representavam 51,4% do total. Tal fenômeno poderia ser responsável pelo aumento da participação dos negros na composição dos vereadores eleitos, que passou de 42,1% para 45,1%, embora o número de vereadores eleitos brancos tenha continuado maior.

Tabela 5: Distribuição relativa do número de candidatos e eleitos a Vereador por cor/raça, Brasil, 2016 e 2020

Cor/Raça	2016	2020
Candidatos		
Branca	50,8	47,9
Negra	48,5	51,4
Outra	0,8	0,7
Eleitos		
Branca	57,1	54,1
Negra	42,1	45,1
Outra	0,8	0,7

Fonte: Dados da pesquisa.

4.3. Perfil “Nível de Instrução” dos Candidatos e Eleitos para o Cargo de Vereador

Quanto à escolaridade, a legislação eleitoral brasileira admite qualquer nível, sendo vedada a candidatura de pessoas analfabetas, que são, portanto, inelegíveis, nos termos da Constituição Federal. No caso de candidaturas não se confunde o analfabetismo com a ausência de instrução formal, tanto é que, consoante a jurisprudência, “a aferição de alfabetização deve ser feita com o menor rigor possível, não podendo ser considerado analfabeto o candidato que possuir

capacidade mínima de escrita e leitura” (Brasil, 2018). Assim o “analfabetismo de natureza educacional não pode nem deve significar analfabetismo na vida política” (Brasil, 2016). Contudo, essa concepção de analfabetismo adotada pela Justiça Eleitoral foi duramente criticada por Nascimento e Oliveira (2018), uma vez que estava amparada em um conceito da Unesco de 1940, que foi reformulado há várias décadas, e que poderia acabar servindo a interesses individuais, em detrimento do interesse público.

Ao longo das últimas seis eleições, tanto as distribuições relativas do número de candidatos quanto às distribuições do número de eleitos apresentaram uma tendência de redução para aqueles sem instrução/fundamental incompleto e aqueles com apenas fundamental completo, enquanto há uma tendência de aumento entre os candidatos e eleitos com ensino médio completo e aqueles com superior completo. Da mesma forma, entre 2000 e 2020, a escolaridade média da população brasileira de 18 a 29 anos teve um avanço significativo. Em 2012, a média era de 9,8 anos de estudo, e em 2020, passou para 11,8 anos. (Cruz; Monteiro, 2021) Como se verifica na Tabela 6, se na eleição de 2000 a proporção de candidatos com ensino fundamental completo ou menos era de 57,9% do total, em 2020 reduz para 33,8%, prevalecendo, portanto, aqueles candidatos com ensino médio ou mais (66,2%). Destaque, nesse último grupo, para aqueles com ensino médio completo, apesar de a proporção de candidatos com superior completo também ter crescido nesse período. Em 2020, eram 43,5% e 22,7%, respectivamente.

Tabela 6: Distribuição relativa do número de candidatos e eleitos a Vereador por nível de instrução, Brasil, 2000 a 2020

Nível de instrução	2000	2004	2008	2012	2016	2020
	Candidatos					
Sem instrução e fundamental incompleto	33,1	30,5	24,4	20,8	18,8	16,2
Fundamental completo	24,8	22,1	21,4	19,8	19,3	17,6
Ensino médio completo	29,1	33,3	37,2	40,7	42,6	43,5
Superior completo	13,0	14,1	17,0	18,7	19,4	22,7
	Eleitos					
Sem instrução e fundamental incompleto	30,8	29,2	22,6	18,0	15,8	13,3
Fundamental completo	22,3	19,9	19,6	18,1	16,8	14,9
Ensino médio completo	31,0	34,2	38,1	40,2	41,2	41,2
Superior completo	15,9	16,7	19,7	23,7	26,3	30,6

Fonte: Dados da pesquisa

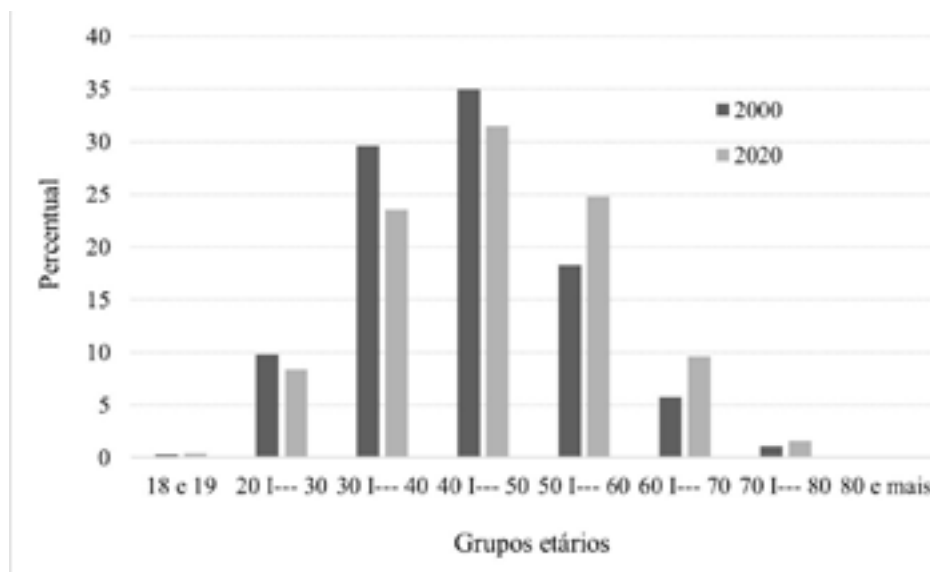
A eleição, propriamente dita, altera o perfil de escolaridade dos eleitos comparativamente aos candidatos. Sinaliza-se que a maior escolaridade deve implicar em maior chance de ser eleito. Como observado na Tabela 6, tem-se que, se em 2000, aqueles com ensino médio ou mais representavam 46,9% dos eleitos, esses, em 2020, passaram para 71,8%. Nesse grupo, chama a atenção que ao longo do tempo tem aumentado, com mais intensidade, a vantagem daqueles com ensino superior completo. Entre 2000 e 2020, praticamente dobrou a representatividade de vereadores eleitos com nível superior completo (15,9% para 30,6%), embora ainda prevaleçam, na composição dos eleitos, vereadores com ensino médio completo.

4.4. Perfil “Idade” dos Candidatos e Eleitos para o Cargo de Vereador

A idade mínima para ocupar o cargo de vereador no Brasil é de 18 anos, segundo a Constituição de 1988, condição esta que deve ser aferida na data-limite para o registro de candidatura, conforme entendimento do Tribunal Superior Eleitoral. No outro extremo, não há legislação que determine a idade máxima para concorrer e ocupar qualquer cargo eletivo.

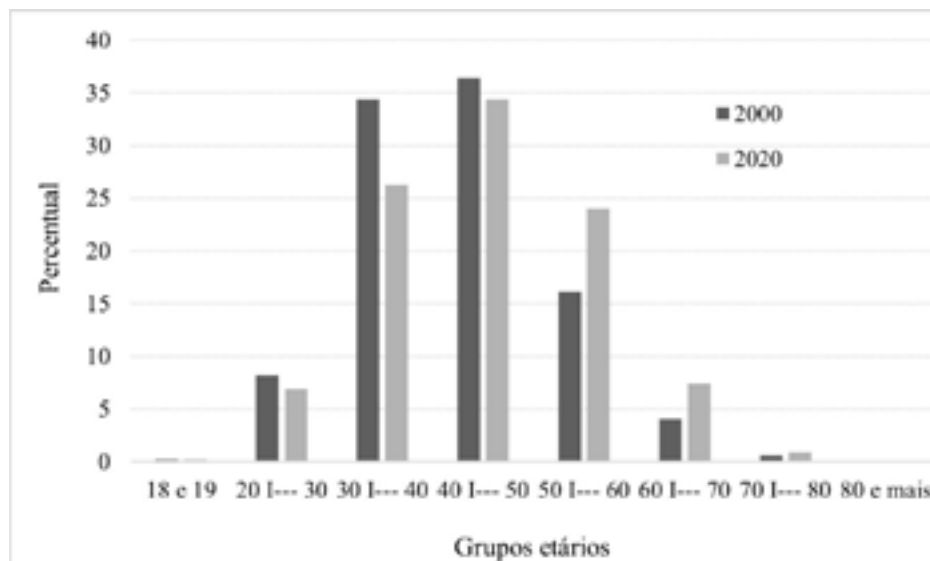
Dentre os grupos etários considerados, o maior número de candidatos e eleitos se concentraram, em todas as últimas seis eleições para a vereança, nos grupos etários de 30 a 40 anos, 40 a 50 anos e 50 a 60 anos, representando em média 81,6% e 85,7%, respectivamente (Gráficos 1 e 2). A idade média aumentou ao longo das eleições e é ligeiramente inferior para os eleitos comparativamente aos candidatos. No Brasil, em 2000, era de 42,8 anos para candidatos e 42,0 anos para os eleitos, passando para 45,3 e 44,6 anos, nessa ordem (Tabela 7). Considerando que o cargo de vereador é, em geral, uma porta de entrada para os interessados em ocupar cargos políticos, depreende-se que a idade média dos eleitos a esse cargo é menor quando comparada à dos outros cargos. Essa hipótese ganha força ao se analisar a idade média dos prefeitos eleitos durante o mesmo período, quando essa idade era de aproximadamente 48 anos em 2000 e passou a 48,8 anos em 2020 (Dufloth et al., 2019).

Gráfico 1: Distribuição dos candidatos ao cargo de vereador por grupos etários, Brasil, nas eleições dos anos de 2000 e 2020



Fonte: Dados da pesquisa.

Gráfico 2: Distribuição dos eleitos ao cargo de vereador por grupos etários, Brasil, nas eleições dos anos de 2000 e 2020



Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 7: Idade média dos candidatos e eleitos a Vereador, Brasil e Grandes Regiões, 2000, 2004, 2008, 2012, 2016 e 2020

2000	2004	2008	2012	2016	2020
Candidatos					
42,8	43,0	43,8	44,1	44,5	45,3
Eleitos					
42,0	42,4	43,0	43,5	44,2	44,6

Fonte: Dados da pesquisa.

4.5. Perfil “Ocupação” dos Candidatos e Eleitos para o Cargo de Vereador

Com o propósito de apresentar algumas características dos candidatos e eleitos segundo a ocupação declarada optou-se por selecionar aquelas que mais frequentemente foram relatadas, listando as 15 maiores ocupações declaradas, descartadas a “não informada” e “outras”. Na eleição de 2000, apresentada na Tabela 8, as 15 maiores frequências representavam 56,9% dos candidatos e 62,8% dos vereadores eleitos. Chama a atenção que as quatro principais ocupações se destacam em ambos os grupos, sendo formados por: “trabalhador agrícola”, “proprietário de estabelecimento comercial”, “professor de ensino de primeiro e segundo graus” e “servidor público municipal”, perfazendo 32,8% e 37,4% dos respectivos totais. No caso da ocupação dos eleitos, a quinta ocupação mais mencionada era “membros do Poder Legislativo: senador, deputados e vereador”. Essa ocupação é apenas a 15ª colocada no caso dos candidatos a vereador.

Tabela 8: Proporção de candidatos e eleitos a vereador segundo as principais ocupações, no Brasil, 2000

OCUPAÇÃO	Percentual	% de eleitos
Candidatos		
Trabalhador agrícola	13,3	
Proprietário de estabelecimento comercial	9,1	
Professor de ensino de primeiro e segundo graus	5,4	
Servidor público municipal	5,0	
Motorista de veículos de transporte de passageiros	3,3	
Vendedor de comercio varejista e atacadista	3,0	
Aposentado (exceto funcionário público)	2,8	
Servidor público estadual	2,7	
Dona de casa	2,5	

Trabalhador de construção civil	2,0	
Estudante, bolsista, estagiário e assemelhados	1,7	
Motorista de veículos de transporte de carga	1,7	
Proprietário de estabelecimento agrícola, da pecuária e florestal	1,6	
Advogado	1,6	
Membros do poder legislativo: senador, deputados e vereador	1,2	
Eleitos		
Trabalhador agrícola	16,6	20,6
Proprietário de estabelecimento comercial	10,2	18,4
Servidor público municipal	5,6	18,4
Professor de ensino de primeiro e segundo graus	5,0	15,2
Membros do poder legislativo: senador, deputados e vereador	3,9	52,7
Motorista de veículos de transporte de passageiros	3,7	18,2
Servidor público estadual	3,1	19,0
Proprietário de estabelecimento agrícola, da pecuária e florestal	2,9	29,4
Vendedor de comercio varejista e atacadista	2,7	14,8
Advogado	1,9	19,5
Motorista de veículos de transporte de carga	1,8	18,1
Médico	1,5	32,8
Aposentado (exceto funcionário público)	1,4	8,3
Estudante, bolsista, estagiário e assemelhados	1,3	12,5
<u>Dona de casa</u>	<u>1,2</u>	<u>7,7</u>

Fonte: Dados da pesquisa.

Nota: Percentual de eleitos (%): razão entre o número de eleitos e o número de candidatos.

Na eleição de 2004, as 15 ocupações com as maiores frequências representavam 57,1% dos candidatos e 67,1% dos vereadores eleitos (Tabela 9). Interessante observar que os pontos destacados na eleição anterior pouco se alteram. No caso do grupo das quatro principais ocupações de candidatos, continuaram se destacando as mesmas ocupações com mudança apenas na ordenação e na nomenclatura de duas das ocupações: “trabalhador agrícola” passou para “agricultor” e “proprietário de estabelecimento comercial” para “comerciante”. Esse grupo perfazia 36,2% do total de candidatos. Dos eleitos, chama atenção o fato de que os “professores de ensino médio e segundo graus” perdem posição para o

grupo “Senador, Deputado e Vereador”. Esse, junto a agricultores, comerciantes e servidores públicos municipal formando o grupo das quatro principais ocupações dos eleitos (44,5%). Mais uma vez, destaque para proporção de candidatos que se declararam “Senador, Deputado e Vereador” no que se refere ao sucesso eleitoral.

Tabela 9: Proporção de candidatos e eleitos a vereador segundo as principais ocupações, no Brasil, 2004

OCUPAÇÃO	Percentual	% de eleitos
Candidatos		
Agricultor	12,95	
Comerciante	10,67	
Servidor público municipal	6,95	
Professor de ensino de primeiro e segundo graus	5,64	
Dona de casa	2,71	
Servidor público estadual	2,41	
Aposentado (exceto servidor público)	2,36	
Senador, deputado e vereador	2,30	
Motorista de veículos de transporte coletivo de passageiros	2,21	
Estudante, bolsista, estagiário e assemelhados	1,84	
Empresário	1,62	
Advogado	1,59	
Motorista de veículos de transporte de carga	1,52	
Trabalhador de construção civil	1,36	
Comerciário	1,00	
Eleitos		
Agricultor	17,29	20,08
Comerciante	12,11	17,08
Servidor público municipal	7,71	16,70
Senador, deputado e vereador	7,42	48,54
Professor de ensino de primeiro e segundo graus	4,81	12,84
Servidor público estadual	2,81	17,50
Motorista de veículos de transporte coletivo de passageiros	2,49	16,95
Empresário	2,00	18,58
Advogado	1,92	18,18

Motorista de veículos de transporte de carga	1,68	16,67
Pecuarista	1,50	31,74
Estudante, bolsista, estagiário e assemelhados	1,46	11,89
Produtor agropecuário	1,45	25,25
Aposentado (exceto servidor público)	1,20	7,66
Médico	1,19	25,91

Fonte: Dados da pesquisa.

Nota: Percentual de eleitos (%): razão entre o número de eleitos e o número de candidatos.

Analisando as informações da eleição de 2008, observa-se a alteração/detalhamento de algumas das ocupações declaradas pelos candidatos e eleitos. As 15 principais ocupações representaram contingente maior relativamente à eleição anterior, em ambos os casos, 57,0% e 67,0% respectivamente (Tabela 10). Os “professores de ensino de primeiro e segundo graus”, agora desmembrados em “professor de ensino fundamental” e “professor de ensino médio” passaram a apresentar, separadamente, percentuais menores, sendo superados pelos candidatos “vereadores”. Essa passa a compor o grupo das quatro principais ocupações, juntamente com os “agricultores”, “comerciantes” e “servidores públicos municipais”, representando 32,5% do total de candidatos. Com relação aos eleitos, dois pontos chamam atenção. Primeiro, aqueles com maior representatividade nas assembleias (quatro principais) pertencem às quatro ocupações anteriormente relacionadas (candidatos), correspondendo a 48,5% dos vereadores eleitos. E segundo, que os vereadores reeleitos passam a ter maior representatividade, sendo 17,5% do total de eleitos, com uma proporção de sucesso bastante expressiva.

Tabela 10: Proporção de candidatos e eleitos a vereador segundo as principais ocupações, no Brasil, 2008

OCUPAÇÃO	Percentual	% de eleitos
Candidatos		
Agricultor	11,0	
Comerciante	9,3	
Servidor público municipal	7,0	
Vereador	5,2	
Professor de ensino fundamental	3,1	

Professor de ensino médio	2,9	
Empresário	2,9	
Aposentado (exceto servidor público)	2,8	
Dona de casa	2,7	
Trabalhador rural	2,3	
Servidor público estadual	2,0	
Motorista de veículos de transporte coletivo de passageiros	1,9	
Estudante, bolsista, estagiário e assemelhados	1,8	
Advogado	1,6	
Motorista de veículos de transporte de carga	1,4	
Eleitos		
Vereador	17,5	53,7
Agricultor	14,1	20,5
Comerciante	9,2	15,9
Servidor público municipal	7,7	17,5
Empresário	3,3	17,7
Professor de ensino médio	2,7	14,6
Professor de ensino fundamental	2,5	12,8
Servidor público estadual	2,3	18,1
Motorista de veículos de transporte coletivo de passageiros	2,0	17,2
Advogado	1,8	18,6
Trabalhador rural	1,8	12,9
Estudante, bolsista, estagiário e assemelhados	1,5	13,2
Motorista de veículos de transporte de carga	1,4	16,3
Aposentado (exceto servidor público)	1,3	7,3
Administrador	1,1	18,5

Fonte: Dados da pesquisa.

Nota: Percentual de eleitos (%): razão entre o número de eleitos e o número de candidatos.

Na eleição de 2012, as 15 principais ocupações representavam 55,0% dos candidatos e 68,6% dos eleitos (Tabela 11). Chama atenção, no primeiro caso, que o número de candidatas “dona de casa” superou aqueles que se declararam “Vereador”. Essas, junto com “servidor público municipal”, “agricultor” e “comerciante”

representavam 28,8% do total de candidaturas. O filtro das eleições revela a baixíssima capacidade de vitória das “donas de casa”, que não figuram dentre as 15 principais eleitas. Nesse caso, as ocupações vitoriosas persistem as mesmas da eleição anterior, representando 46,5% do total de eleitos, com destaque, novamente, para os vereadores reeleitos que aumentam sua participação para 18,3%.

Tabela 11: Proporção de candidatos e eleitos a vereador segundo as principais ocupações, no Brasil, 2012

OCUPAÇÃO	Percentual	% de eleitos
Candidatos		
Servidor público municipal	8,6	
Agricultor	8,0	
Comerciante	7,3	
Dona de casa	4,8	
Vereador	4,4	
Empresário	3,8	
Aposentado (exceto servidor público)	3,1	
Professor de ensino fundamental	2,9	
Professor de ensino médio	2,4	
Servidor público estadual	1,9	
Estudante, bolsista, estagiário e assemelhados	1,8	
Trabalhador rural	1,8	
Motorista de veículos de transporte coletivo de passageiros	1,6	
Advogado	1,4	
Administrador	1,2	
Eleitos		
Vereador	18,3	57,5
Agricultor	11,1	19,1
Servidor público municipal	9,8	15,8
Comerciante	7,3	13,9
Empresário	4,6	16,7
Professor de ensino fundamental	2,4	11,6
Professor de ensino médio	2,3	13,8

Servidor público estadual	2,2	16,0
Advogado	1,9	19,7
Motorista de veículos de transporte coletivo de passageiros	1,9	17,1
Trabalhador rural	1,6	12,5
Aposentado (exceto servidor público)	1,4	6,4
Administrador	1,3	15,8
Estudante, bolsista, estagiário e assemelhados	1,2	9,4
Motorista de veículos de transporte de carga	1,1	14,8

Fonte: Dados da pesquisa.

Nota: Percentual de eleitos (%): razão entre o número de eleitos e o número de candidatos.

Na eleição seguinte, as 15 principais ocupações declaradas representavam 51,5% dos candidatos e 67,9% dos eleitos. De uma forma geral, as características apontadas na eleição de 2012 se fazem presentes também em 2016, com algumas alterações em termos de nível. As quatro principais ocupações declaradas pelos candidatos foram: “agricultor”, “servidor público municipal”, “comerciante” e “dona de casa” – juntos representavam 25,5% do total de candidatos. No caso dos vereadores eleitos foram os “vereadores” reeleitos, que aumentaram ainda mais sua participação nas assembleias municipais; os “agricultores”; os “servidores públicos municipais”; e, “os “comerciantes”, totalizando 45,7% do total. Especificamente sobre os primeiros, do total de candidatos 56,5% dos vereadores à reeleição obtiveram sucesso (Tabela 12).

Tabela 12: Proporção de candidatos e eleitos a vereador segundo as principais ocupações, no Brasil, 2016

OCUPAÇÃO	Percentual	% de eleitos
Candidatos		
Agricultor	7,2	
Servidor público municipal	6,8	
Comerciante	6,4	
Dona de casa	5,1	
Vereador	5,0	

Empresário	4,6	
Aposentado (exceto servidor público)	3,3	
Professor de ensino fundamental	2,5	
Estudante, bolsista, estagiário e assemelhados	1,9	
Professor de ensino médio	1,8	
Trabalhador rural	1,7	
Motorista de veículos de transporte coletivo de passageiros	1,5	
Advogado	1,4	
Administrador	1,2	
Servidor público estadual	1,1	
		Eleitos
Vereador	21,0	56,5
Agricultor	10,0	18,4
Servidor público municipal	8,5	16,9
Comerciante	6,1	12,7
Empresário	5,5	15,8
Professor de ensino fundamental	2,5	13,1
Advogado	2,2	21,1
Professor de ensino médio	2,0	14,5
Motorista de veículos de transporte coletivo de passageiros	1,9	16,0
Servidor público estadual	1,6	18,1
Aposentado (exceto servidor público)	1,5	6,3
Trabalhador rural	1,5	12,2
Administrador	1,3	14,3
Estudante, bolsista, estagiário e assemelhados	1,1	7,9
Motorista de veículos de transporte de carga	1,1	13,3

Fonte: Dados da pesquisa.

Nota: Percentual de eleitos (%): razão entre o número de eleitos e o número de candidatos.

Finalmente, com relação à eleição de 2020, tem-se que as 15 mais frequentes ocupações representaram 48,8% das candidaturas e 66,9% dos eleitos (Tabela 13). Relativamente à eleição anterior, tem-se alguns pontos a destacar. Chama

atenção a participação dos “empresários” tanto no conjunto de candidatos, superando as “donas de casa” e os “vereadores”, como também no resultado positivo no processo eleitoral, superando os “comerciantes”. Como resultado da eleição, “vereadores” reeleitos; “Servidores públicos municipais”; “agricultores”; e, “empresários” representavam 46,0% do total de eleitos em 2020, com destaque para os primeiros que ocupavam 21,4% das cadeiras legislativas no Brasil como um todo.

Tabela 13: Proporção de candidatos e eleitos a vereador segundo as principais ocupações, no Brasil, 2020

OCUPAÇÃO	Percentual	% de eleitos
Candidatos		
Agricultor	6,8	
Servidor público municipal	6,7	
Comerciante	5,5	
Empresário	5,4	
Vereador	4,5	
Dona de casa	4,2	
Aposentado (exceto servidor público)	3,5	
Professor de ensino fundamental	2,3	
Advogado	1,7	
Trabalhador rural	1,6	
Professor de ensino médio	1,6	
Estudante, bolsista, estagiário e assemelhados	1,5	
Administrador	1,2	
Motorista de veículos de transporte coletivo de passageiros	1,2	
Motorista particular	1,2	
Eleitos		
Vereador	21,4	56,2
Servidor público municipal	9,3	16,4
Agricultor	9,2	15,9
Empresário	6,1	13,3
Comerciante	4,9	10,5

Advogado	2,5	17,1
Professor de ensino fundamental	2,4	12,4
Aposentado (exceto servidor público)	1,7	5,8
Professor de ensino médio	1,7	12,7
Trabalhador rural	1,5	10,7
Servidor público estadual	1,4	17,5
Motorista de veículos de transporte coletivo de passageiros	1,4	14,1
Administrador	1,4	13,1
Estudante, bolsista, estagiário e assemelhados	1,1	8,3
Enfermeiro	1,1	17,5

Fonte: Dados da pesquisa.

Nota: Percentual de eleitos (%): razão entre o número de eleitos e o número de candidatos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados relativos à cor/raça evidenciaram um aumento do número de candidaturas de negros nas duas últimas eleições, quando esse dado passou a ser disponibilizado pelo TSE. A análise de escolaridade revelou uma tendência de aumento na escolaridade de candidatos e eleitos e a relação positiva entre o aumento da escolaridade e as chances de sucesso eleitoral. Contudo, ainda se observam nas últimas eleições números relevantes de vereadores eleitos que sequer possuem o ensino médio, o que abre interessantes linhas de investigação sobre mecanismos de obtenção de capital político no âmbito dos municípios. O estudo sobre idade indicou que a idade média dos vereadores eleitos é menor quando comparada à dos outros cargos (Dufloth *et al.*, 2019), possivelmente reforçando a noção de que o cargo de vereador constitui um estágio inicial de ingresso na política eletiva. Em todas as eleições presentes no estudo, destaca-se o fato de que as ocupações “vereador”, “agricultor”, “comerciante” e “servidor público municipal” figuram entre as primeiras colocações das listas de ocupações. Observa-se que as categorias agricultor, comerciante e servidor público, identificadas na pesquisa, expressam ocupações de destaque nos municípios e que devem contribuir para estimular ou impulsionar candidaturas que representem interesses locais. Além disso, a ocupação declarada de “vereador” na lista de ocupações apuradas evidencia que vereadores eleitos já exerciam essa função de forma recorrente. Tais resultados podem estimular novos estudos sobre reeleição de vereadores e carreira política local ou mesmo ampliar a compreensão sobre o perfil de vereadores no âmbito do contexto analisado.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. (2020). Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. *Revista Sociologia & Política*, Curitiba, v. 28, n. 74, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/ZfRcVksWwdnRjkB6LNVFbqG/#>. Acesso em: 24 jun. 2024.

BARREIRA, Irllys Alencar F. A cidade no fluxo do tempo: invenção do passado e patrimônio. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 5, n. 9, jan./jun. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/RVBWhxxbk4JRGPNBngZWDzJ/>. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/pesquisa-a-legislacao-eleitoral>

BRASIL. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Acórdão de 18.9.2018 no Recurso Ordinário nº 060247518*, Relator Min. Luís Roberto Barroso, 2018. Disponível em: <https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/301090>. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Acórdão de 27.9.2016 no Recurso Especial nº 8941*, Relatora Min. Luciana Lóssio, Relator Designado Min. Herman Benjamin, 2016. Disponível em: <https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/tribunal=TSE/processoNumero=8941/processoClasse=RESPE/decisaoData=20160927>.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *58.208 vagas de vereadores estarão em disputa neste domingo (15)*. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Brasília, 14 nov. 2020 - Atualizado em 24 nov. 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Novembro/eleicoes-2020-58-208-vagas-de-vereadores-estarao-em-disputa-neste-domingo-15>. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRITTO, Luiz Navarro de. Poder legislativo e representação política. *Sitientibus*, Feira de Santana, v. 1, n. 1, p. 11-23, jul./dez. 1982.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg. Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas. *Electoral Studies*, v. 14, n.4, p. 417-439, 1995. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0261379494000352>. Acesso em: 24 jun. 2024.

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de. As formas de gestão extralocal como apoio ao processo de descentralização político-administrativa. *Revista de Ciências Humanas*, Viçosa, v. 1, n. 2, p. 143-152, jul. 2001. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/RCH/article/view/3835>. Acesso em 24 jun. 2024.

CIGOLINI, Adilar Antonio. *A fragmentação do território em unidades político-administrativas: análise da criação de municípios no Estado do Paraná*. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

CUPERTINO, Luiz Roberto Boettcher. Nietzsche e a Teoria das Forças. In: II Fórum Integrado de Pesquisa-Ensino-Extensão da UCG, 1999, Goiânia. *Anais [...]*. Goiânia: Editora UCG, 1999.

CRUZ, P.; MONTEIRO, L. (Org.). *Anuário Brasileiro da Educação Básica*. São Paulo: Moderna, 2021. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/07/Anuario_21final.pdf. Acesso em 24 jun. 2024.

DO NASCIMENTO, M. F.; DE OLIVEIRA, P. N. A incongruência do conceito de pessoa alfabetizada da justiça eleitoral com as funções constitucionais dos representantes públicos. *Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas*, [S. l.], v. 14, n. 24, p. 16, 2018. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/ccsa/article/view/3257>. Acesso em: 24 jun. 2024.

DUFLOTH, Simone Cristina; HORTA, Cláudia Júlia Guimarães; SILVA, Max Melquíades; COSTA, Marcelo Ladeira Moreira da; ROCHA, Michelle de Souza. Atributos e chances de sucesso eleitoral de prefeitos no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 53, p. 214-234, jan./fev. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/t7FkC4KSFPKmkHr5yyHKyyM/>. Acesso em 24 jun. 2024.

FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. 2010. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/a6956027-bb44-42e2-9bc9-7fc8f93548d4>. Acesso em: 24 jun. 2024.

HILLESHEIN, Bianca Carolina.; VENDRAMINI, Patrícia. Competências na Câmara Municipal De Antônio Carlos – SC: uma análise da trajetória dos vereadores no exercício parlamentar. III ENEPCP, 2019, Natal. *Anais [...]*. Natal, ANEPCP, 2019.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *População – Estimativas da população*. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html>. Acesso em: 24 jun. 2024.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *IBGE Cidades*. Brasília, 2024. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 24 jun 2024.

LIMA, Rafael Nachtigall; BARRETO, Álvaro. A carreira de vereador e a ambição progressiva: análise a partir do caso do Rio Grande do Sul (2002-2010). *Pensamento Plural*, v. 12, p.91-115, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/pensamentoplural/article/view/3175>. Acesso em 24 jun. 2024.

MACIEL, C. A. B. Políticas Públicas e Controle Social: encontros e desencontros da experiência brasileira. *Revista Intercâmbio dos Congressos de Humanidades*, v. 1, n. 1, 2010.

MODESTO, Paulo. A reforma da previdência e a definição de limites de remuneração e subsídio dos agentes públicos no Brasil. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, v. 1, jan./mar. 2004. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/31085>. Acesso em: 24 jun. 2024.

NICOLAU, J. Como Controlar o Representante? Considerações sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/6277>. Acesso em 24 jun. 2024.

OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. (Eds.). *Federalism and the Welfare State: new world and European experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

PAIVA, Daniela; NOVAIS, Raquel; FRANCISQUINI, Renato. Propaganda política no Brasil: a tensão entre o personalismo e a construção da imagem partidária. In: II Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, 2007, Belo Horizonte. *Anais [...]*. Belo Horizonte, 2007.

PINTO, Georges José. Município, descentralização e democratização do governo. Uberlândia, *Caminhos de Geografia - Revista On Line*, v. 6, jun. 2002. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/15292>. Acesso em: 24 jun. 2024.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. *Poder Legislativo: como é organizado, o que faz e como funciona*. Brasília, DF: DIAP, Série Estudos Políticos, 2014. Disponível em: https://www.sindsaudejau.com.br/cartilhas/poder_legislativo.pdf. Acesso em: 24 jun. 2024.

SILVA, Karla Maria da. O Papel das Câmaras Municipais no Brasil Colonial: novas possibilidades de análise. ANPUH – XXV Simpósio Nacional De História, Fortaleza, 2009. *Anais [...]*. Fortaleza: ANPUH, 2009. Disponível em: <http://www.snh2011.anpuh.org/>

[resources/anais/anpuhnacional/S.25/ANPUH.S25.1251.pdf](#). Acesso em: 24 jun 2024.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo. *Federalismo e Políticas Públicas*. Coleção Governo e Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3331>. Acesso em: 24 jun 2024.

VASCONCELOS JUNIOR, Marcos de Oliveira. O federalismo e a posição do município no estado federal brasileiro. *Revista Brasileira de Direito Municipal*, Belo Horizonte, v. 14, b. 47, jan./mar. 2013. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/20774/o-federalismo-e-a-posicao-do-municipio-no-estado-federal-brasileiro#google_vignette. Acesso em: 24 jun. 2024.

ZORZANELLO, Liamar Bonatti. *Emancipação de municípios pós-constituição de 1988: o caso de Goioxim/PR*. *Revista Geonorte*, v.7, n.1, p.1557-1573, 2013.

EMBARGOS INFRINGENTES NA JUSTIÇA ELEITORAL

INFRINGING EMBARGOES IN ELECTORAL COURT

Sílvio Cesar Teixeira¹

Artigo recebido em 13/5/2024 e aprovado em 12/6/2024.

RESUMO

Os embargos infringentes e de nulidade são importante instrumento de defesa no Processo Penal, mas sua aceitação (ou não) na Justiça Eleitoral é objeto de profunda controvérsia. Pode-se dizer que os Tribunais estão divididos, e isso exige uma reflexão mais profunda do tema. É importante que as regras de hermenêutica sejam postas à mesa, para daí extrair a conclusão que melhor se ajuste aos princípios do Processo Penal. E nesse contexto, verifica-se que existem fundamentos mais que suficientes para justificar a admissão do referido recurso na esfera eleitoral. O entendimento em sentido contrário parte da equivocada premissa de que somente decisões de órgãos fracionários podem ser impugnadas via embargos infringentes, e é possível demonstrar que mesmo decisões do Plenário do Tribunal podem estar sujeitas ao recurso em comento.

Palavras-chave: embargos infringentes, órgãos fracionários, Tribunais Regionais Eleitorais, interpretação, *caput* e parágrafos.

ABSTRACT

Infringing and invalidity embargoes are important instruments of Criminal Process defense, but their acceptance (or not) in the Electoral Court is the subject of a deep controversy. It is possible to say that the Courts are divided, and this requires a deeper reflection about the topic. It is important that hermeneutics rules can be clear, to ensure the best conclusion that fits the Criminal Procedure principles. In this context, there are sufficient grounds to justify the admission of the aforementioned appeal in the electoral sphere. The opposite understanding is based on the mistaken premise that only fractional departments decisions can

¹ Graduado em Direito pela Universidade Nove de Julho (2009) e Pós-Graduado em Direito Penal pela Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo (2012-2013). Assessor Jurídico da Presidência do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo desde 2010.

be challenged by infringing seizures, and it is also possible to demonstrate that even Court's Plenary decisions may be under this appeal.

Keywords: infringing embargoes, fractional departments, Regional Electoral Courts, interpretation, *caput* and paragraphs.

Sumário

1. Introdução. 2. Dos embargos infringentes e de nulidade. 3. Competência interna dos Tribunais. 4. Estrutura dos Tribunais Regionais Eleitorais. 5. Divergência entre os Tribunais Regionais Eleitorais. 6. Do cabimento dos embargos infringentes nos Tribunais Eleitorais: argumentos favoráveis. 7. Considerações finais. Referências.

1 INTRODUÇÃO

Um dos temas mais polêmicos na seara eleitoral diz respeito ao cabimento, ou não, dos embargos infringentes e de nulidade contra decisão de Tribunal Regional Eleitoral.

Esse recurso tem previsão no artigo 609, parágrafo único, do Código de Processo Penal. Ocorre que, embora referido estatuto processual seja de aplicação subsidiária e supletiva aos processos penais eleitorais (art. 364/CE), a admissão do recurso em questão divide os Tribunais Regionais Eleitorais país afora.

Mas, se estamos a falar da conjugação das mesmas leis federais (Código Eleitoral e Código de Processo Penal), por que tamanha discrepância entre variados tribunais? Quais são os fundamentos por eles encampados, tanto para admitir quanto para inadmitir o recurso?

Grosso modo, a discussão gira em torno de uma suposta incompatibilidade entre a forma de se processar os embargos infringentes e a composição e o modo de funcionamento dos tribunais eleitorais, e são esses pontos que pretendemos abordar, minudenciando os argumentos que levam a um e a outro entendimento.

Precisamos compreender com profundidade e exatidão a orientação das cortes regionais, examinando cada fundamento empregado. Em relação aos regionais que não admitem os embargos infringentes, qual seria a origem desse pensamento?

Para elucidar tais questões, impõe-se um prévio estudo sobre os embargos infringentes e sua dinâmica nos Tribunais de Justiça, bem como em relação à

estrutura dos Tribunais Regionais Eleitorais, passando-se, na sequência, à contextualização da divergência pretoriana que inspirou este trabalho.

E claro que a orientação jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral sobre o tema deve igualmente ser objeto de investigação, assim como as consequências jurídicas advindas do posicionamento das Cortes Regionais.

Em suma, o presente estudo passa pela avaliação crítica da interpretação que os tribunais conferem às normas legais em jogo, para desaguar na exegese que nos parece mais adequada, apontando-se, por conseguinte, a solução jurídico-processual mais condizente com os princípios norteadores do Direito Processual Penal e, sobretudo, com a ampla defesa.

2 DOS EMBARGOS INFRINGENTES E DE NULIDADE

Os embargos infringentes e de nulidade constituem-se em recurso exclusivo da defesa, cabível somente nos casos em que o julgamento ocorre por maioria de votos.

Conforme já sinalizado, esse recurso consta do artigo 609, parágrafo único, do Código de Processo Penal. Mas, antes de visitar o dispositivo legal, convém lembrar que os embargos infringentes previstos no Código de Processo Civil anterior (art. 530/CPC de 73) foram extintos a partir do Código de Processo Civil de 2015. Porém, isso não refletiu no recurso previsto na norma processual penal, o qual continua em plena vigência.

Feita a observação, vejamos o que estabelece o Estatuto Processual Penal, em seu artigo 609, parágrafo único:

Art. 609. Os recursos, apelações e embargos serão julgados pelos Tribunais de Justiça, câmaras ou turmas criminais, de acordo com a competência estabelecida nas leis de organização judiciária.

Parágrafo único. Quando não for unânime a decisão de segunda instância, desfavorável ao réu, admitem-se embargos infringentes e de nulidade, que poderão ser opostos dentro de 10 (dez) dias, a contar da publicação de acórdão, na forma do art. 613. Se o desacordo for parcial, os embargos serão restritos à matéria objeto de divergência.

Segundo entendimento de parcela da doutrina, não se trata de um só recurso, mas sim de dois recursos diferentes, a depender da natureza da matéria que

se busca impugnar. Na lição de Renato Brasileiro de Lima (2019, p. 1.784):

Apesar de muitos pensarem que se trata de um único recurso - embargos infringentes e de nulidade -, na verdade, o que se tem são dois recursos autônomos. Com efeito, embargos infringentes são cabíveis quando o acórdão impugnado possuir divergência em matéria de mérito; embargos de nulidade são a impugnação adequada contra acórdãos divergentes em matéria de nulidade processual.

Embora o *caput* do artigo 609 se afigure redundante ao mencionar *recursos*, *apelações* e *embargos*, já que são todos recursos, uma coisa é certa: o texto legal evidencia que os embargos infringentes ou de nulidade somente são cabíveis em face de decisões proferidas em sede recursal pelos tribunais de segundo grau.

Assim, excluem-se do seu alcance os julgados proferidos em *habeas corpus*² e em ações originárias dos tribunais, tais como a revisão criminal e a ação penal contra detentores de foro por prerrogativa de função.

Outrossim, e conforme já destacado, os embargos em estudo trazem consigo duas exigências inafastáveis: a) a decisão embargada há de ser não unânime, ou seja, tomada por maioria de votos; e b) essa decisão precisa ser desfavorável ao réu, daí a conclusão de que se trata de recurso exclusivo da defesa³.

No mais, anote-se que, se a divergência no julgamento for apenas parcial, os embargos devem restringir-se à matéria objeto da discrepância. Exemplo: o sujeito é condenado em primeira instância pela prática de dois crimes, em concurso material. Interposta a apelação, o tribunal mantém a condenação em relação ao primeiro crime, em votação unânime, e confirma igualmente a condenação pelo segundo crime, mas agora por maioria de votos. Neste caso, os embargos infringentes deverão impugnar somente a condenação relativa ao segundo crime, mantida em votação não unânime.

3 COMPETÊNCIA INTERNA DOS TRIBUNAIS

Em 1941, quando da edição do Código de Processo Penal, não existiam tri-

2 Sobre o não cabimento de embargos infringentes e de nulidade em julgamento de *habeas corpus*: “O tema referente à impossibilidade de ser interposto embargos infringentes contra o julgamento de *habeas corpus* já se encontra pacificado nesta Corte Superior. Não há amparo legal para sua admissibilidade, sendo admissível em matéria criminal apenas no recurso em sentido estrito e na apelação, motivo pelo qual é inaplicável o princípio da fungibilidade recursal.” Precedentes (STJ, AgRg-REsp nº 1.070.784, Relator Ministro Benedito Gonçalves, DJE de 16/03/2009).

3 O que não obsta sua oposição pelo Ministério Público, desde que em favor do réu.

bunais de segundo grau na Justiça Federal. O Tribunal Federal de Recursos somente foi criado pela Constituição de 1946⁴. Esse Tribunal, com o advento da Constituição Federal de 1988, deu lugar aos atuais Tribunais Regionais Federais.

Naquele momento (1941), também inexistia Justiça Eleitoral e, por conseguinte, não havia Tribunais Regionais Eleitorais. A Justiça Eleitoral foi criada em 1932, extinta em 1937, e restabelecida em 1945⁵.

Nesse contexto, é natural concluir que os embargos infringentes e de nulidade foram pensados e projetados para a Justiça Comum, isto é, para os Tribunais de Justiça.

E certamente por isso, os trabalhos doutrinários ao longo da história, relativamente aos embargos infringentes e de nulidade, normalmente vincularam o citado recurso aos Tribunais de Justiça, explicando o funcionamento de seus órgãos fracionários e a competência para o julgamento.

Nessa linha, podemos mencionar, primeiramente, as ponderações de Guilherme de Souza Nucci (2022, p. 1.241):

No Tribunal de Justiça, por exemplo, a câmara é composta por cinco desembargadores, participando da turma julgadora apenas três deles. Dessa forma, caso a decisão proferida contra os interesses do réu constituir-se de maioria (dois a um) de votos, cabe a interposição de embargos infringentes, chamando-se o restante da câmara ao julgamento.

Igualmente é o magistério de Guilherme Madeira Dezem (2020, p. 1.308):

Para que se compreenda o cabimento dos embargos infringentes é preciso entender como se dá o funcionamento do Tribunal. O Tribunal é composto por Câmaras e cada Câmara é composta por 5 desembargadores. O julgamento da apelação é feito por três desembargadores, um relator, um revisor e o terceiro julgador. Assim, dois deles não participam do julgamento.

Imaginemos que um destes desembargadores vote favoravelmente

4 Sobre a história da Justiça Federal, recomenda-se a leitura de artigo do TRF6, intitulado Criação da Justiça Federal no Brasil. Disponível em: <https://portal.trf6.jus.br/memoria/historia/#:-:text=Cria%C3%A7%C3%A3o%20da%20Justi%C3%A7a%20Federal%20no%20Brasil&text=Foi%20criada%20no%20Brasil%20pelo.federais%20quantos%20o%20Congresso%20criasse>. Acesso em: 3 mai. 2024.

5 História da Justiça Eleitoral e do TSE. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/institucional/museu-do-voto/temas/historia-da-justica-eleitoral-e-do-tse>. Acesso em: 3 mai. 2024.

à absolvição. O que os embargos infringentes fazem é que haja novo julgamento, desta vez por toda a câmara e aquele que foi o voto vencido pode se tornar voto vencedor, pois os outros dois julgadores podem acompanhar a sua visão do caso e, assim, pode o acusado ser absolvido.

Com a palavra, finalmente, Renato Brasileiro de Lima (2019, p. 1.786):

A título de exemplo, no julgamento dos embargos infringentes e de nulidade no Tribunal de Justiça de São Paulo, participam os 3 (três) desembargadores que tomaram parte no acórdão e outros dois desembargadores que fazem parte da Câmara, mas que não participaram do anterior julgamento, já que a Câmara é constituída de 5 (cinco) desembargadores, e nos julgamentos que profere só participam 3 (três).

Das lições doutrinárias acima apontadas, que representam uma singela amostragem, podemos observar que, além de todo o discurso estar vinculado aos Tribunais de Justiça, há ainda duas características sempre presentes: a) composição do tribunal por meio de órgãos fracionários; e b) possibilidade de ampliação do *quorum* para o julgamento dos embargos infringentes e de nulidade.

Trazendo essa orientação para o atual contexto do Poder Judiciário, em que a Justiça Federal já não representa novidade alguma, e os Tribunais Regionais Federais também são compostos por órgãos fracionários (Turmas e Seções), não se verifica nenhuma dificuldade quanto à admissão dos embargos infringentes e de nulidade na segunda instância da Justiça Federal.

Nesse cenário, tem-se que o julgamento dos recursos criminais (apelação, recurso em sentido estrito e agravo em execução) cabe, ordinariamente, às Turmas, compostas por três julgadores. Isso vale tanto para os Tribunais de Justiça quanto para os Tribunais Regionais Federais.

Em havendo votação por maioria de votos e desfavorável ao réu, dando ensejo à oposição dos embargos infringentes e de nulidade, estes serão julgados pela Câmara (TJ) ou pela Seção (TRF), chamando-se ao julgamento os outros dois magistrados integrantes do Colegiado mais amplo, Câmara ou Seção.

Assim, a existência de órgãos fracionários e a possibilidade de ampliação do colegiado são circunstâncias comumente mencionadas pela doutrina, no que se refere aos embargos infringentes e de nulidade.

E é aí que a questão se complica, quando lançamos o olhar para a Justiça Eleitoral, notadamente em razão da estrutura peculiar dos Tribunais Regionais Eleitorais. Sobre isso, dedicaremos o item seguinte.

4 ESTRUTURA DOS TRIBUNAIS REGIONAIS ELEITORAIS

A Justiça Eleitoral tem previsão nos artigos 118 a 121 da Constituição Federal, sendo a sua organização e a sua competência matérias a ser disciplinadas via lei complementar. O Código Eleitoral, nesses pontos, foi recepcionado como lei complementar.

A composição dos tribunais eleitorais, tanto do Tribunal Superior Eleitoral quanto dos Tribunais Regionais Eleitorais, vem disciplinada expressa e diretamente pelo texto constitucional.

Segundo o artigo 120, § 1º, da Carta Magna, os Tribunais Regionais Eleitorais são compostos por sete juízes, divididos da seguinte forma: dois desembargadores e dois juízes de direito, todos do Tribunal de Justiça; um juiz do Tribunal Regional Federal ou da Justiça Federal; e dois advogados nomeados pelo Presidente da República.

São, portanto, Tribunais com um quadro de magistrados bastante exíguo, comparados a outras Cortes, que possuem dezenas ou centenas de julgadores. Mas nem é essa a principal peculiaridade. O mais interessante é que esses sete juízes integram um colegiado único, o Plenário dos Tribunais Regionais Eleitorais.

Noutras palavras, nos Tribunais Regionais Eleitorais não há órgãos fracionários (Turmas, Câmaras ou Seções). Tampouco existe Órgão Especial, pois sua criação exige, no mínimo, vinte e seis juízes (art. 93, XI, da CF) e, como visto, os Tribunais Regionais Eleitorais só contam com sete magistrados.

Nem mesmo os três juízes auxiliares de que trata o artigo 96, § 3º, da Lei nº 9.504/97⁶, podem ser confundidos com órgão fracionário, pois eles decidem de forma monocrática, e de suas decisões cabe recurso ao Plenário.

6 Questão interessante, e sobre a qual desconheço qualquer discussão, é que a Lei nº 9.504/97, que é ordinária, disciplina a designação de juízes auxiliares e a respectiva competência, muito embora o artigo 121, caput, da Constituição Federal, determine que a organização e a competência dos Tribunais Eleitorais devem ser tratadas por lei complementar. Não haveria nessa previsão da Lei das Eleições, em tese, uma inconstitucionalidade?

Dessa forma, toda e qualquer decisão emanada de um Tribunal Regional Eleitoral será, necessariamente, acórdão do Plenário ou decisão monocrática do Relator. Não há outra possibilidade.

5 DIVERGÊNCIA ENTRE OS TRIBUNAIS REGIONAIS ELEITORAIS

Vimos nos tópicos precedentes que os embargos infringentes e de nulidade foram criados sob a óptica dos Tribunais de Justiça, razão pela qual a doutrina sempre vinculou o julgamento do recurso aos órgãos fracionários daqueles Tribunais, trazendo a ideia da ampliação de *quorum*.

E observamos, por outro lado, que, nos Tribunais Regionais Eleitorais, não existem órgãos fracionários. O único colegiado é o Plenário, composto por todos os juízes, num total de sete. Por consequência, não é possível a ampliação do *quorum* nessas Cortes.

E é justamente aí que reside o ponto da discórdia. Para alguns Regionais, essas duas premissas são incompatíveis. Se os embargos infringentes reclamam o julgamento por um colegiado mais amplo em relação àquele que proferiu a decisão embargada, mas considerando-se que essa ampliação não é possível nos Tribunais Regionais Eleitorais, então, e até por questão de lógica, não seria possível concluir pelo cabimento desses embargos nas Cortes Eleitorais.

Esse é o fundamento adotado pelos Tribunais Regionais Eleitorais que não admitem os embargos infringentes e de nulidade, podendo-se apontar os seguintes julgados, a começar pelo Regional do Estado do Ceará:

Quanto ao cabimento de Embargos Infringentes com disposição escrita no parágrafo único do artigo 609, do Código de Processo Penal, no âmbito da Justiça Eleitoral para rediscussão de matéria já decidida pelo mesmo órgão colegiado, entendo que esta modalidade recursal é inconciliável com os processos criminais eleitorais, diante da falta de previsão legal, nem mesmo regimental.

Igualmente, inviável invocar o artigo 364 do Código Eleitoral para sua admissão, porque a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal aos processos eleitorais de natureza criminal está limitada à necessária compatibilidade entre a legislação, os princípios aplicáveis ao processo eleitoral e a estrutura do Tribunal.

Os embargos infringentes, recurso exclusivo da defesa, traduzem

uma excepcionalidade, pois buscam oportunizar ao réu uma nova apreciação do julgado, justificando a sua distribuição, na seara dos Tribunais de Justiça, por exemplo, para turmas (reunião de 2 (duas) câmaras), bem como nos Tribunais Federais para seções (reunião de (duas) turmas), consoante as nomenclaturas empregadas em cada Tribunal.

Em outras palavras, não se cuida de uma segunda apreciação pelos mesmos magistrados, mas de um julgamento com ampliação ou complementação do quórum, o que, a meu ver, não é praticável nesta Justiça Especializada em que o litígio já foi decidido pela integralidade dos membros da Corte (TRE/CE, Embargos Infringentes no Recurso Criminal Eleitoral nº 22-65.2018.6.26.0062, Relator Juiz George Marmelstein Lima, DJE de 01/03/2023).

Desse acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, duas questões despertaram nossa atenção. A primeira é que cita decisão do Tribunal Superior Eleitoral (ED-REsp nº 669-12/2015) que supostamente embasaria o não conhecimento dos embargos infringentes, não se atentando ao fato de que aquele julgado foi proferido em sede de ação de investigação judicial eleitoral, matéria cível, portanto, e não penal.

E isso faz toda a diferença porque, historicamente, o Tribunal Superior Eleitoral nunca admitiu embargos infringentes em processos cíveis, mas em processos penais sim.

E a segunda curiosidade está na afirmação de que o respectivo Regimento Interno não prevê o cabimento dos embargos infringentes. Embora esse seja um argumento comum entre os Tribunais que adotam essa postura, não podemos olvidar que recurso diz respeito a matéria processual, cuja disciplina depende de lei federal, nos termos do artigo 22, I, da Constituição Federal. Assim, haver ou não previsão regimental sobre o cabimento de determinado recurso não resolve o problema. Trata-se de matéria da alçada legislativa, e não regimental.

Dando sequência à análise da jurisprudência, visitemos agora o Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal:

Como já bem pontuado na decisão que não deu seguimento aos embargos infringentes opostos, não há possibilidade de admissibilidade deste recurso na Justiça Eleitoral, em razão da sua estrutura orgânica, cujos julgamentos são atribuídos ao mesmo Colegiado, sem ampliação de quórum, assim como que não há sentido em ree-

xaminar matéria divergente pelo mesmo Órgão Julgador.

[...]

Com efeito, mostra-se indevida a reapreciação de fatos e provas pelo mesmo Órgão Julgador, não sendo possível considerar a peculiaridade da renovação mais célere dos membros do Colegiado do Tribunal Eleitoral, uma vez que o pronunciamento é do Órgão e não pessoalmente de seus integrantes (TRE/DF, Agravo Regimental nos Embargos Infringentes no Recurso Criminal nº 6-12.2019.6.07.0010, Relator Juiz Renato Guanabara Leal de Araújo, DJE de 19/04/2023).

O Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo também possui histórico no sentido de não admitir embargos infringentes e de nulidade, a aqui vale a referência ao julgado mais recente encontrado:

Na presente hipótese, o v. acórdão que negou provimento ao recurso criminal interposto pelo agravante, mantendo a r. sentença que o condenou como incurso no artigo 323 do Código Eleitoral, foi decidido por maioria de 4 x 3 votos.

Em razão da ausência de unanimidade no julgamento, o agravante interpôs embargos infringentes e de nulidade, recurso previsto no Código de Processo Penal para possibilitar à defesa a oportunidade de um novo julgamento a ser realizado pelo mesmo órgão julgador, porém com quórum ampliado.

Contudo, conforme constou da decisão recorrida, esta e. Corte realiza seus julgamentos com a participação de todos os membros, não havendo fracionamento em turmas ou câmaras a possibilitar eventual reversão do resultado com a integração do órgão julgador.

Ressalte-se, nesse ponto, que o resultado de 4 votos desfavoráveis ao agravante e 3 a seu favor resultou da manifestação dos 6 membros deste e. TRE e do desempate do exmo. Presidente, de modo que eventual admissão dos embargos infringentes e de nulidade provocaria a repetição do julgamento do recurso criminal, o que não se coaduna com o princípio da celeridade, da duração razoável do processo e da economia processual.

Conforme anotou a d. Procuradoria Regional Eleitoral, “apesar da previsão legal no artigo 364 do Código Eleitoral, no sentido de apli-

ção subsidiária ou supletiva do Código de Processo Penal ao processo eleitoral, a própria estrutura do Tribunal Regional Eleitoral impede o manejo de Embargos Infringentes e de Nulidade. Isso porque tal recurso, previsto no artigo 609, parágrafo único, do Código de Processo Penal, pressupõe a alteração na composição da turma julgadora para seu manejo, no caso de decisão não unânime que seja desfavorável ao réu. No entanto, os Tribunais Regionais Eleitorais não são fracionados em turmas ou câmaras, sendo que os julgamentos são realizados pelo plenário, o que implica na inviabilidade dos Embargos Infringentes e de Nulidade nesta Justiça Eleitoral” (TRE/SP, Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Recurso Criminal Eleitoral nº 0600603-42.2020.6.26.0082, Relator Des. Silmar Fernandes, DJE de 26/04/2022).

Cabe ressaltar que, após significativa alteração dos membros da Corte paulista, seu entendimento foi alterado, passando-se a admitir os embargos infringentes, mas não sem a ressalva de que tais embargos seriam incompatíveis com a estrutura da Justiça Eleitoral. Os embargos infringentes foram admitidos em razão da orientação do Tribunal Superior Eleitoral. Vejamos:

Os embargos infringentes e de nulidade, tal como previsto na legislação processual penal, constituem recurso privativo da defesa com a finalidade de ampliação do julgamento, propiciando ao réu um segundo julgamento de mérito nos casos de decisão desfavorável não unânime.

Assim é que se cuida de recurso incompatível com a dinâmica dos julgamentos desta Corte Eleitoral, uma vez que os Tribunais Regionais Eleitorais não são fracionados em turmas ou câmaras; todos os julgamentos são realizados pelo pleno, o que conduz à inviabilidade dos embargos infringentes e de nulidade na Justiça Eleitoral.

Nada obstante, curvo-me à jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, reafirmada recentemente em decisão monocrática da lavra do Ministro Floriano Peixoto, por ocasião do julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 0600603-42.2020.6.26.0082, proferida em 07/06/2023, no sentido do cabimento dos embargos infringentes e de nulidade contra acórdãos de processos criminais, quando não unânime a decisão desfavorável ao réu, ainda que as cortes regionais eleitorais sejam órgãos que não se fracionam (TRE/SP, Embargos Infringentes no Recurso Criminal nº 38-09.2018.6.26.0144,

Relatora Juíza Maria Claudia Bedotti, DJE de 05/03/2024⁷.

Por fim, podemos citar o Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul entre aqueles que não admitem os embargos infringentes e de nulidade, por reputá-los incompatíveis com a dinâmica das Cortes Eleitorais. Os fundamentos são sempre os mesmos, já conhecidos:

Em que pese os seduzentes argumentos da embargante, adianto o meu entendimento no sentido de descabimento do recurso previsto no art. 609 do Código de Processo Penal nesta especializada, bem como de qualquer efeito infringente, razão pela qual deixei de determinar a intimação da Procuradoria Regional Eleitoral, para contrarrazões.

A uma, porque inexistente previsão no Regimento Interno deste Tribunal. A duas, porque ainda que nos termos do art. 364 do Código Eleitoral se aplique, subsidiariamente, o Código de Processo Penal aos processos eleitorais de natureza criminal, essa subsidiariedade está limitada à necessária compatibilidade entre a legislação, os princípios aplicáveis ao processo eleitoral e a estrutura do Tribunal.

É cediço que a finalidade dos embargos infringentes, recurso exclusivo da defesa, é propiciar ao réu nova apreciação do julgado, o que justifica a sua distribuição, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, para turmas (reunião de duas câmaras) e, no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, para seções (reunião de duas turmas), de acordo com as nomenclaturas utilizadas em cada Corte.

Ou seja, não se trata meramente de uma segunda análise, pelos mesmos julgadores, mas de um julgamento com ampliação ou complementação do quórum, o que se mostra impossível nesta justiça eleitoral, em que a questão já foi decidida pela totalidade dos membros da Corte.

Assim, ao contrário do sustentado pela defesa da embargante, entendo ser da essência dos embargos infringentes a apreciação por uma composição ampliada, em relação ao primeiro julgamento (TRE/RS,

⁷ Observe-se que o precedente do Tribunal Superior Eleitoral citado nesta última decisão é o mesmo referido anteriormente, no sentido de que o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo não admitia os embargos infringentes e de nulidade (0600603-42.2020.6.26.0082). Ou seja, o TSE reformou a decisão do TRE/SP, determinando a admissão dos embargos infringentes.

Embargos Infringentes no Recurso Criminal nº 4-25.2012.6.21.0066, Relatora Juíza Marilene Bonzanini, DJE de 28/05/2018).

Em suma, os Tribunais Regionais Eleitorais que não admitem os embargos infringentes partem do pressuposto de que o processamento desse apelo requer uma decisão anterior por órgão fracionário menor (Turma) e a possibilidade de julgamento por um colegiado mais amplo (Câmara ou Seção).

E como os Tribunais Eleitorais não possuem órgãos fracionários, nem é possível a ampliação do *quorum*, ficaria evidente a total incompatibilidade entre o recurso e a estrutura dos Tribunais. Do ponto de vista lógico, essa conclusão é impecável.

Acontece que, como praticamente tudo em Direito comporta divergências, não seria diferente nesse tema. Vários Tribunais Regionais admitem o processamento dos embargos infringentes, não significando obstáculo a tanto a aparente incompatibilidade entre o recurso e a estrutura da Justiça Eleitoral. Nessa linha, comecemos pelo Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo:

Analisando as disposições do Título IV, Capítulo III, do Código Eleitoral (artigos 355 a 364), que trata sobre o processamento das infrações penais eleitorais, depreende-se que o referido Código não disciplinou a sistemática recursal aplicável aos feitos criminais da competência da Justiça Eleitoral, limitando-se, em seu artigo 362, a estabelecer o prazo recursal das decisões finais de condenação ou absolvição, determinando, quanto ao mais, no artigo 364, a aplicação supletiva ou subsidiária do Código de Processo Penal no processo e julgamento dos crimes eleitorais, bem como nos recursos e na execução.

Assim, tendo o artigo 609, parágrafo único, do Código de Processo Penal disciplinado o cabimento de embargos infringentes contra decisões não unânimes de Tribunais, não há qualquer óbice à sua oposição nos feitos criminais eleitorais.

Observa-se que nem mesmo a estrutura peculiar desta Justiça impede o cabimento da espécie recursal em análise, eis que, embora nos Tribunais de Justiça dos Estados e nos Tribunais Regionais Federais os embargos infringentes sejam julgados por órgãos diferentes daqueles que prolataram os acórdãos embargados, o que é viabilizado em razão do fracionamento de tais colegiados em turmas ou câmaras, o artigo 609 do CPC não faz qualquer exigência a esse res-

peito, inexistindo ilegalidade no julgamento dos infringentes pelo mesmo órgão que prolatou a decisão objeto do recurso.

Outrossim, conforme ressaltado pelo Relator, bem como pela douta Procuradoria Regional Eleitoral, o Colendo Tribunal Superior Eleitoral já decidiu, oportunamente, pelo cabimento dos embargos infringentes no âmbito das Cortes Eleitorais, não restando, portanto, quaisquer dúvidas quanto à sua admissibilidade por esta Corte (TRE/ES, Recurso Criminal nº 91-07.2011.6.08.0024, Relatora designada Juíza Rachel Durão Correia Lima, DJE de 25/05/2014).

O Tribunal Regional Eleitoral de Goiás é mais uma das Cortes que possuem precedentes no sentido do cabimento dos embargos infringentes e de nulidade, como se constata, entre outros, do seguinte julgado:

Não obstante a ausência de previsão do cabimento dos embargos infringentes na legislação eleitoral, o art. 609, parágrafo único, do Código de Processo Penal, aplicado supletiva ou subsidiariamente, dispõe que “quando não for unânime a decisão de segunda instância, desfavorável ao réu, admitem-se embargos infringentes e de nulidade, que poderão ser opostos dentro de 10 (dez) dias, a contar da publicação de acórdão, na forma do art. 613. Se o desacordo for parcial, os embargos serão restritos à matéria objeto de divergência”.

Com efeito, o art. 364 do Código Eleitoral prevê a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal no processo e julgamento dos crimes eleitorais e dos comuns que lhes forem conexos, assim como nos recursos e na execução, que lhes digam respeito.

Trata-se, portanto, de recurso criminal dirigido ao próprio Tribunal que proferiu a decisão, tendo nítido caráter de retratação, onde se busca a reforma do julgado embargado pelo voto vencido favorável ao acusado.

Como bem decidiu o Colendo Tribunal Superior Eleitoral, “mesmo que no Código Eleitoral haja a previsão de um sistema processual especial para apuração dos crimes eleitorais, que prestigia a celeridade no processo e julgamento desses delitos, tenho que essa mesma celeridade não pode ser invocada para negar aos réus o direito de interpor um recurso exclusivo, que a lei lhes assegura, previsto apenas para situações em que haja divergência na Corte Regional”.

(Agravo de instrumento nº 4590, Acórdão de Relator(a) Min. Fernando Neves, Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 13/08/2004, Página 401) - (TRE/GO, Recurso Criminal nº 8-31.2019.6.09.0008, Relator Juiz Alderico Rocha Santos, DJE de 01/09/2021).

Por sua vez, o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais trilha o mesmo caminho, registrando vários precedentes em que os embargos infringentes foram admitidos. Vejamos um trecho do julgado mais recente:

Por previsão do art. 364 do Código Eleitoral, no processo e julgamento dos crimes eleitorais e dos comuns que lhes forem conexos, inclusive nos recursos, será aplicado o Código de Processo Penal, subsidiária ou supletivamente.

Na omissão do Código Eleitoral sobre a matéria em exame, são aplicáveis as disposições do CPP, que prevê em seu art. 609 o cabimento dos embargos infringentes para decisões desfavoráveis ao réu, não unânimes, de tribunais de 2ª Instância, sem vincular o seu cabimento ao julgamento anterior por órgão fracionário (TRE/MG, Embargos Infringentes no Recurso Criminal nº 0600275-37.2020.6.13.0030, Relator Juiz Marcelo Paulo Salgado, DJE de 14/03/2023).

Destaque-se desse julgado a observação constante da parte final do trecho reproduzido, no sentido de que o artigo 609, parágrafo único, do Código de Processo Penal, não vincula o cabimento dos embargos infringentes a julgamento anterior por órgão fracionário (Turma). Essa é a tese que defenderemos mais adiante, embora tentando imprimir um pouco mais de fundamentos jurídicos.

Por derradeiro, escalamos o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro para compor o time que admite os embargos infringentes e de nulidade, realçando julgado recente, agora de 2024:

De acordo com o art. 609, parágrafo único, CPP, quando não for unânime a decisão de segunda instância, desfavorável ao réu, admite-se embargos infringentes e de nulidade, na forma do art. 613. Os embargos serão restritos à matéria objeto de divergência. (De Lima, Renato Brasileiro. Manual de Processo Penal. 2ª ed. Salvador: Editora Jus Podium, 2014).

A possibilidade de manejo dos embargos infringentes e de nulidade no processo penal eleitoral encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, conforme se vê no julgado, cuja ementa

transcrevo, *in verbis*:

[...]

De igual forma, este Tribunal Regional tem posição no sentido de admitir este tipo de recurso, ainda que ausente sua previsão expressa no Código Eleitoral em razão da aplicação subsidiária do Código de Processo Penal como disciplina o art. 364 do diploma eleitoral. Vejamos:

[...]

Ademais, é importante destacar que no referido precedente, esta Corte Regional assentou o cabimento em tese dos embargos infringentes, mas debateu no caso concreto duas questões relativas à sua admissibilidade.

A primeira, que não se aplica ao presente caso, dizia respeito à divergência se limitar à dosimetria da pena e por tal razão o recurso não deveria ser admitido. Este fundamento foi o adotado como razão de decidir para a não admissão naquele caso concreto.

Por outro lado, foi debatido um ponto que, ao que me parece, serve como razão de decidir para o conhecimento do presente recurso. No caso, é cediço que não é qualquer divergência que possibilita o manejo dos infringentes, mas tão somente a divergência significativa.

Nessa linha, ante a ausência de regramento no regimento interno deste Tribunal e do Tribunal Superior Eleitoral, discutiu-se a possível incidência da norma disposta no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal que exige a presença de pelo menos quatro votos divergentes.

Desse modo, a norma precisaria ser adaptada, pois o plenário do Supremo é composto por 11 Ministros enquanto este Tribunal é composto por 7 Desembargadores. Uma regra matemática simples, indicaria que a divergência necessária seria a de no mínimo um terço dos votantes, logo três votos divergentes para a realidade do TRE-RJ.

Porém, naquela ocasião prevaleceu o voto do Desembargador Presi-

dente Carlos Eduardo da Fonseca Passos que entendeu que, diante da ausência de norma expressa, dois votos divergentes já seriam suficientes para o conhecimento do recurso, especialmente se considerarmos que a questão envolve a ampla defesa, o contraditório e em última análise o direito de liberdade do recorrente.

Delineada esta moldura, calcado nas mesmas razões indicadas pelo voto do então Desembargador Presidente, tendo em vista que neste caso também houve dois votos divergentes, manifesto-me pelo cabimento destes Embargos Infringentes (TRE/RJ, Embargos Infringentes no Recurso Criminal Eleitoral nº 373-12.2016.6.29.0138, Relator Juiz Allan Titonelli Nunes, DJE de 19/03/2024).

Muito bem! Esse é o contexto da divergência reinante entre nossos Tribunais Regionais Eleitorais. Enquanto parte deles admite os embargos infringentes e de nulidade, outros não os admitem e, neste caso, geralmente o fundamento é o mesmo: o recurso pressuporia órgãos fracionários e possibilidade de ampliação do *quorum* de julgamento, situações inexistentes nos Tribunais Eleitorais.

E a divergência é tamanha que muitos dos julgados sobre a matéria foram tomados por maioria de votos, seja pelo cabimento, seja pelo descabimento dos embargos infringentes, revelando-se que a discrepância se apresenta entre os Tribunais e também entre os Juízes de um mesmo Tribunal.

Evidentemente que uma controvérsia tão acentuada como essa nos inspiraria a refletir e a buscar a solução mais plausível, à luz das disposições legais em jogo. É claro que em Direito não há propriamente certo e errado, mas sempre precisamos buscar a interpretação mais condizente com os princípios norteadores do Direito e, no caso concreto, do Direito Processual Penal.

Assim, no tópico seguinte, passaremos à exposição dos fundamentos jurídicos que nos levaram a concluir pelo cabimento dos embargos infringentes e de nulidade nos Tribunais Regionais Eleitorais.

6 DO CABIMENTO DOS EMBARGOS INFRINGENTES NOS TRIBUNAIS ELEITORAIS: ARGUMENTOS FAVORÁVEIS

Após a exposição da divergência entre os Tribunais Eleitorais acerca do cabimento, ou não, dos embargos infringentes e de nulidade (art. 609, parágrafo único, do CPP), podemos avançar na apresentação dos fundamentos jurídicos que, na nossa compreensão, dão razão às Cortes que admitem o recurso objeto

deste estudo.

Vimos que, de modo geral, o argumento utilizado pelos Tribunais Regionais Eleitorais que não aceitam os embargos infringentes e de nulidade reside no fato de que referidas Cortes não possuem órgãos fracionários. Como mencionado, seu colegiado é unicamente o Plenário, e não há como ampliar o *quorum* de sete julgadores.

Agora, será que essa premissa de que os embargos infringentes somente são cabíveis contra os julgamentos das Turmas, com a posterior análise do recurso pelo colegiado mais amplo (Câmaras ou Seções), decorre da lei? Essa conclusão pode mesmo ser extraída do dispositivo legal? Para responder, vamos revisitá-lo:

Art. 609. Os recursos, apelações e embargos serão julgados pelos Tribunais de Justiça, câmaras ou turmas criminais, de acordo com a competência estabelecida nas leis de organização judiciária.

Parágrafo único. Quando não for unânime a decisão de segunda instância, desfavorável ao réu, admitem-se embargos infringentes e de nulidade, que poderão ser opostos dentro de 10 (dez) dias, a contar da publicação de acórdão, na forma do art. 613. Se o desacordo for parcial, os embargos serão restritos à matéria objeto de divergência.

Pois bem. Pontuamos que o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais admite o processamento dos infringentes e, no respectivo julgado então citado, há afirmação expressa de que o dispositivo legal não vincula o cabimento do recurso ao anterior julgamento da causa por órgãos fracionários. Concordamos com isso, mas precisamos dar mais corpo ao fundamento.

Uma das regras mais básicas de elaboração e interpretação das leis é aquela segundo a qual os parágrafos devem ser interpretados em conformidade com o respectivo *caput*. Isso é tão elementar quanto importante, tanto que restou positivado em lei complementar, por expressa determinação constitucional.

Referimo-nos à Lei Complementar nº 95/98, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59⁸ da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.*

De acordo com essa Lei Complementar, os parágrafos são desdobramentos

8 “Art. 59. (...) Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis”.

do *caput* (art. 10, II), e prestam-se a disciplinar os *aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida* (art. 11, III, c).

Noutras palavras, os parágrafos devem estar vinculados ao *caput*, podendo restringir, ressaltar, ampliar, excepcionar ou, de qualquer outra forma, direcionar a aplicação da regra contida no *caput*. Mas repita-se: os parágrafos não podem ser analisados à revelia da “cabeça” do respectivo artigo⁹.

E não custa frisar que, embora a Lei Complementar nº 95/98 diga respeito à elaboração das normas jurídicas, tendo como destinatário direto o Poder Legislativo, os princípios ali estabelecidos também devem nortear o aplicador do Direito (Poder Judiciário), quando da interpretação. Nesse sentido, já tivemos a oportunidade de pontuar em outra publicação:

É claro que a LC nº 95/98 se dirige de forma imediata à atividade legislativa. Mas isso, por si só, não é empecilho a que sirva também como norte interpretativo na atividade jurisdicional. Se a LC estabelece que o legislador, ao elaborar outras leis, deve utilizar parágrafos para complementar ou excepcionar a regra contida no *caput*, por que não poderíamos concluir que essa destinação mais restrita dos parágrafos deva ser observada também pelo Poder Judiciário, quando da aplicação da lei? (Teixeira, 2022, s/n)

Conforme ensina Sylvio Motta (2009),

O artigo é a menor porção de uma lei que ainda guarda as suas características. Sendo assim, a forma correta de interpretar um artigo é concêntrica e não linear, ou seja, deve-se entender que o centro orbital de um artigo é o seu *caput*, tudo o circunstancia: os parágrafos, incisos, alíneas e itens que porventura o integram. Assim, a interpretação exige certo grau de abstração do intérprete para que, em uma visão espacial mais acurada, compreenda que os parágrafos, por exemplo, são subdivisões do assunto do *caput*...

O Superior Tribunal de Justiça, por exemplo, com frequência recorre a essa regra de hermenêutica para solucionar, da melhor forma possível, as questões que lhe são submetidas. Confira-se:

9 A inobservância a essa regra leva a verdadeiras aberrações jurídicas, como o veto ao *caput* de um artigo, com a hipotética manutenção dos parágrafos, criando-se um verdadeiro “corpo sem cabeça” (vide art. 34 da Lei nº 9.504/97).

A melhor exegese, segundo a interpretação topográfica, essencial à hermenêutica, é de que os parágrafos não são unidades autônomas, estando direcionados pelo caput do artigo a que se referem (REsp nº 1.771.304, Relator Ministro Nefi Cordeiro, DJE de 12/12/2019).

Ainda que se pudesse questionar a imprecisão do termo “concurso” utilizado no parágrafo único do art. 11 do Decreto n. 11.302/2022, o fato é que as regras de interpretação de normas legais consagram o entendimento de que os temas tratados nos parágrafos, incisos e alíneas de um determinado artigo devem ser compreendidos à luz do disposto no seu caput (AgRg/HC nº 856.179, Relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, DJE de 30/10/2023).

Contextualizada a questão de hermenêutica, voltemos ao tema de fundo. Os embargos infringentes e de nulidade estão previstos no parágrafo único do artigo 609 do Código de Processo Penal. Sendo assim, e por tudo o que já dissemos, não há como proceder a qualquer leitura do aludido recurso sem que a atenção esteja voltada também para a “cabeça do artigo”.

E o *caput*, por sua vez, diz que os recursos (leia-se: apelação, recurso em sentido estrito e agravo em execução) serão julgados pelos Tribunais, Câmaras ou Turmas, conforme dispuser a lei de organização judiciária (e aqui poderíamos acrescentar o Regimento Interno).

Ora, se o *caput* diz que tanto o Tribunal quanto seus órgãos fracionários podem julgar os recursos interpostos contra a sentença, e o parágrafo único prevê o cabimento dos embargos infringentes quando a decisão for por maioria de votos, quer-nos parecer que esses embargos infringentes são cabíveis contra a decisão de qualquer colegiado dentro do Tribunal.

Trazendo a norma para um contexto mais atual, pós-Constituição de 1988, a interpretação do artigo 609 e parágrafo único, do Código de Processo Penal, deve ser no sentido de que os embargos infringentes e de nulidade são cabíveis contra qualquer decisão contrária ao réu, quando proferida por maioria de votos, e em sede recursal.

Não importa se o acórdão é de Turma, Câmara ou Seção, do Órgão Especial ou mesmo do Plenário. Uma coisa é a competência interna para julgar o recurso anterior; outra é o cabimento dos embargos infringentes, cujos requisitos legais são, exclusivamente, a decisão não unânime e desfavorável ao réu.

É impossível extrair do texto legal a conclusão de que somente acórdãos de órgãos fracionários, mais precisamente das Turmas, podem ser impugnados via embargos infringentes e de nulidade. Afinal, o *caput* se reporta ao julgamento antecedente pelo Tribunal (Plenário ou Órgão Especial) ou por seus órgãos fracionários.

Poder-se-ia defender que o termo “câmaras ou turmas criminais”, contido no *caput* do artigo 609, funcionaria como aposto explicativo, evidenciando quais órgãos fracionários, dentro do Tribunal, seriam responsáveis pelo julgamento da apelação, por exemplo. Logo, os embargos infringentes somente seriam admissíveis contra as decisões desses órgãos fracionários¹⁰.

Refutamos, porém, tal argumento. Em primeiro lugar, se essa fosse a leitura mais apropriada, já teríamos nos deparado com afirmações acerca do cabimento dos embargos infringentes também contra decisões das Câmaras ou Seções.

No entanto, vimos que todos aqueles que defendem o não cabimento dos infringentes na seara eleitoral fazem alusão à admissão do recurso somente contra decisões das Turmas. Os órgãos fracionários mais amplos julgariam os embargos infringentes, mas não teriam suas decisões impugnadas por essa via recursal.

Em segundo lugar, se a expressão realçada funcionasse mesmo como aposto, explicando quais órgãos, dentro do Tribunal, julgam os recursos anteriores, a disciplina quanto à competência interna dos Tribunais já teria sido exaurida pelo próprio Código, e a parte final do dispositivo seria letra morta. Não precisaríamos de lei de organização judiciária, e teríamos de suplantar o brocardo segundo o qual a lei não contém palavras inúteis.

Assim, entendemos que o *caput* do artigo 609 diz que as apelações e demais recursos contra decisões de primeiro grau podem ser julgados por qualquer colegiado (Plenário, Órgão Especial, Seções, Câmaras ou Turmas), conforme dispuser a lei de organização judiciária e o respectivo regimento interno.

E os embargos infringentes são cabíveis contra acórdão de qualquer um desses colegiados, bastando que seja proferido por maioria de votos e em desfavor do réu.

Tudo o que temos no sentido de que os embargos infringentes são cabíveis contra decisão de Turmas e são julgados pelas Câmaras tem origem em constru-

¹⁰ Essa interpretação nos foi apresentada pela nossa amiga Adriana Corrêa de Oliveira, assessora-chefe do gabinete da Vice-Presidência do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, que quase nos convenceu, dada a capacidade técnica ímpar que possui.

ção doutrinária, que explica com um olho na lei e outro nos Tribunais de Justiça. Mas não se extrai da lei o suscitado descabimento do recurso contra decisão de órgãos jurisdicionais diversos das Turmas. Nem mesmo a doutrina afirma isso, limitando-se a ensinar com foco nos Tribunais de Justiça.

Outra evidência de que os embargos infringentes são compatíveis com decisões do Plenário dos Tribunais pode ser encontrada no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal¹¹.

Muitos devem se recordar, e diversos Tribunais Eleitorais até fazem menção, que, quando o Supremo Tribunal Federal julgou a famosa Ação Penal nº 470, conhecida como *Mensalão*, uma das questões mais controvertidas ali enfrentadas foi justamente sobre a subsistência, ou não, da norma regimental que previa o cabimento de embargos infringentes contra decisões do Plenário da Excelsa Corte.

E por maioria de votos, aquela Corte Suprema reconheceu a validade da norma regimental e admitiu o processamento dos embargos infringentes contra a decisão do Plenário. É claro que é um contexto um pouco diferente, em que se julgava uma ação penal originária, e não recurso, mas não deixa de ser um indicativo de que o fato de a decisão ser do Plenário não é fundamento suficiente para rechaçar o cabimento do recurso.

Além do mais, não nos parece que seria possível sequer condicionar a admissão dos infringentes nos Tribunais Eleitorais à existência de determinada quantidade de votos divergentes, como parece ter feito o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, com supedâneo no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (que exige quatro votos divergentes para o cabimento do recurso contra decisões do Plenário).

Isso porque, em se tratando de Tribunais Regionais Eleitorais, há duas peculiaridades a ressaltar. A primeira é que nessas Cortes a rotatividade é muito alta entre os Juízes, os quais atuam por biênios e são constantemente sucedidos por outros julgadores. Logo, é bem provável que, quando do julgamento dos

11 Art. 333. Cabem embargos infringentes à decisão não unânime do Plenário ou da Turma.

I - que julgar procedente a ação penal;

II - que julgar improcedente a revisão criminal;

III - que julgar a ação rescisória;

IV - que julgar a representação de inconstitucionalidade;

V - que, em recurso criminal ordinário, for desfavorável ao acusado.

Parágrafo único. O cabimento dos embargos, em decisão do Plenário, depende da existência, no mínimo, de quatro votos divergentes, salvo nos casos de julgamento criminal em sessão secreta.

embargos infringentes, a composição do Tribunal já seja diferente daquela que proferiu a decisão embargada.

Ademais, a mudança de posicionamento de um mesmo Juiz é muito comum, quando outro faz uma leitura mais detalhada do processo e traz pontos de vista que até então passaram despercebidos. Aliás, quem acompanha mais de perto os julgamentos do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo deve ter notado que, nos últimos tempos, não raras vezes, o Relator do processo muda de ideia após um voto divergente, criando a inusitada situação em que o Relator acompanha a divergência.

Tudo isso para dizer que o fato de a decisão já ter sido proferida pelo Plenário do Tribunal não pode ser justificativa para o não conhecimento dos embargos infringentes.

Mais um fator importante no sentido do cabimento dos embargos infringentes nos Tribunais Regionais Eleitorais diz respeito à jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. Em quase¹² todas as vezes em que aquela Corte Superior se debruçou sobre a questão, tanto em acórdãos quanto em decisões monocráticas, concluiu em sentido positivo.

Uma decisão sempre citada se refere ao Agravo de Instrumento nº 4.590, de 17/06/2004, da relatoria do Ministro Fernando Neves. Naquela ocasião, assim entendeu o Tribunal Superior Eleitoral:

Embargos infringentes e de nulidade. Justiça Eleitoral. Admissibilidade. Art. 609, parágrafo único, Código de Processo Penal. Aplicação subsidiária. Art. 364 do Código Eleitoral. Recurso. Exclusividade. Defesa. 1. Os embargos infringentes e de nulidade constituem recurso criminal dirigido ao próprio Tribunal que proferiu a decisão, têm nítido caráter ofensivo e de retratação e buscam a reforma do julgado embargado pelo voto vencido favorável ao acusado. 2. Ainda que as cortes regionais eleitorais sejam órgãos que não se fracionam em turmas, câmaras ou seções, não há exceção prevista no art. 609 do CPP, no sentido de não serem cabíveis os embargos infringentes e de nulidade contra decisão do Pleno do próprio Tribunal. 3. Conquanto no Código Eleitoral haja a previsão de um sistema processual especial para apuração dos crimes eleitorais, que prestigia a celeridade no processo e julgamento desses delitos, essa mesma

12 Por questão de lealdade, temos de mencionar a decisão monocrática proferida pelo Ministro Edson Fachin, em 01/02/2022, no processo nº 128-17.2017.6.21.0071, na qual ele entendeu pelo descabimento dos embargos infringentes contra decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais.

celeridade não pode ser invocada para negar ao réu o direito de interpor um recurso exclusivo, que a lei lhe assegura, previsto apenas para situações em que haja divergência na Corte Regional. Agravo de instrumento provido.

Há ainda decisões monocráticas e mais recentes daquela Corte Superior, nas quais foi reafirmada a possibilidade do manejo dos embargos infringentes contra acórdãos de Tribunais Regionais Eleitorais. Citem-se a decisão do Ministro Admar Gonzaga, proferida em 01/08/2017, no REsp nº 4-60.2013.6.10.0045, e a decisão do Ministro Floriano de Azevedo Marques, proferida em 07/06/2023, no REsp nº 0600603-42.2020.6.26.0082.

Entre os Regionais que não admitem os embargos infringentes, é interessante que eles buscam afastar a orientação do Tribunal Superior Eleitoral a partir de fundamentos um tanto curiosos.

Alguns citam decisões em matéria cível, que nada têm a ver com o tema em discussão. Outros não seguem as decisões monocráticas porque não são acórdãos, e não seguem o acórdão porque é muito antigo.

Ora, quanto ao último argumento, vale dizer que mais antigo ainda é o Código de Processo Penal, que data de 1941, e o dispositivo em discussão conserva a mesma redação desde 1952. Se o dispositivo legal não foi alterado, e não existe um acórdão mais recente, deve-se presumir que a orientação jurisprudencial da Corte se mantém, e não o contrário.

Por mais que exista a alternância frequente entre os Ministros, na ausência de nova decisão noutro sentido, é de se concluir que, objetivamente, o entendimento da Corte Superior é aquele estampado no precedente, até porque as decisões monocráticas recentes são na mesma linha.

Mas claro que está mais do que na hora de o Tribunal Superior Eleitoral afetar a discussão ao Plenário, de preferência sob a sistemática dos recursos repetitivos¹³, para que tenhamos a orientação atual da Corte e, em última análise, um mínimo de segurança jurídica numa matéria tão relevante e controversa.

De todo modo, e considerando-se que a orientação predominante daquele Tribunal Superior é no sentido da admissibilidade dos embargos infringentes, o defensor mais atento irá apresentá-los, ainda que esteja diante de um daqueles Regionais que não os admitem.

13 O que é autorizado, a contrario sensu, pelo art. 20 da Res. TSE nº 23.678/2016.

Isso porque, se o próprio Tribunal Superior Eleitoral entende que os infringentes são cabíveis, a não apresentação implicará a negativa de seguimento a eventual recurso especial, por ausência de exaurimento das vias recursais ordinárias, nos termos das Súmulas 25/TSE e 207/STJ.

Outrossim, o Tribunal Superior Eleitoral possui entendimento consolidado no sentido de que os embargos infringentes obstam a inelegibilidade decorrente de condenação criminal (art. 1º, I, e, da LC nº 64/90)¹⁴.

Eis aí mais uma razão para a admissão dos embargos infringentes, sendo imperioso lembrar que a competência criminal da Justiça Eleitoral foi substancialmente ampliada com a decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Inquérito nº 4.435 (em 14/03/2019).

Antes de finalizar, não poderíamos esquecer o artigo 364 do Código Eleitoral, sempre citado em meio à presente discussão, e segundo o qual, *no processo e julgamento dos crimes eleitorais e dos comuns que lhes forem conexos, assim como nos recursos e na execução, que lhes digam respeito, aplicar-se-á, como lei subsidiária ou supletiva, o Código de Processo Penal.*

Aplicação subsidiária tem o sentido de auxiliar, de complementar uma norma eleitoral já existente, ao passo que aplicação supletiva pressupõe a total ausência de norma eleitoral a respeito de determinada matéria (Medina, 2022, p. 64), que é justamente a hipótese dos embargos infringentes. Dessa forma, o citado dispositivo autoriza, efetivamente, a aplicação do artigo 609, parágrafo único, do Código de Processo Penal, aos processos penais eleitorais.

Diante disso, a propósito, não nos parece convincente a afirmação contida em alguns julgados, segundo a qual se o Código Eleitoral não previu os embargos infringentes, tê-los-ia proibido. Por mais que isso nos remeta ao princípio da taxatividade dos recursos, não é questão de ausência de previsão legal, mas sim de harmonização entre leis, por força da aplicação supletiva do Código de Processo Penal aos processos penais eleitorais.

Aliás, o Código Eleitoral também não prevê absolutamente nada sobre o recurso em sentido estrito, mas quanto a esse apelo não se verifica tamanha resistência nos Tribunais Eleitorais, aplicando-se natural e supletivamente o Código de Processo Penal.

Por fim, e para além de todos os argumentos que buscamos aqui trazer, pre-

¹⁴ Cite-se o AgR-RO nº 0601328-06.2018.6.17.0000, Relator Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, DJE de 30/10/2018.

cisamos ter em mente que nossa Constituição Federal consagra o direito à ampla defesa, e os recursos em geral nada mais são do que instrumentos que materializam esse postulado constitucional.

Assim, a inadmissão dos embargos infringentes e de nulidade, pelos Tribunais Regionais Eleitorais, consoante as razões antes explanadas, acaba por constituir verdadeira afronta à ampla defesa, contrariando a vontade popular manifestada pelo Constituinte de 1988.

Em suma, entendemos que há sólidos fundamentos jurídicos para a aceitação dos embargos infringentes contra acórdãos de Tribunais Regionais Eleitorais. A única distinção, no que toca ao Código de Processo Penal, diz respeito ao prazo, que é de três¹⁵ dias, e não de dez.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia de que os embargos infringentes e de nulidade são cabíveis contra decisão de órgãos fracionários é fruto de construção doutrinária ao logo do tempo. Não se trata de pensamento equivocado, posto que formulado a partir da compreensão e do funcionamento dos Tribunais de Justiça. O próprio artigo 609 do Código de Processo Penal faz referência expressa àqueles Tribunais.

Mas também é verdade que esse entendimento doutrinário não é excludente de outros colegiados, tampouco de outros Tribunais. O dispositivo legal não restringe o cabimento do recurso às decisões de órgãos fracionários de menor extensão (Turmas).

Conforme demonstramos à exaustão, o *caput* do art. 609 do Código de Processo Penal trata do julgamento de recursos por quaisquer colegiados dentro dos Tribunais, aí incluídos o Plenário, o Órgão Especial e os órgãos fracionários, e o parágrafo único dispõe sobre o cabimento de embargos infringentes quando a decisão de um desses colegiados, qualquer deles, for contrária ao réu e tomada por maioria de votos.

Essa conclusão decorre de regra básica de hermenêutica, segundo a qual os parágrafos são desdobramentos do *caput* e sempre o orbitam. Isso está positivado em lei complementar, bem como é encontrado na literatura e amplamente

15 Nesse sentido: “A interposição de embargos infringentes quanto a acórdão não unânime que manteve a condenação dos recorrentes pela prática de crime eleitoral está submetida ao tríduo legal previsto no art. 258 do código eleitoral” (TRE/MA, RC nº 460, Relator Juiz Eduardo José Leal Moreira, DJE de 13/12/2016).

empregado pelos Tribunais.

Esse fundamento, por si só, deveria bastar para que os Tribunais Regionais Eleitorais admitissem naturalmente os embargos infringentes. Mas para a felicidade da insegurança jurídica, não é o que ocorre!

Acresça-se que a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral também ampara esse entendimento, mas fica o apelo para que aquela Corte Superior revise a matéria, por meio de seu Plenário, a fim de que as Cortes Regionais reduzam sua resistência e sigam o posicionamento do Tribunal Superior, dando alguma sobrevida ao artigo 927 do Código de Processo Civil.

E claro, as divergências sobre a existência, ou não, de um instrumento de defesa, sobretudo em matéria penal, deveriam ser resolvidas em sentido positivo, tendo em vista que nossa Constituição Federal é garantista e consagra o direito à ampla defesa.

Por todos os fundamentos aqui expostos, sem prejuízo de outros, entendemos que os embargos infringentes ou de nulidade são sim compatíveis e cabíveis contra os acórdãos dos Tribunais Regionais Eleitorais.

REFERÊNCIAS

DEZEM, Guilherme Madeira. *Curso de Processo Penal*. 6 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

LIMA, Renato Brasileiro de. *Manual de Processo Penal*. v. único, 7 ed.. Salvador: JusPodivm, 2019.

MEDINA, José Miguel Garcia. *Código de Processo Civil Comentado*. 8 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

MOTTA, Sylvio. *Para entender a lei, é preciso saber como ela foi escrita*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2009-jun-12/interpretar-lei-imprescindivel-compreender-ela-foi-escrita/>. Acesso em 6 mai. 2024.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Código de Processo Penal Comentado*. 21 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

TEIXEIRA, Silvio Cesar. *A multa por pesquisa eleitoral sem registro e a sua inaplicabilidade aos eleitores*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-20/teixeira-multa->

e-ISSN 2594-9519

