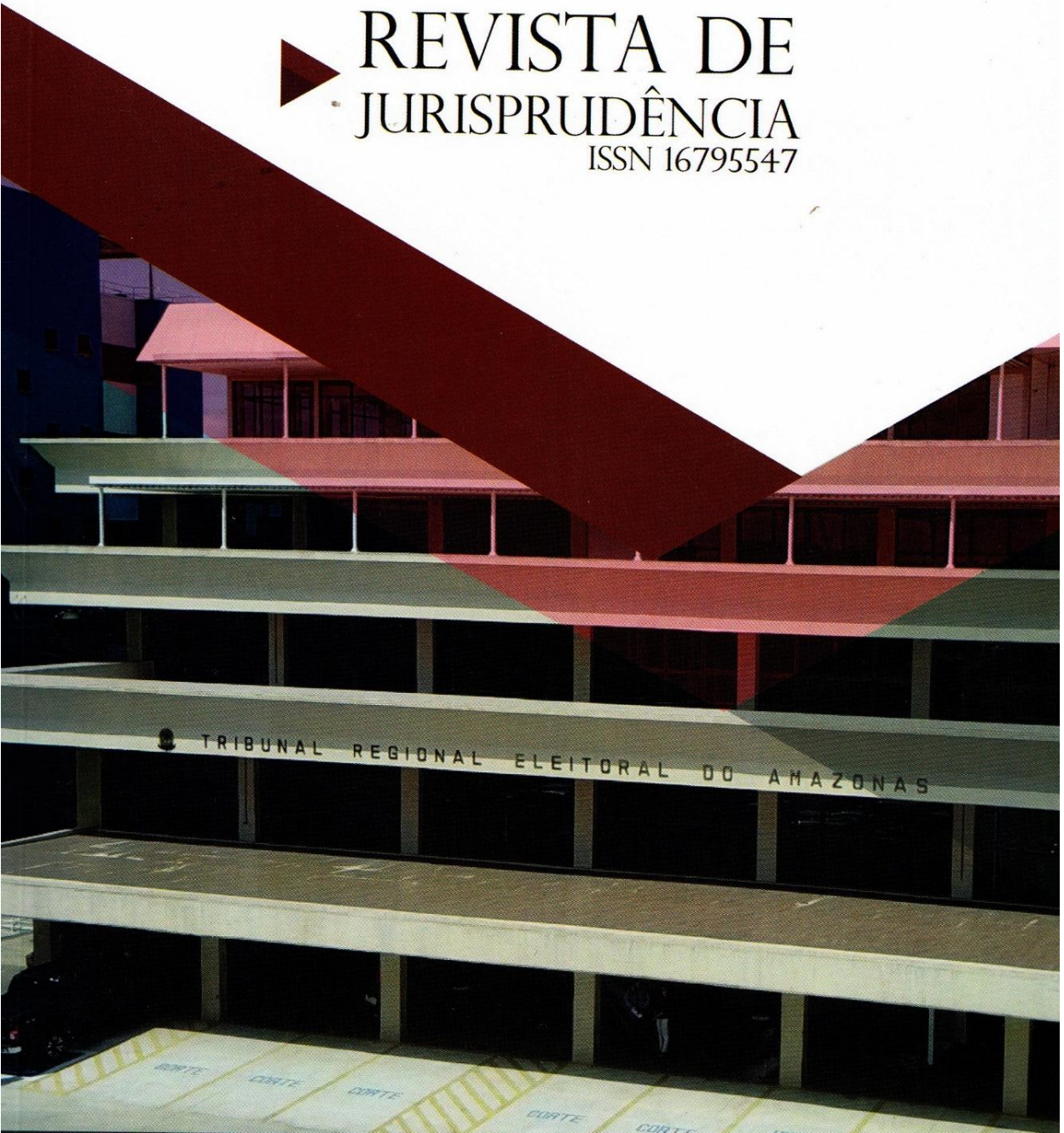




JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO AMAZONAS

▶ REVISTA DE
JURISPRUDÊNCIA
ISSN 16795547



SUMÁRIO: Introdução. 1. A representação política no regime democrático. 1.1 Breves considerações. 1.2 Eleições. 1.3 Mandatos sucessivos. 1.4 Quebra de confiança. 2. Os mitos e significados do voto nulo e do voto em branco. 3. O resultado das urnas nas eleições municipais 2016. 4. Estudo de caso: Os votos brancos e nulos nas eleições suplementares no Estado do Amazonas em 2017. Considerações finais. Referências.

RESUMO

Recente pesquisa de opinião apontou que os brasileiros não se sentem representados pelos políticos que estão no poder. Essa crise de representatividade está assentada na ideia de que a classe política representa apenas seus próprios interesses em detrimento da sociedade. É nesse cenário que o cidadão, tomado por um sentimento de frustração em relação à representação política, é levado a escolher entre dois caminhos: acreditar que o jogo democrático dispensa sua participação, optando por abster-se na escolha de seus representantes; ou participar do processo eleitoral, fazendo-o por meio de "voto-protesto", isto é, votar nulo ou em branco e, dessa forma, entrar para a estatística de votos inválidos. Foi esse o "recado" plasmado nas urnas, nas eleições municipais em 2016, em todo o país, e nas eleições suplementares em 2017, no Estado do Amazonas, em que o volume de votos nulos, brancos e abstenções, apurados pelo Tribunal Superior Eleitoral, bateu recordes, fazendo crer que a maioria dos eleitores não se sentiu representada pelos candidatos envolvidos na disputa. Sob tal ordem de ideias, o escopo do presente trabalho é trazer uma pequena contribuição para reflexão e discussão em torno do aumento de abstenções e "votos-protesto" e seu impacto para o sistema representativo atual, na medida em que, a cada eleição, um número menor de pessoas decidirá o destino de todos, levando a maioria dos eleitores, que se absteve de escolher ou que depositou "voto-protesto", a não se sentir representada.

Palavras-chave: Voto-protesto; Representação; Democracia.

¹Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas. Pós-graduada em Direito Eleitoral, Direito Civil e Processo Civil, Direito do Estado e das Relações Sociais.

ABSTRACT

Recent opinion poll pointed out that Brazilians do not feel represented by the politicians who are in power. This crisis of representativeness is based on the idea that the political class represents only its own interests to the detriment of society. In this scenario, citizens are taken by a feeling of frustration regarding the political representation, and are led to choose between two paths: to believe that the democratic game dispenses their participation, opting to abstain in the choice of their representatives; or participate in the electoral process, by "protest vote", that is, to vote null or blank and, thus, taking part into the statistic of invalid votes. This was the "message" in the ballot box, from the municipal elections in 2016, in the whole country, and from the additional elections in 2017, in the state of Amazonas, where the volume of null and blank votes and abstentions revealed by the Superior Electoral Court, broke records, leading to the belief that the majority of voters did not feel represented by the candidates involved in the dispute. In this context, the scope of the present paper is to make a little contribution to reflection and discussion about the increasing of abstention and "protest votes" and its consequences for the current representative system, as few people will decide the fate of all, leading the majority of the population, who refrained from choosing or deposited "protest vote", not to feel represented.

Keywords: Protest vote; Representation; Democracy.

INTRODUÇÃO

A pouco menos de um ano para as eleições gerais, em que serão escolhidos governadores, deputados, senadores e presidente da República, uma pesquisa do Instituto IPSOS² apontou que, para 94% dos brasileiros entrevistados, os políticos que estão no poder não representam a sociedade. E, em relação aos políticos do passado recente, em quem os entrevistados já votaram, 86% disseram que não se sentiram representados.

Esse quadro de desalento com os governantes, retratado na pesquisa, não se trata de fenômeno novidadeiro, eis que grassa há muito tempo o cenário político nacional, permeado por escândalos e operações policiais quase diários. O que se percebe no momento atual é o recrudescimento da imagem de que os eleitos defendem apenas os próprios interesses, beneficiam seus próprios pares, agem para manter seus privilégios, movidos por um espírito corporativista na contramão do bem comum.

É nesse cenário, que, tomado por um sentimento de frustração em relação à representação política, o cidadão é levado a escolher entre dois

² Segundo matéria veiculada recentemente no jornal "O Estado de São Paulo", os dados divulgados

caminhos: acreditar que o jogo democrático dispensa sua participação, optando por abster-se na escolha¹ de seus representantes; ou a participar do processo eleitoral, fazendo-o por meio de "voto-protesto", isto é, votar nulo ou em branco e, dessa forma, entrar para a estatística de votos inválidos.

Foi esse o "recado" plasmado nas urnas, nas eleições municipais em 2016, em todo o país, e nas eleições suplementares em 2017, no Estado do Amazonas, em que o volume de votos nulos, brancos e abstenções, apurados pelo Tribunal Superior Eleitoral, bateu recordes, fazendo crer que a maioria dos eleitores não se sentiu representada pelos candidatos envolvidos na disputa.

A perspectiva que se mostra é o agravamento da crise representativa, na medida em que, a cada eleição, um número menor de pessoas decidirá o destino de todos, levando a maioria da população, que se absteve de escolher ou que depositou "voto-protesto", a não se sentir representada.

Sob tal ordem de ideias, o escopo do presente trabalho é trazer uma pequena contribuição para reflexão e discussão em torno do aumento de abstenções e votos-protesto e seu impacto para o sistema representativo doméstico, com vista a um novo alinhamento político para as eleições que se avizinham.

Nesse diapasão, analisar-se-á, no tópico inaugural deste estudo, o mecanismo de construção da representação política por meio do processo eleitoral (eleições), com foco no problema da perpetuação no poder (mandatos sucessivos) e na falta de correspondência entre governante e governado (quebra de confiança).

No ponto seguinte, a investigação adentrará nos mitos e significados em torno do voto nulo e do voto em branco, esclarecendo as indagações: "Se mais de 50% dos votos forem nulos, a eleição é anulada?" e "Voto em branco vai para quem está ganhando?".

Adiante, seguirá a análise do resultado das urnas nas eleições municipais 2016, no tocante ao quantitativo recorde de abstenções, votos nulos e em branco, a partir dos dados divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

pelos dados do Instituto IPSOS são parte de um levantamento chamado Pulso Brasil, realizado mensalmente desde 2005 para monitorar a opinião pública sobre política, economia, consumo e questões sociais. Foram ouvidos 1,2 mil entrevistados, em 72 municípios, entre os dias 1.º e 14 de julho de 2017. A margem de erro é de três pontos percentuais para mais ou para menos. Cf. BRAMATTI, Daniel. Classe política enfrenta rejeição generalizada. In O Estado de São Paulo. 13 Agosto 2017. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,classe-politica-enfrentarejeicao-generalizada,70001934388>. Acesso em: 31 outubro 2017.

Por fim, a análise chegará ao estudo de caso das eleições suplementares amazonenses, no ano de 2017, para o cargo de governador de vice naquele, em primeiro e segundo turnos, em que foi verificado um aumento exponencial de abstenções e “votos-protesto” em relação ao pleito de 2014.

1 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO REGIME DEMOCRÁTICO

1.1 BREVES CONSIDERAÇÕES

Um breve esboço histórico em torno do surgimento da representação política na antiguidade, a partir dos estudos de Carl Friedrich³ e Monica Caggiano⁴, dá conta de que o marco inicial para a construção do instituto da representação política encontra-se na Idade Média, a partir da noção teológica de que o chefe da igreja é o representante de Deus na Terra.

Tomada emprestada essa formulação de representação para o campo da política, destaca-se a precedência de Simon de Montfort, nobre francês que, em 1265, convocou dois cavaleiros de cada condado para participar do Grande Concilium, ao lado de burgueses e nobres, nascendo então a representação política por meio de assembleia (parlamento).

Durante a Idade Média até o século XVIII, a representação política⁵ se operou por meio de mandatos imperativos, assim considerados aqueles em que os eleitores instruíam os eleitos sobre as resoluções que deveriam adotar sobre os assuntos que deveriam tratar. Somente com a Constituição Francesa de 1791, foi abolido o mandato imperativo, dando lugar ao mandato representativo, na concepção vigente entre nós, em que o poder emanado do povo que o exerce por meio de representantes, unidos pelo voto popular, livres para deliberar conforme sua consciência em prol dos interesses da nação.

³ Cf. FRIEDRICH, Carl J. *Gobierno constitucional y democracia*. Madri: Instituto de Estudios Políticos, 1975, p. 11-15.

⁴ Cf. CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. Barueri: Manole, 2004, p. 7.

⁵ A ideia de ficção da representação do povo pelo parlamento foi delineada pelo professor Ari Solon: “Como a legislação não é fruto de mandatos imperativos, como a vontade do parlamento não é idêntica à do povo, não há, juridicamente, representação do povo pelo parlamento, que formam dois órgãos distintos dentro do Estado.” Cf. SOLON, Ari Marcelo. *Teoria da soberania como problema da norma jurídica e da decisão*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 205.

Disso exsurge a relação de confiança, a sintonia entre as aspirações de um e de outro, sendo indispensável que o representante responda e corresponda, minimamente, aos anseios do eleitor, e não dê de ombros às demandas sensíveis à coletividade, sob pena de não ser reconduzido ao cargo no pleito subsequente. É essa a assepsia do sistema representativo que está ao alcance do cidadão, assim considerado o detentor do poder para mudar o seu destino e a realidade do país, a partir das escolhas depositadas nas urnas.

Impende destacar o conceito de representação política na visão de Hanna Pitkin, voltado à finalidade do agir do eleito no interesse dos eleitores, devendo desenvolver uma conduta para atingir - o acting for (agir para) - de maneira responsiva em relação aos eleitores, importando, de igual sorte, uma postura ativa também dos representados nesse processo: “O representado deve ser também (concebido como) capaz de ações e julgamentos independentes, não ser um mero recebedor de cuidados”⁶.

Nesse compasso, pode-se relacionar a representação, numa linha ascendente, com a eleição e, numa linha descendente, com a responsabilidade política⁷, na medida em que a representação política nasce do processo de escolha dos agentes políticos do Estado (eleição) e traz como consequência para o eleito, além de prerrogativas, direitos e deveres, a responsabilidade⁸ pelo exercício da atividade política.

Feitos esses esclarecimentos, veremos adiante, as engrenagens do mecanismo de construção da representação política por meio do processo eleitoral (eleições) sob o *standard free and fair elections*, com foco no problema da perpetuação no poder (mandatos sucessivos) e na falta de correspondência entre governante e governado (quebra de confiança).

⁶ Texto original: “The formulation of the view we have arrived at runs roughly like this: representing here means acting in the interest of the represented, in a manner responsive to them. The representative must act independently; his action must involve discretion and judgment; he must be the one who acts. The represented must also be (conceived as) capable of independent action and judgment, not merely being taking care of.” Cf. PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: California University Press, 1997, p. 209.

⁷ Cf. SHIRADO, Nayana. O contributo das eleições para aferição da responsabilidade política em diferentes sistemas de governo. In *Revista de Jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas*, Manaus: TRE-AM, n. 10, jan./dez. 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/>

1.2 ELEIÇÕES

É a eleição⁹ o mecanismo de aquisição do poder político nas democracias contemporâneas, por meio do qual se dá a participação popular no sistema representativo, permitindo que o povo exerça efetivo controle sobre seus candidatos e partidos, punindo-os ou premiando-os com a outorga ou retirada do poder político por meio do voto.

O direito de sufrágio é exercido no curso do processo eleitoral, assim considerado o escalonamento de atos e operações com vista a selecionar e designar autoridades governamentais. Inaugurado com a apresentação de candidaturas, seguido pelo julgamento dos pedidos de registro, pela organização das seções eleitorais, pela instalação do sistema de votação eletrônica, pela organização e realização de escrutínio e, por fim, pelo contencioso eleitoral.

No magistério de José Afonso da Silva, o processo eleitoral compõe-se de três elementos essenciais: internos, dizem com o corpo eleitoral

bdtse/796/>. Acesso em: 20 outubro 2017.

⁸ Em torno do conceito de responsabilidade gravitam alguns termos vinculados à idéia de prestação de contas, estudados em minúcia pela ciência política contemporânea, embora pouco conhecidos no meio jurídico, e de difícil compreensão de significado, por não haver equivalência de vocábulo em nosso vernáculo. Não obstante, importa identificar o aporte de cada fenômeno, a partir de sua significação para a formação do conceito da responsabilidade política, de modo que, sob esse prisma, destacamos três termos: *responsiveness* --que se traduz na correspondência entre a atuação dos representantes e os interesses dos representados; *accountability* --que se aproxima da obrigação de prestar contas e *liability*, que diz com a obrigação de suportar as consequências legais decorrentes da transgressão a uma norma.

⁹ A eleição é a um critério próprio do regime democrático, a par de outros mecanismos, próprios de regimes autocráticos, como o sorteio, a hereditariedade, a cooptação e a conquista. Cf. DUVERGER, Maurice. *Institutions Politiques et droit constitutionnel*. Paris: PUF, 1965. O magistério de Fabio Ulhoa Coelho sumariza a idéia de eleição como instrumento para a melhoria da representação política nos regimes democráticos, como observamos a seguir: “De qualquer forma, eleições sempre criam oportunidade, na democracia, para o engrandecimento da política, a abertura de espaços institucionais para o surgimento ou ressurgimento de grandes políticos, para o fim da crise de política”. Cf. COELHO, Fabio Ulhoa. *Vossa Excelência me respeite!* Folha de S. Paulo, São Paulo, 7 set. 2009, p. A3.

¹⁰ LORENCINI, Bruno César. A transparência no financiamento eleitoral; a situação brasileira. *Revista de Jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas*. n. 9, Manaus, 2009, p. 25.

¹¹ Cumpre destacar a lição da professora Margarete Coelho no sentido de que o direito de sufrágio reúne em si não apenas o direito de votar, mas o de eleger e o de fazê-lo livremente: “A escolha dos representantes de forma livre e direta sugere um permanente e legítimo processo de construção e amadurecimento da própria democracia brasileira”. Cf. COELHO, Margarete de Castro. *A democracia na encruzilhada*. Belo Horizonte: Editora Forum, 2015, p. 167.

¹² Cf. SILVA, Jos Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 234.

e os candidatos (ambos protagonistas do pleito eleitoral); intermediários, cuidam dos partidos políticos e dos sistemas eleitorais que intermedeiam a vontade popular com a representação e o cargo almejado com as candidaturas; e por fim, os elementos externos, constituídos de grupos de pressão e lobbies.

Em linhas gerais, podemos classificar o processo eleitoral em quatro fases principais: 1) Preparação; 2) Votação; 3) Apuração; 4) Diplomação. Na primeira fase, que constitui a preparação do pleito, visualiza-se o alistamento eleitoral como ato cujo protagonista é o eleitor; a formação das candidaturas após convenções partidárias, o registro e a propaganda das candidaturas, protagonizados pelos partidos e candidatos; a composição das mesas receptoras, nomeação de membros das Juntas Eleitorais e a convocação e treinamento de mesários, a cargo da Justiça Eleitoral. A segunda fase diz com a escolha dos candidatos ou eleição propriamente dita. A terceira fase consiste na apuração dos votos depositados, por meio de sistema eletrônico; enquanto a quarta fase diz com a diplomação dos eleitos, ato de credenciamento dos escolhidos pelo sufrágio direto e universal.

Nesse contexto, pode-se concluir que é por meio da eleição livre, competitiva, isenta e periódica, sob o *standard free and fair elections*, que se busca reduzir a distância entre a política que temos e a política que queremos, rompendo o círculo de descrença na atividade política e realinhando as forças democráticas em torno de um projeto de país.

1.3 MANDATOS SUCESSIVOS

Uma patologia do regime democrático, em todas as latitudes, é, sem dúvida, a possibilidade de perpetuação de grupos/partidos políticos no poder, por meio de mandatos sucessivos, quer pelo mecanismo da reeleição¹³, quando são relançados os mesmos nomes e sobrenomes, quer por meio da estreia de novos personagens (candidatos outsiders) no cenário político, vinculados, porém, aos mesmos grupos/partidos dominantes.

Na lição da professora Silvana Krause¹⁴, mesmo com novos nomes (candidatos outsiders) não há renovação no poder, pois estarão os candi-

dados “debutantes”, sob a ingerência dos partidos que já atuam no cenário político:

Ao que tudo indica, mesmo aparecendo um candidato “outsider”, os principais partidos que atuam no mercado político vão permanecer e serão essenciais para a sua eleição. Se ele for eleito, estará completamente na mão dos partidos cartelizados – os principais, os que mais tem participação. O sistema está fragilizado, mas eles vão se articular no primeiro e no segundo turno para eleger esse “outsider”, se houver um. De que tipo de renovação estamos falando?

É que o postulado da alternância no poder, que coroa o sistema republicano¹⁵, tem como escopo oxigenar o regime democrático com novas orientações políticas a favor da comunidade, como preleciona Rodrigo Borja:

Para complementar la limitación del período y hacer efectiva la alternabilidad, las leyes prohíben la reelección inmediata de los funcionarios que desempeñan las funciones públicas representativas. En esta forma impiden que ellos se perpetúen en sus cargos, con grave peligro para las libertades públicas y la eficiencia administrativa, y además propician el advenimiento de nuevos ombres, nuevas energías, nuevas ideas, nuevas iniciativas en el servicio de la comunidad.¹⁶

Em tempos de realinhamento político, é preciso que o eleitor esteja atento a essa estratégia nefasta e corrosiva para nossa República: a perpetuação no poder sob a camuflagem de mandatos sucessivos, em que se

¹⁵ A alternância não é propriamente um princípio fundante da democracia, mas sim elemento integrante da oposição, como preleciona o professor e ministro do TSE, Tarcísio Carvalho Neto, acrescentando ainda que: “Por isso, talvez seja mais rentável conectar, do ponto de vista doutrinário, o princípio da alternância não com a democracia propriamente dita, mas sim com os valores republicanos.” Cf. CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de. O princípio da alternância no regime Democrático. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 49 n. 196 out./dez. 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496622/000967063.pdf?sequence=1>. Acesso em 31 outubro 2017.

¹⁶ Cf. BORJA, Rodrigo. Derecho político y constitucional. México: FCE, 1992, p.135.

¹⁷ O plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), no RE n. 637.485/RJ em 01/08/2012, fixou o entendimento, com repercussão geral e eficácia prospectiva da decisão, quanto à impossibilidade de eleição de prefeito já reeleito, mesmo que para município diverso.

trocam formalmente personagens, mas é mantido o status quo do mesmo grupo político dominante.

Nesse contexto, para enriquecimento do debate em relação a mandatos sucessivos, o TSE¹⁷, em julgamento histórico (RESPE 32.507/AL e RESPE 32.539/AL), confirmou o indeferimento do registro de candidatura dos pleiteantes a terceiro mandato sucessivo em circunscrição eleitoral vizinha, reconhecendo-lhes a inelegibilidade para o cargo disputado.

A via condutora desse julgamento pautou-se pela interpretação de que o § 5º do artigo 14 da Constituição Federal veda a possibilidade de terceiro mandato sucessivo, mesmo em municípios diferentes, autorizando apenas, respeitado o prazo de desincompatibilização de seis meses, a candidatura para cargo distinto do ocupado. Em arremate, de peculiar, a decisão impactou na desarticulação do ciclo de candidaturas “paraquedistas” ou “itinerantes” ao cargo de chefe do Executivo em municípios limítrofes.

1.4 QUEBRA DE CONFIANÇA

Considerada a eleição como o elo da relação de confiança entre governante e governados, na medida em que por meio de um ato de vontade dos cidadãos do Estado se faz a escolha daqueles que exercerão o poder político, disso resulta que o titular do cargo político deve pautar sua atuação no interesse público. Na qualidade de representante do povo, deve governar em atenção aos interesses da coletividade e essa qualidade se presume no momento em que escolhido pelo corpo eleitoral, restando selada a confiança política.

Nesse mesmo sentido, brinda-nos o professor Claudio Lembo com seu abalizado magistério:

Efetivamente, eleições e formas representativas caracterizam-se como elementos definidores dos atuais estados democráticos. Autores, contudo, começam a refutar a representação como classicamente concebida. Afirmam: os parlamentares não são representantes do povo, mas somente politicamente responsáveis perante o povo. Não há um mandato, mas apenas uma relação de confiança (fi-

dúcia) e de responsabilidade política entre o parlamentar e o colégio eleitoral.

Impende ressaltar que o mecanismo democrático se ressentido de um sistema efetivo de responsabilidade¹⁸, que reforce o elo entre governante e governado, dado que a falta de sintonia entre as aspirações de um e de outro não é novidadeira entre nós, tampouco exclusivamente brasileira, gerando um sentimento de frustração e desesperança no cidadão quanto à escolha de agentes políticos que, tempos depois, revelam-se maus representantes do povo, como assevera o professor e político Marco Maciel:

As reclamações sobre a distonia entre os desejos e as aspirações que separam os cidadãos de sua representação política, nas casas legislativas e nos governos, não se restringem ao Brasil.

Também ocorrem nas mais consolidadas democracias do mundo contemporâneo. As críticas são ácidas, amargas e, em grande parte, desoladoras. Implicam muitas vezes desesperança, quando não fatalismo ou inconformismo. Somos nós que escolhemos nossos representantes e, em consequência, inevitavelmente nos arrependemos.¹⁹

Com efeito, esse rompimento da comunicação entre a sociedade que fala e o governo que ouve e responde, permeia nossa democracia, cujos rumos procura-se corrigir num primeiro momento, incutindo a idéia de correspondência entre governantes e governados, e, num segundo, intensificando essa correspondência no pensamento do indivíduo governado, de modo que lhe desperte, desde a escolha escrutinada nas urnas, o interesse em acompanhar os atos dos escolhidos e fiscalizá-los, retomando a vinculação entre o eleito e o corpo eleitoral.

¹⁸ Cf. SCHWARTZMAN, Simon. Da responsabilidade democrática. O Estado de São Paulo, 8 junho 1979, p. 2. Disponível em <http://www.schwartzman.org.br/simon/responsab.htm>. Acesso em: 18 out. 2009.

¹⁹ Cf. MACIEL, Marco. Democracia: passado, presente e futuro. Folha de São Paulo, São Paulo, 25 fev. 2009. Opinião, p. A3.

²⁰ O Tribunal Superior Eleitoral lançou a série de vídeos denominada “Mitos Eleitorais” dedicada a esclarecer boatos que, frequentemente, surgem nas redes sociais sobre o processo eleitoral brasileiro e o sistema eletrônico de votação adotado no país. Confira a página <http://www.tse.jus.br/imprensa/campanhas-publicitarias>.

Por fim, cumpre destacar uma consequência nefasta da falta de confiança da população nos governantes que desponta em momentos de crise econômica, política e social, em todas as latitudes: o apoio ao ideário de governo extremista e autoritário, como solução messiânica para todas as mazelas do regime democrático.

2 OS MITOS E SIGNIFICADOS DO VOTO NULO E DO VOTO EM BRANCO

Quem nunca ouviu dizer que “Se mais de 50% dos votos forem nulos, a eleição é anulada” ou ainda “Voto em branco vai para quem está ganhando?” Mesmo na era atual de informação e de comunicação “instantâneas”, ainda subsistem tais mitos eleitorais, impelindo o TSE a desconstruí-los massivamente nas redes sociais, por meio de uma série de vídeos²⁰.

Cumpre esclarecer que, em relação ao mito eleitoral de que “Se mais de 50% dos votos forem nulos, a eleição é anulada”, apenas os votos válidos são considerados na contagem final, de modo que, se a maioria dos eleitores votar nulo, todos esses votos serão descartados e será eleito o candidato com o maior número de votos válidos. Dessa forma, mesmo que mais de 50% dos eleitores votem “NULO”, a eleição não será anulada.

A celeuma reside numa interpretação literal do art. 224 do Código Eleitoral:

Art. 224. Se a nulidade atingir a mais de metade dos votos do país nas eleições presidenciais, do Estado nas eleições federais e estaduais ou do município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 (vinte) a 40 (quarenta) dias.

Ocorre que a “nulidade”, a que a legislação se refere, diz respeito a votos tornados nulos por decisão judicial, como no caso amazonense, a ser estudado em tópico específico, em que os votos atribuídos ao governador e vice, eleitos em 2014, foram considerados nulos por decisão do TSE, ensejando nova eleição, denominada “suplementar” em 2017.

Interessante destacar, em relação ao mito eleitoral “Voto em branco vai para quem está ganhando”, que a assertiva era verdadeira até 1996. Com o advento da Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97), os votos brancos deixaram de ser parte dos cálculos eleitorais para verificação da maioria absoluta, passando a ter a mesma destinação do voto nulo, ou seja, o descarte, não sendo contabilizado para nenhum candidato.

É preciso esclarecer que, embora a Constituição de 1988 já tivesse previsto em seu art. 77, § 2º, que é eleito o candidato que obtiver a maioria absoluta dos votos válidos, excluídos os brancos e os nulos, a regulamentação a esse texto chegou somente em 1997 com a edição da Lei das Eleições.

Sob o foco sociológico, esses dois tipos de voto servem de opção de escolha para o eleitor que não quer escolher nenhum candidato dentre aqueles registrados perante a Justiça Eleitoral. Como a liberdade de escolha é um pressuposto fundante da democracia, o eleitor é livre para exercer o direito de sufrágio, seja escolhendo dentre os candidatos existentes, seja não escolhendo nenhum deles, hipótese em que poderá votar em branco ou nulo.

Disso decorre, por simples raciocínio lógico, que, se houver mais votos em branco e nulos em uma eleição, os candidatos que deveriam obter o apoio de mais da metade dos votos para serem eleitos, deverão, nessa hipótese, obter o apoio de menos eleitores para alcançar a vitória. O eleitor que deposita votos inválidos transfere a outros eleitores o poder de decidir o destino de todos e o projeto de país.

No passado, quando o voto em branco era considerado voto válido, considerava-se o voto em branco como um voto de conformismo, por meio do qual o eleitor se mostrava satisfeito com o candidato que vencesse as eleições. Com o advento da Lei das Eleições, quando o voto em branco passou a ser considerado voto inválido, votar em branco passou a ser considerada uma manifestação consciente do eleitor de não apoiar nenhum dos candidatos que disputam o pleito, bastando, para esse fim, selecionar a tecla “BRANCO”, na urna eletrônica e confirmar.

O voto nulo, da mesma forma, representa a manifestação consciente do eleitor de não apoiar nenhum dos candidatos que disputam

a eleição, sendo suficiente digitar na urna eletrônica um número que não corresponda a nenhum candidato ou partido político e confirmar.

Ensina Renata Dias²¹ que, tendo como finalidade esvaziar o conteúdo do próprio voto, não há diferença semântica entre voto em branco e voto nulo:

Assim sendo, não se entender razoável diferenciar o voto em branco do voto nulo por um critério técnico quanto ao significado da palavra, haja vista, em ambos os casos, os eleitores terem comparecido, de fato, para votação; todavia, posicionaram-se, igualmente, de modo a não escolher qualquer dos candidatos ou partidos apresentados naquele pleito. Logo, deve-se considerar a essência do ato, a sua real motivação, que é a invalidação.

É, sem dúvida, infinito o leque de motivos que levam o eleitor a invalidar o próprio voto, como por exemplo, indiferença, alheamento eleitoral, erro no momento da digitação, apatia política ou ainda protesto diante da insatisfação com a classe política. Importa pontuar neste estudo, os votos inválidos como votos de protesto, por traduzir nas urnas a insatisfação do eleitor com o governo eleito e/ou com os candidatos em disputa. Considerados inválidos, estéreis ou apolíticos, sob o ponto de vista jurídico, esses votos, bem como as abstenções, não oferecem outro impacto no processo eleitoral que não seja estatístico. É sob a perspectiva política, que interessa estudar o impacto desses votos para nossa democracia representativa, como veremos adiante.

3 O RESULTADO DAS URNAS NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2016

De início, para interpretar os resultados das urnas é preciso traçar como eixo central, a ideia de que o eleitor manifesta seu direito de sufrágio ao escolher um candidato dentre uma paleta de opções oferecidas pelos partidos políticos. Se o eleitor não vai à urna, abstém-se de escolher, ou se vai e escolhe votar em branco ou nulo, materializa seu voto-protesto. No primeiro caso, não participa do proces-

so eleitoral, no segundo, participa e conscientemente manifesta sua vontade em não apoiar nenhum dos candidatos envolvidos na disputa.

Como dito alhures, segundo a regra constitucional brasileira, o voto-protesto e as abstenções não são considerados nos cálculos para aferição do candidato eleito, mas servem como indicadores seguros e legítimos para medir o desapontamento dos eleitores com a política brasileira.

Vale lembrar que, nenhum desses indicadores é capaz de, isoladamente, quantificar exata e conclusivamente o desapontamento com a classe política, ao contrário, dão pistas acerca da relação dos eleitores com os candidatos e/ou com o sistema político de modo geral, como ocorreu nos dois turnos das eleições municipais 2016.

No caso do Rio de Janeiro e de Belo Horizonte, por exemplo, o somatório de votos em branco, nulos e abstenções superou os votos obtidos pelos dois primeiros colocados, juntos, o que demonstra que, de fato, o eleitor não se sente representado pelos candidatos que disputam as eleições.

Segundo dados do TSE, os grandes “vencedores” do primeiro turno das eleições municipais de 2016 foram os votos inválidos (nulos e brancos) e abstenções, que superaram o primeiro colocado em dez capitais: Porto Alegre (RS), Porto Velho (RO), Curitiba (PR), São Paulo (SP), Campo Grande (MS), Rio de Janeiro (RJ), Belo Horizonte (MG), Cuiabá (MT), Aracaju (SE) e Belém (PA).

Noutras onze capitais, o somatório superou o segundo colocado: Florianópolis (SC), Goiânia (GO), Palmas (TO), Maceió (AL), Recife (PE), Natal (RN), São Luís (MA), Fortaleza (CE), Macapá (AP), Boa Vista (RO), e Salvador (BA). Noutras cinco capitais, o somatório ocupou o terceiro lugar na eleição para prefeito: Rio Branco (AC), Vitória (ES), João Pessoa (PB), Teresina (PI) e Manaus (AM).

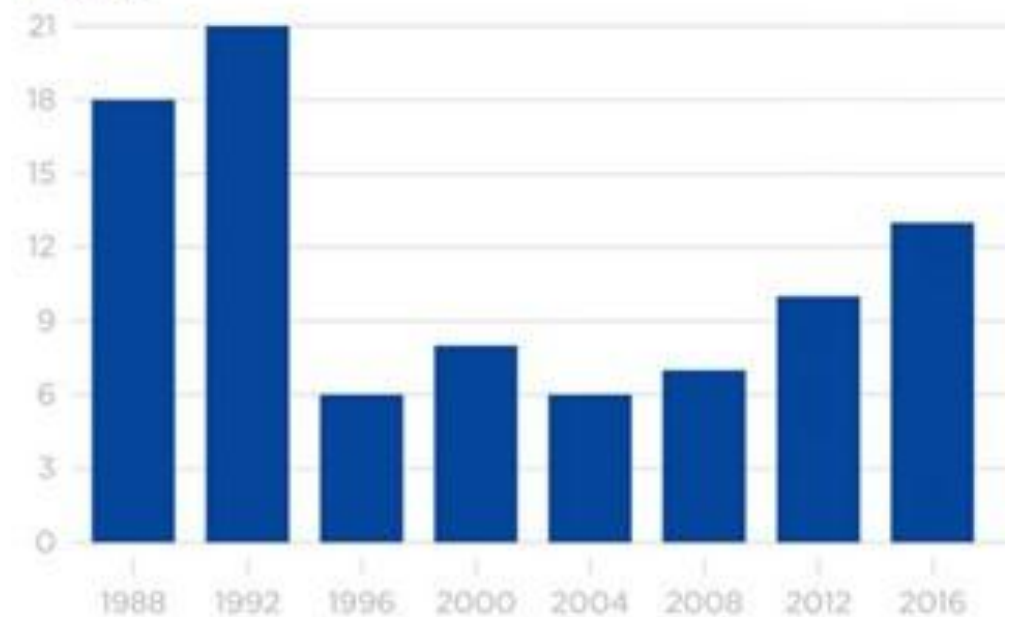
Ainda segundo o TSE, considerando as eleições de 2000, 2004, 2008 e 2012, no gráfico abaixo, a média de votos em branco e nulos nas eleições municipais girava em torno dos 7% no município de São Paulo. No entanto, no primeiro turno da eleição de 2016, o percentual de votos inválidos comparados às eleições anteriores foi, em muito, superior ao percen-

tual dos últimos 20 anos (1996-2016). Foram nada menos que 1, 2 milhões de votos em branco e nulos, o que equivale a 13% do total de eleitores daquele município.

Tratada a questão em números absolutos, as abstenções (1.940.454 eleitores) somadas aos votos nulos (367.471 eleitores) e brancos (788.379 eleitores) superaram o total de votos concedidos ao candidato eleito em São Paulo em primeiro turno: foram 3.096.304 contra 3.085.187 de votos que elegeram o novo prefeito da capital paulista.

Brancos e nulos em São Paulo

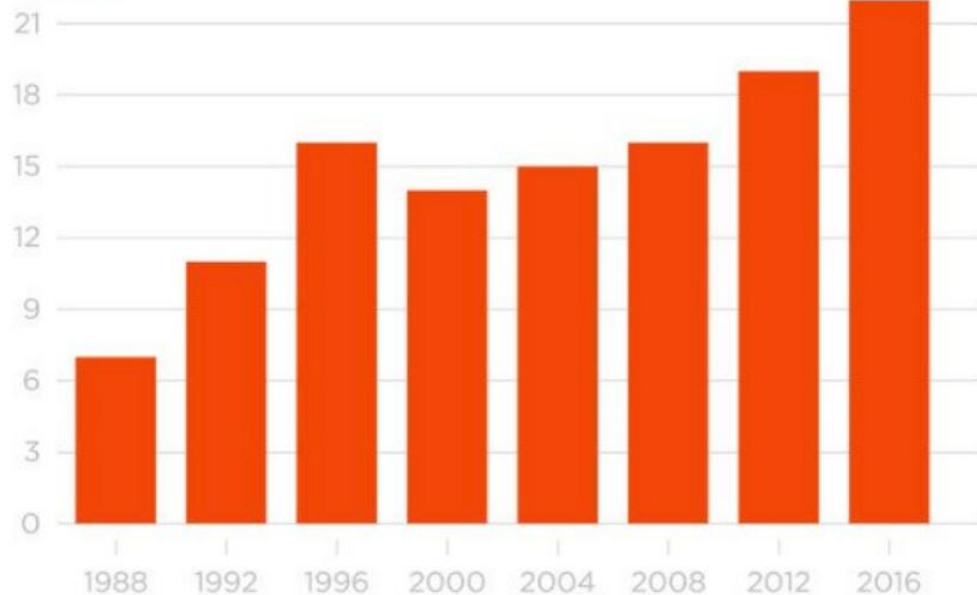
1º turno



Em relação ao quantitativo de abstenções, o primeiro turno das eleições municipais em São Paulo registrou o maior percentual (22%) de eleitores faltosos dos últimos 28 anos (1988-2016), conforme o gráfico abaixo.

Abstenções em São Paulo (%)

1º turno



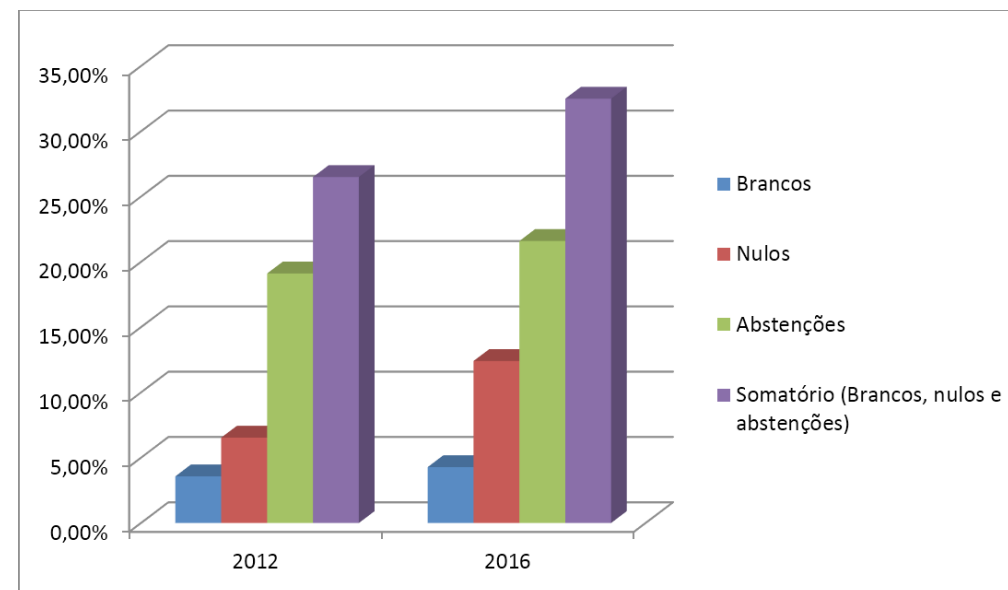
Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

O cenário estatístico apontado no segundo turno das eleições em 2016 não foi diferente: o quantitativo de abstenções, votos brancos e nulos somaram 32,5% do eleitorado do país, equivalendo a mais de 10 milhões de eleitores. Em 2012, o somatório de abstenções, votos brancos e nulos atingiu a marca de 26,5%.

Em relação ao percentual de abstenções no segundo turno de 2016, cerca de 7,1 milhões de eleitores se abstiveram de votar em 57 municípios brasileiros, o que representa 21,6% entre os 32,9 milhões de eleitores aptos. O número de votos brancos ficou em aproximadamente 936 mil (4,28% dos votos). Os votos nulos somaram 2,7 milhões (12,41% dos votos).

Comparativamente, no ano de 2012, o número de abstenções era cerca de 6 milhões (19,11% dos eleitores), o número de votos brancos, em torno de 834 mil (3,58% dos votos) e o de votos nulos, cerca de

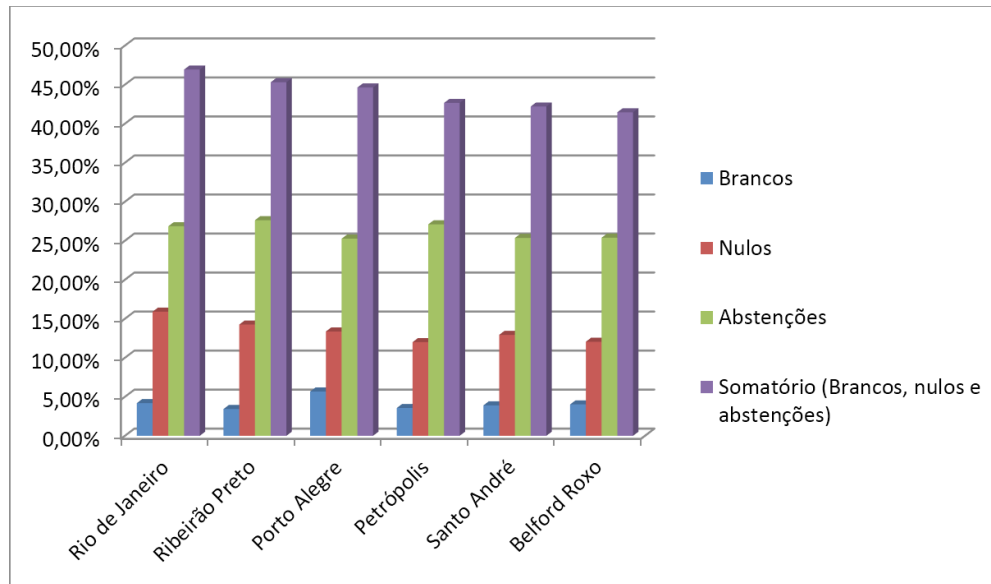
1,5 milhão (6,54% dos votos). Dessa forma, pode-se afirmar que o aumento das abstenções e dos votos brancos e nulos (votos inválidos) provocou uma queda de 4,5% no total de votos válidos no segundo turno de 2016, em relação a 2012. Confira a ilustração traçada no gráfico abaixo.



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Na capital fluminense, o total de abstenções, votos brancos e nulos superou os votos obtidos individualmente pelos dois candidatos que disputaram o segundo turno. Foram 2.034.352 de votos inválidos contra 1.700.030 de votos do prefeito eleito e 1.163.662 de votos do segundo colocado. Segundo dados do TSE, o município com o maior índice de abstenções foi Ribeirão Preto no interior de São Paulo, com 27,62%, além de 3,43% de votos brancos e 14,25% de nulos. Somando as três variáveis, o percentual de pessoas que não escolheram nenhum candidato foi de 45,3%, score que classificou Ribeirão Preto como segundo colocado no ranking de municípios onde os eleitores escolheram não votar, seguido por Porto Alegre (RS), Petrópolis (RJ), Santo André (SP) e Belford Roxo (RJ), como demonstrado no gráfico abaixo.

4 ESTUDO DE CASO: OS VOTOS BRANCOS E NULOS NAS ELEIÇÕES SUPLEMENTARES NO ESTADO DO AMAZONAS DE 2017



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Anosso sentir, o quantitativo de abstenções, votos nulos e brancos materializa a falta de sintonia ou ainda a quebra de confiança entre o eleitor e seus representantes, e/ou entre o eleitor e os candidatos em disputa. A conclusão a que se chega, da análise dos resultados dos dois turnos das eleições 2016 é que as urnas dão o recado de que não votar em ninguém, representa, sim, uma escolha consciente. E sob tal postulado, o eleitor continua a votar de acordo com a sua própria consciência.

E qual indicador de insatisfação política poderia ser mais preciso do que esse extraído da urna? É no cadastro eletrônico da urna que estão registrados todos os eleitores – os que participam (comparecimento) e os que não participam (abstenção) e dentre os primeiros, os que votam validamente em candidatos ou partidos, e os que votam invalidamente (brancos e nulos), e dentre os que votam validamente, há quem vote em qualquer outro candidato para obstar a eleição daquele que lidera as pesquisas; ou quem vote num candidato para não desperdiçar o próprio voto, ou ainda quem vote no candidato que se opõe a determinado partido/candidato citado em delação premiada. Enfim, há mais motivos para o eleitor sufragar ou deixar de fazê-lo do que sonha a nossa vã filosofia.

Foram previstas no “Calendário das eleições suplementares 2017” organizado pelo TSE, 60 (sessenta) eleições municipais e 01 (uma) eleição de âmbito estadual somente neste ano, esta última para os cargos de governador e vice no Estado do Amazonas. É a casuística da escolha amazonense que interessa abordar neste tópico.

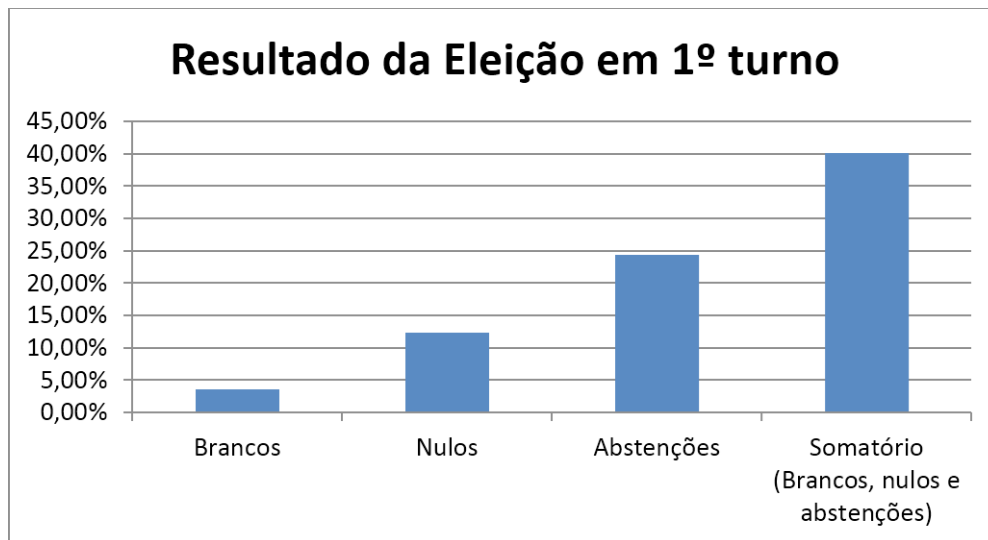
Em julgamento inédito na Justiça Eleitoral, o Pleno do TSE, no dia 04 de maio de 2017, cassou o mandato do então governador do Amazonas e do vice, eleitos em 2014 com 55,5% dos votos válidos, e determinou a realização de nova eleição no prazo de 40 (quarenta) dias para preenchimento dos cargos vagos. De mais interessante, o julgamento do TSE mostrou a viabilidade jurídica, política e pragmática de promover uma eleição direta em caso de vacância no Executivo, mesmo na segunda metade do mandato. Realizadas as eleições em dois turnos (06/08/2017 e 27/08/2017), os resultados apontaram para um número recorde de abstenções, votos brancos e nulos.

No primeiro turno, quando nove candidatos disputaram a preferência do eleitor, o resultado das urnas apontou uma proporção elevada de votos brancos e nulos. Somadas às abstenções, o total de pessoas que decidiram não votar em nenhum dos candidatos alcançou mais de 40% do eleitorado apto, como se verifica no gráfico abaixo.

²² Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/eleicoes/eleicoes-suplementares/calendarios/calendario-das-eleicoes-suplementares-2017>. Acesso em 31 outubro 2017.

O reconhecimento da nulidade dos votos dados aos candidatos cassados é efeito da decisão de procedência da ação de impugnação de mandato eletivo, conforme jurisprudência consolidada do TSE: “[...] Efeito da decisão pela procedência da AIME. Anulação dos votos. Concessão da segurança. Indeferimento da medida cautelar. Agravos regimentais prejudicados. Devido ao liame indissolúvel entre o mandato eletivo e o voto, constitui efeito da decisão pela procedência da AIME a anulação dos votos dados ao candidato cassado. Se a nulidade atingir mais da metade dos votos, aplica-se o art. 224 do Código Eleitoral. [...]” NE: Trecho do voto do relator: “[...] o fato de a Constituição ter atribuído à ação o nomen iuris de ‘ação de impugnação de mandato eletivo’, não lhe afasta o conteúdo normativo capaz de ensejar o reconhecimento da nulidade dos votos obtidos com os gravíssimos vícios decorrentes de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude, maculadores, que são, da vontade do eleitor”. (Ac. de 18.12.2007 no MS e AgRgMS nº 3.649, rel. Min. Cezar Peluso).

Tratou-se de eleição com abrangência estadual, em dois turnos de votação, cujas fases se desenrolaram em curto lapso temporal, para mandato-tampão de pouco mais de 1 ano.

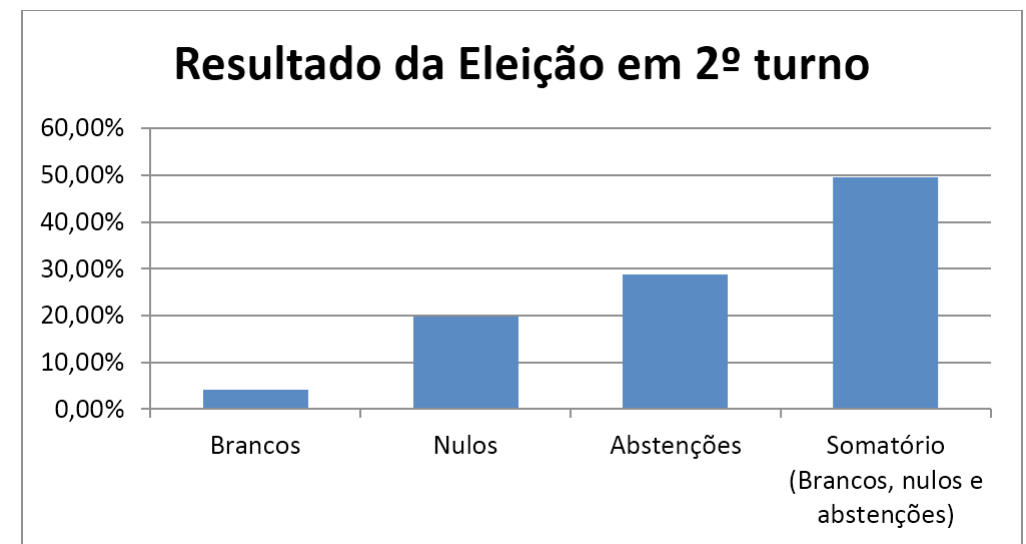


Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Em comparação com o ano de 2014, o pleito do último dia 06 de agosto foi marcado por elevada abstenção: 24% dos votantes aptos não compareceram às urnas, marca superior aos já expressivos 19% de 2014. Dentre os que depositaram uma opção de voto, 16% votaram nulo ou em branco, o dobro do percentual anterior.

O que subjaz nos resultados das urnas quanto ao quantitativo de pessoas que decidiram não votar em nenhum dos candidatos nessa eleição fora de época? Além de uma descrença generalizada na classe política é a rejeição às candidaturas colocadas na vitrine pelos partidos políticos que fizeram o eleitor não se sentir representado por nenhum candidato.

Em que pese a oferta de nove candidaturas, o pleito foi reduzido a uma disputa polarizada entre dois veteraníssimos ex-governadores, que há décadas ocupam o poder político no Amazonas. Não por acaso, foram eles os escolhidos pelo eleitor para disputar o segundo turno, cujo resultado surpreendeu pelo número de abstenções e votos nulos e brancos, como demonstra o gráfico abaixo.



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Chama a atenção, no resultado plasmado no segundo turno, a reprodução de um patamar semelhante ao primeiro, quanto ao percentual de comparecimento do eleitor às urnas, o que significa que, em relação ao primeiro turno, poucos foram os que deixaram de participar do segundo turno.

Observa-se em comparação com o primeiro turno, que houve, no segundo, um aumento ligeiro do percentual de votos em branco (de 3,49% para 4,06%), mas um acréscimo significativo de votos nulos (de 12,33% para 19,73%), que fez elevar o somatório de abstenções, votos brancos e nulos para inéditos 50% do eleitorado apto.

Essas nuances comportamentais e estatísticas apontam para o fato de que, diante da omissão representada pela abstenção e do protesto travestido nos votos nulos e brancos, é o rolo compressor da política tradicional que atropela qualquer possibilidade de renovação.

Com ou sem renovação, a alternativa que se mostra à omissão (abstenção) e ao protesto (votos brancos e nulos) é buscar o restau-ro da representação política, de maneira efetiva, selecionando nomes que tenham propostas conectadas, de fato, às causas comuns da coletividade, para a construção e execução de um projeto de país que quere-

mos. Procurar esse novo alinhamento político é o nó-górdio que se deve desatar para oxigenar e manter nossa democracia representativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A falta de representatividade é a chave para entender o descontentamento generalizado com o cenário político doméstico retratado na pesquisa do instituto IPSOS e apontado no resultado das urnas nas eleições 2016 em todo o país e nas eleições suplementares no Amazonas em 2017.

Numa época em que a sociedade está desacreditada da classe política, por razões que oscilam entre escândalos de corrupção e falta de comprometimento com os interesses do cidadão, as urnas dão o recado de que a democracia representativa está enfraquecida, na medida em que o cidadão não se vê refletido e espelhado nos governantes eleitos e/ou nos candidatos que lhe são submetidos à escolha.

Se o eleitor não vai à urna, abstem-se de escolher, ou se vai e escolhe votar em branco ou nulo, materializa seu voto-protesto. No primeiro caso, não participa do processo eleitoral, no segundo, participa e conscientemente manifesta sua vontade em não apoiar nenhum dos candidatos envolvidos na disputa.

É preciso chamar a atenção para o fato de que se por um lado a abstenção e o voto-protesto são indicadores seguros e legítimos da necessidade de aperfeiçoamento do regime democrático, de outro, conduzem à eleição de governos com baixa representatividade em relação aos interesses da maioria, cuja atuação fora legitimada pela manifestação válida de poucos.

Dessa forma, a persistir a prática do voto-protesto e da abstenção nas urnas, teremos, anos a fio, uma minoria que decidirá o destino da maioria e os rumos do país. Suceder-se-ão governos eleitos em nome de uma pequena parcela da sociedade, fazendo ressoar entre os demais o discurso de "governo ilegítimo".

Em arremate, a reflexão que fica é a de que devemos promover o restauro da representação política, a partir da escolha de nomes que ve-

nam acompanhados de propostas e não apenas de sobrenomes, que, de fato, estejam conectados às causas comuns da coletividade, que sejam fiscalizados e tenham como fim a construção e execução de um projeto de país que enfrente as mazelas por que passa o cidadão todos os dias nas áreas da saúde, da educação e da segurança, para dizer o mínimo.

REFERÊNCIAS

BORJA, Rodrigo. Derecho político y constitucional. México: FCE, 1992;

BRAMATTI, Daniel. Classe política enfrenta rejeição generalizada. In O Estado de São Paulo. 13 Agosto 2017. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,classe-politica-enfrentarejeicao-generalizada,70001934388>. Acesso em: 31 outubro 2017;

CAGGIANO, Monica Herman Salem. Direito parlamentar e direito eleitoral. Barueri: Manole, 2004;

CARVALHONETO, Tarcisio Vieira de. O princípio da alternância no regime Democrático. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 49 n. 196 out./dez. 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496622/000967063.pdf?sequence=1>. Acesso em 31 outubro 2017;

COELHO, Fabio Ulhoa. Vossa Excelência me respeite! Folha de S. Paulo, São Paulo, 7 set. 2009, p. A3;

COELHO, Margarete de Castro. A democracia na encruzilhada. Belo Horizonte: Editora Forum, 2015;

DIAS, Renata Livia Arruda de Bessa. Os votos brancos e nulos no Estado democrático de Direito: a legitimidade das eleições majoritárias no Brasil. In Revista Estudos Eleitorais, Número 1, volume 8, jan./abr. 2013, p. 29-54. Disponível em: http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v8_n1_2013.pdf. Acesso em 31 outubro 2017;

DUVERGER, Maurice. Institutions Politiques et droit constitutionnel. Paris: PUF, 1965;

FRANCO, Luíza. Mesmo novos nomes estão nas mãos de "cartéis", diz pro-

fessora. Entrevista com a professora Silvana Krause. Folha de S. Paulo, 31 de outubro de 2017, p. A12;

FRIEDRICH, Carl J. Gobierno constitucional y democracia. Madri: Instituto de Estudios Políticos, 1975;

LEMBO, Cláudio. Participação política e assistência simples no direito eleitoral. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 52;

LORENCINI, Bruno César. A transparência no financiamento eleitoral; a situação brasileira. Revista de Jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas. n. 9, Manaus, 2009, p. 25;

MACIEL, Marco. Democracia: passado, presente e futuro. Folha de S. Paulo, São Paulo, 25 fev. 2009. Opinião, p. A3;

PITKIN, Hanna Fenichel. The concept of representation. Berkeley: California University Press, 1997;

SCHWARTZMAN, Simon. Da responsabilidade democrática. In O Estado de São Paulo, 8 junho 1979, p. 2. Disponível em <http://www.schwartzman.org.br/simon/responsab.htm>. Acesso em: 18 out. 2009;

SHIRADO, Nayana. A reeleição para um mandato subsequente no poder executivo municipal interpretada pelo Tribunal Superior Eleitoral: o adeus à candidatura- itinerante. Revista de jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas n. 9, p. 59-83, jan./dez, 2008;

_____. O contributo das eleições para aferição da responsabilidade política em diferentes sistemas de governo. In Revista de Jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas, Manaus: TRE-AM, n. 10, jan./dez. 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/796/>>. Acesso em: 20 outubro 2017;

SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2005;

SOLON, Ari Marcelo. Teoria da soberania como problema da norma jurídica e da decisão. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.