

CENTRO UNIVERSITÁRIO AUTÔNOMO DO BRASIL
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITOS FUNDAMENTAIS E DEMOCRACIA

CARLA PANZA BRETAS

**URNAS ELETRÔNICAS: AS FRAUDES NO PROCESSO ELEITORAL E O
ENFRAQUECIMENTO DO REGIME DEMOCRÁTICO BRASILEIRO**

CURITIBA

2017

CARLA PANZA BRETAS

**URNAS ELETRÔNICAS: AS FRAUDES NO PROCESSO ELEITORAL E O
ENFRAQUECIMENTO DO REGIME DEMOCRÁTICO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção de título de mestre no Programa de Mestrado em Direito, área de concentração Direitos Fundamentais e Democracia, linha de pesquisa Constituição e Condições Materiais da Democracia do Centro Universitário Autônomo do Brasil.
Orientador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Schier

CURITIBA

2017

TERMO DE APROVAÇÃO

CARLA PANZA BRETAS

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito, pelo programa de pós-graduação das Faculdades Integradas do Brasil – UNIBRASIL, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Schier

Membros:

(Titulação/nome/instituição)
(Assinatura)

(Titulação/nome/instituição)
(Assinatura)

À minha querida mãe, por seu amor incondicional e exemplo de vida.

AGRADECIMENTOS

Finalizar a dissertação de mestrado é como fechar a porta e entregar as chaves daquela casa em que foram vividos ótimos anos de sua vida. Novas experiências pessoais, profissionais e acadêmicas foram propiciadas pelo mestrado e que jamais serão esquecidas. Por isso é duro deixar tudo para trás e fechar a porta. Mas é preciso. O que fica são os novos amigos, as experiências e conquistas que farão parte de mim para sempre.

Então, já que é hora de agradecer não tenho como iniciar pela minha fé em Deus e na confiança de que Nele tudo se concretiza. Depois, à minha família: irmãos, cunhados, sobrinhos, avó e pai, que foram pacientes em aceitar a minha ausência por tantas vezes. Sem o apoio de vocês acho que seria difícil concluir. Agradeço, em especial ao meu esposo Bruno, que com o seu amor foi incansável em acreditar na concretização desse projeto de vida, mesmo que para isso tivesse que abrir mão da minha companhia.

Nessa hora também não poderia deixar de mencionar os novos e velhos amigos da turma, principalmente àqueles que, junto comigo fizeram parte do grupo de brasileiros que participaram do master em Direitos Humanos na Universidad Pablo de Olavide, em Sevilha. Kennedy, Cláudia, Fabrício, Parcelli e Lea, espero que nossas vidas estejam entrelaçadas para sempre.

Agradeço aos professores do curso, especialmente ao meu Doutor Paulo Ricardo Schier, ao qual tive a honra de ser escolhida como orientada e que foi compreensivo com as minhas dificuldades para a finalização do texto.

Ao Secretario de Tecnologia da Informação do Tribunal Superior Eleitoral meus especial agradecimento pela delicadeza em ter concedido parte do seu tempo para uma entrevista presencial na sede daquele tribunal de modo a subsidiar a melhor compreensão das questões tecnológicas que rodeiam a presente pesquisa

Não posso deixar de mencionar o agradimento à equipe da secretaria do mestrado, Gisele e Rafaela, profissionais carinhosas que estavam sempre dispostas a ajudar, bem como à Unibrasil, por propiciar um acesso a um corpo docente extremamente qualificado.

Por fim, mesmo que de modo póstumo, agradeço à minha querida mãe, Vânia, que poucos meses antes que eu começasse o mestrado deixou o nosso mundo carnal. Você sempre foi a minha maior incentivadora e continua sendo. Te amo na certeza de que um dia ainda vamos nos reencontrar.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 A DEMOCRACIA NO CONTEXTO BRASILEIRO APÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988	14
1.1 A Restauração do Regime Democrático	14
1.2 A Opção Democrático-Deliberativa	16
1.2.1 A dimensão substantiva da democracia deliberativa	26
1.2.1.1 “Princípios de Justiça” para John Rawls	26
1.2.1.2 O uso da “razão pública”	34
1.2.2 Modelo procedimental de democracia deliberativa	38
1.3 O modelo de democracia deliberativa brasileiro: entre procedimento e substância	44
1.4 Poliarquia	48
1.5 Qualidade da democracia	53
2 AS FRAUDES NO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO	57
2.1 Período Pré-Colonial e Colonial (1500 – 1822)	57
2.2 Período Imperial (1822 – 1889)	61
2.3 Primeira República ou República Velha (1889 – 1930): o coronelismo	66
2.4 Segunda República (1930 – 1985)	73
2.4.1 Estado Novo (1937 - 1945)	74
2.4.2 Redemocratização (1945 – 1964)	75
2.4.3 Regime Militar (1964 – 1985)	77
2.4.3.1 O caso PROCONSULT	78
2.5 Nova República (após 1985)	80
2.5.1 A anulação das eleições de 1994 no Estado do Rio de Janeiro	82
3 A URNA ELETRÔNICA BRASILEIRA E O CONTROLE DAS FRAUDES ELEITORAIS	85
3.1 A máquina de votar	85

3.2 Desconfiança Eleitoral.....	92
3.2.1 Governança Eleitoral	95
3.3 Accountability	101
3.3.1 Sistemas de controle e segurança da urnas eletrônicas.....	106
3.3.2 Voto impresso.....	117
3.3.3 Biometria e controle da fraude	125
3.4 A urna eletrônica pelo mundo.....	128
3.4.1 Canadá	130
3.4.2 Austrália	131
3.4.3 Estados Unidos.....	133
3.4.4 Japão	135
3.4.5 Índia	136
3.4.6 Indonésia.....	137
3.4.7 Argentina.....	138
3.4.8 México.....	139
3.4.9 Análise comparativa.....	141
3.5. Será que fizemos um bom negócio?	143
CONCLUSÃO	147
BIBLIOGRAFIA	149
ANEXO	158

RESUMO

O presente trabalho de pesquisa tem como tema a fraude no processo eleitoral sob a ótica da urna eletrônica. Para tanto, parte de uma análise do modelo democrático brasileiro da atualidade, preocupado com o debate público de ideias dentro de um contexto deliberativo. Dentro desse cenário, observa-se que a democracia de hoje já não se conforma mais com a antiga concepção minimalista de mera eleição dos dirigentes políticos para abarcar um processo de deliberação que subsidie a tomada de decisão política. Aliado a isso, observa-se que a democracia plena é um ideal dificilmente alcançado, mas que não se pode deixar de perseguir. Assim, dentro da concepção de Robert A. Dahl, o que existe na maioria dos países nos dias de hoje são poliarquias, ou seja, regimes democráticos imperfeitos que exigem constante monitoramento para não perecer. Visto isso, constatou-se que na atualidade a principal preocupação no estudo da democracia não é mais saber se ela existe ou não em certos países, mas sim avaliar em que grau ela se encontra, ou seja, a sua qualidade. A partir daí, identifica-se que a fraude no processo eleitoral é um terrível engodo democrático, pois mascara a real vontade eleitoral, desqualificando a democracia. Esse expediente foi adotado por muito tempo no Brasil, principalmente nos atos de manipulação do resultado junto às mesas de apuração de votos como nos casos das eleições à bico de pena. Por isso, o desenvolvimento de um sistema eletrônico de votação foi necessário para minorar as fraudes que ocorriam de modo cada vez mais generalizado. Entretanto, a adoção de um sistema eletrônico de votação não convenceu a todos e continua a ensejar a desconfiança, especialmente após o resultado das eleições presidenciais de 2014, quando o PSDB reclamou a auditoria no sistema eletrônico de votação por suspeita de fragilidade. Apesar do resultado dessa auditoria ter sido negativo, a questão continuou em suspenso e acabou levando a retomada do voto impresso para as eleições 2018, mesmo com o seu alto custo financeiro. Assim, a pesquisa procurou analisar os meios jurídicos dispostos na legislação eleitoral que possibilitam a fiscalização do sistema eleitoral para investigar se essa desconfiança tem fundamento. Confluiu-se que vários instrumentos de controle dos sistemas eleitorais estão a postos dos partidos políticos, Ministério Público, Congresso Nacional e outras entidades, mas que são subutilizados. Além disso também foi realizada uma pesquisa para comparar as grandes democracias do mundo e o modo de solução tecnológica de voto por elas adotados. Constatou-se que não existe uma única solução aplicável a todos os países, visto que o modelo de votação precisa ser adaptado de acordo com a realidade de cada local. Foi visto, ainda, que apesar da desconfiança institucional que rodeia o nosso sistema e processo eleitoral, pesquisadores da Universidade de Harvard e Sidney constataram que o Brasil está em 27º lugar no ranking de integridade eleitoral, ficando à frente de países como Japão e Estados Unidos.

Palavras-chaves: democracia; deliberativa; eleição; urna eletrônica; fraude; confiança; qualidade; accountability.

ABSTRACT

The present research the fraud in the electoral process with the electronic ballot box. To do so, it is part of an analysis of the current Brazilian democratic model, concerned with the public debate context. Within this scenario, it is observed that today's democracy no longer conforms to the old minimalist conception of mere election of political leaders to embrace a process of deliberation that subsidizes political decision-making. Allied to that, it is observed that full democracy is an ideal hardly reached, but one that can not be stopped. Thus, within Robert A. Dahl's conception, what exists in most countries today are polyarchies, that is, imperfect democratic regimes that require constant monitoring not to perish. Given this, it has been found that at present the main concern in the study of democracy is no longer whether it exists in certain countries, but rather to assess the degree to which it is found, that is, its quality. From there, it is identified that fraud in the electoral process is a terrible democratic deception, because it masks the real electoral will, disqualifying democracy. It was seen that this expedient was adopted for a long time in Brazil, mainly in the acts of manipulation of the result next to the votes counting tables as in the case of the elections with the pen. For this reason, the development of an electronic voting system has been necessary to alleviate the ever more widespread fraud. However, the adoption of an electronic voting system has not convinced everyone and continues to provoke mistrust, especially after the outcome of the 2014 presidential elections, when the PSDB called for an audit of the electronic voting system on suspicion of fragility. Although the result of this audit was negative, the issue remained in abeyance and ended up leading to the resumption of the printed vote for the 2018 elections, even with its high financial cost. Thus, the research sought to analyze the legal means available in electoral legislation that make it possible to supervise the electoral system to investigate if this distrust is justified. It has been gathered that several instruments of control of the electoral systems are in positions of the political parties, Prosecutor, National Congress and other entities, but that are underutilized. In addition to this, a survey was also carried out to compare the world's great democracies and the technological solution of the voting solution adopted by them. It was found that there is no single solution applicable to all countries, since the voting model needs to be adapted according to the reality of each location. It was also seen that despite the institutional distrust surrounding our electoral system and process, researchers from the University of Harvard and Sidney found that Brazil ranks 27th in the ranking of electoral integrity, ahead of countries like Japan and the United States.

Keywords: democracy; deliberative; election; electronic ballot box; fraud; confidence; quality; accountability.

INTRODUÇÃO

Desde os primeiros protestos das ruas em junho de 2013, a democracia brasileira vem sendo vivida de um modo diferente. Os debates políticos passaram ao centro das rodas de bate-papo e das redes sociais, sem o medo da repressão dos tempos autoritários.

De fato, a democracia nos dias de hoje já não é mais exercida apenas no dia das eleições. Vai além, para incluir a ideia deliberativa de participação para a tomada de decisão política. Exige, ainda, que o resultado das eleições não seja um mero processo formal de contagem de votos, requerendo o respeito à lisura nas eleições, igualdade entre os candidatos e livre formação da vontade do eleitor.

Porém, para que isso se efetive é necessário que o processo eleitoral seja organizado e aparelhado por uma instituição forte e confiável. No Brasil essa tarefa é conferida à Justiça Eleitoral, que embora seja um órgão integrante do Poder Judiciário Federal, exerce ampla gama de tarefas administrativas e normativas para garantir o resultado do processo democrático.

Isso parece que vem sendo bem desempenhado, visto que recente pesquisa sobre o processo eleitoral presidencial em 2014, realizada por pesquisadores da Universidade de Harvard nos Estados Unidos e Sidney na Austrália, indica o Brasil como uma democracia de alta qualidade, ficando à frente de países como Estados Unidos e Japão.

Apesar disso, pesquisas de opinião entre os brasileiros apontam grande desconfiança institucional sobre o nosso processo eleitoral e eleições, o que demonstra um descompasso entre o que existe e o que o povo imagina existir, gerando desestabilidade democrática.

Daí a preocupação do presente trabalho, que se volta especialmente para o caso da urna eletrônica, que foi objetivamente questionada após o resultado das eleições presidenciais em 2014, tendo sido peça de pedido de auditoria pelo PSDB junto ao Tribunal Superior Eleitoral.

A despeito do resultado daquele pedido de auditoria não ter apontado qualquer fragilidade do sistema eletrônico de votação brasileiro, a dúvida sobre o mesmo persistiu, reabrindo a discussão quanto ao retorno do voto impresso, que ensejará um aumento de gastos nas eleições de forma grandiosa em um momento de grave crise financeira do país.

Por isso, o que se pretende com o presente estudo é amplificar o debate sobre o tema para subsidiar a tomada de posição quanto a necessidade de mudanças no nosso sistema de votação.

Assim, a estrutura da dissertação é dividida em três capítulos. O primeiro capítulo trata da democracia deliberativa e o modo como ocorre a sua incorporação no contexto brasileiro pós constituição de 1988. Para tanto, inicialmente é feita uma breve reflexão história, seguida pela abordagem doutrinária de autores como Rawls e Habermas, que capitaneiam as teorias substantiva e procedimental da democracia deliberativa. Em seguida, trata-se da poliarquia de Robert A. Dahl e a sua preocupação quanto à necessidade de fortalecimento das instituições e fidedignidade do resultado eleitoral para a garantia a estabilidade democrática e o seu aprimoramento.

No segundo capítulo realiza-se uma investigação histórica sobre o comportamento da fraude eleitoral no Brasil, desde o período pré-colonial até os dias de hoje, para demonstrar a gravidade e generalidade da mesma sobre o nosso sistema eleitoral.

Já o terceiro capítulo debruça-se especialmente sobre a urna eletrônica brasileira. Para tanto, retoma o contexto histórico em que a mesma foi criada e a crise de desconfiança no sistema eleitoral brasileiro, detectada através de pesquisas de opinião. Em seguida, são apresentados os conceitos de governança eleitoral e *accountability* como instrumentos para quebra desse quadro de desconfiança, na medida que permitem a organização de mecanismos de fiscalização e transparência do processo eleitoral, especialmente quanto a urna eletrônica. É apresentado, ainda, um quadro comparativo entre o modo de votar entre as maiores democracias do mundo e o Brasil, para ilustrar diferentes soluções eleitorais já adotadas em países que possuem problemas eleitorais semelhantes com os nossos. Por derradeiro, são

retomados os principais argumentos apresentados na dissertação para identificar se o Brasil fez certo ao optar pela utilização de um sistema eletrônico de votação.

A metodologia adotada partiu de um levantamento bibliográfico, entrevista com o Secretário de Tecnologia da Informação do Tribunal Superior Eleitoral, Giuseppe Dutra Janino, levantamento de documentos junto ao Tribunal Superior Eleitoral e Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, bem como a pesquisas estatísticas.

1 A DEMOCRACIA NO CONTEXTO BRASILEIRO APÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988

1.1 A Restauração do Regime Democrático

A semelhança do que ocorreu em outros países ao redor do mundo naquilo que Samuel Huntington¹ denominou de terceira onda democrática, em meados da década de setenta difundiu-se no Brasil movimentos políticos para pôr fim ao autoritarismo instituído pelo regime militar. Pouco a pouco o processo de transição² foi sendo negociado para a instauração de um novo modelo político e jurídico que restaurou a democracia e a retomada do Estado de Direito³. Revogaram-se os atos institucionais que haviam restringido e eliminado direitos fundamentais. Instituiu-se a anistia ampla e irrestrita. Reestabeleceu-se o direito à liberdade de expressão, à

¹ HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

² Nas vésperas da promulgação da Constituição de 1988 José Álvaro Moisés registrou a sua preocupação com a forma na qual o Brasil construiu a transição do autoritarismo para a democracia e o perigo de uma "morte lenta" do novo regime: "A transição política brasileira caracterizou-se por ser um dos casos exemplares de transição por continuidade, isto é, um processo que não apenas manifesta uma enorme influência das Forças Armadas nos rumos da institucionalização da democracia, como, além disso, registra uma ampla, enorme e difusa presença de antigos quadros políticos provenientes do antigo regime em todos os níveis da vida política do país. Em virtude da modalidade de "pactos de transição" que se registraram no país (e, ao contrário de outros casos, como o da transição espanhola), a Nova República estruturou-se, em grande parte, com base em um "pacto de não-competição" entre as elites políticas, o que diluiu a importância do estabelecimento das chamadas garantias de procedimento. Em consequência, mantiveram-se normas e regras de procedimento (legislação eleitoral, adoção do instituto do decreto-lei etc.) que ampliou, imensamente, as chances de sobrevivência e de continuidade de estilos extremamente tradicionais de conceber e de fazer política. ' Por tudo isso, embora estejamos às vésperas do que deveria ser a conclusão da normalização institucional do país - com a promulgação da nova Constituição - e embora os riscos de um novo golpe militar estejam aparentemente afastados do horizonte imediato, não se exclui a possibilidade de que o difícil processo de modernização da vida política brasileira ainda possa conduzir a algo como uma ampla deterioração. Trata-se do fenômeno que, com tanta agudeza, Guillermo O'Donnell designou, recentemente, como o perigo da "morte lenta" que ronda os incipientes regimes democráticos nascidos de processos de transição política semelhantes ao nosso". MOISES, José Álvaro. **Dilemas da consolidação democrática no Brasil**. Lua Nova. São Paulo, n. 16, p. 47-86, mar. 1989. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451989000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 04 de Março de 2017.

³ SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão: Contexto, formação e elementos na democracia brasileira**. Curitiba: Juruá, 2017, p. 28.

eleição direta para o cargo de Presidente da República⁴ e ao pluripartidarismo político⁵.

No entanto, como a democracia não é algo estático⁶, a sua reinserção no Brasil não se reduziu à antiga concepção minimalista⁷ relacionada com a prerrogativa de eleição dos representantes. Isso já não era suficiente.

Assim, no contexto brasileiro, a nova concepção de democracia inserida na plataforma constitucional de 1988 é adjetivada como deliberativa para exigir o debate público e amplo de ideias, exercido dentro de um contexto livre, aberto, igualitário e com respeito aos direitos fundamentais⁸.

Já em uma perspectiva comparada, segundo José Álvaro Moisés, o resultado do processo de democratização observado nas últimas décadas mostrou que os novos regimes são bastantes diferentes entre si e que não existe uma única via para a institucionalização da democracia, razão pela qual, por certo, a análise da democratização deve levar isso em consideração⁹. Por isso, vejamos nos tópicos seguintes como esse novo modelo de democracia surgiu no mundo e de que modo foi recepcionado pela constituinte de 1988.

⁴ Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985.

⁵ OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **A legitimidade democrática da Constituição da República Federativa do Brasil**: uma reflexão sobre o projeto constituinte do Estado Democrático de Direito no marco da teoria do discurso de Jürgen Habermas. BINENBOJM, Gustavo; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; e SARMENTO, Daniel (Coords.). Vinte Anos da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 232.

⁶ Isso porque, a democracia não foi concebida uma única vez na história, tão pouco trilhou o seu curso em águas calmas. Ao contrário, a democracia foi inventada mais de uma vez e em vários locais, com significados diferentes para povos em tempos também diferentes. A cada nova invenção da democracia, novas concepções e elementos lhes eram agregados, contribuindo para a sua imprecisão conceitual, mas alimentando a sua indispensabilidade (DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 13). Utilizando-se a metáfora do barco encalhado, Alain Tourain diz que pensar sobre democracia implica entendê-la como algo fixo e ao mesmo tempo em flutuação (TOURAIN, Alain. **O que é democracia**. 2ª. ed. Petrópolis: Vozes, 1996).

⁷ SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

⁸ BARROSO, Luís Roberto. **A reconstrução democrática do direito público no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 3.

⁹ MOISÉS, José ÁLVARO. **Cultura política, instituições e democracia**: lições da experiência brasileira. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 23, núm. 66, fevereiro, 2008, p. 13.

1.2 A Opção Democrático-Deliberativa

Segundo Norberto Bobbio, o debate contemporâneo sobre democracia não pode dispensar uma reflexão, ainda que rápida, quanto a sua tradição¹⁰. Assim, segundo a orientação metodológica bobbiana, cumpre anotar que registros históricos apontam que, em torno do ano 500 a.C., Grécia e Roma experimentaram quase que simultaneamente um novo sistema de governo que permitia um certo grau de participação popular na tomada de decisões políticas¹¹.

No contexto da Grécia antiga, a diferença social entre ricos e pobres era marcada pela posse das terras. Enquanto os ricos eram os seus proprietários, os pobres eram aqueles que cultivavam nelas e tinham o dever de entregar até cinco sextos dos frutos do cultivo àqueles. Diante de tão opressor sistema, aumentavam o número de escravos por dívida e o conflito social. Para estancar a possibilidade de uma rebelião campesina que obrigaria a instalação de um regime autoritário, Sólon, então estadista, arquitetou uma série de reformas políticas para admitir alguma forma de participação popular na tomada de decisão política. Surgia o primeiro exemplo do que hoje conhecemos como democracia direta. Exercida na praça pública, a Ágora, permitia a tomada de decisão política segundo a vontade da maioria¹².

Em Roma, a participação popular era denominada república. Inicialmente restrita à aristocracia, aos poucos foi ampliada para admitir a *plebe*, o povo, que, a exemplo do que ocorria na Grécia, compreendia apenas os homens livres¹³. Entretanto, com a queda da república romana por volta de 34 a.C. e 27 a.C, o governo popular desapareceu da face da terra por cerca de mil anos, a exceção de pequenas

¹⁰ BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004, p. 320.

¹¹ DAHL, Robert A. **Sobre ... cit.**, p. 23

¹² A exemplo do que ocorreu em todas as democracias do mundo até o século XX, a vontade da maioria daquele tempo excluía a participação de escravos, estrangeiros e mulheres. WOLKMER, Antonio Carlos; FERRAZZO, Débora. **Resignificação do Conceito de Democracia a partir de direitos plurais e comunitários latino-americanos**. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, v. 16, n. 16, 2014, p. 200-228. Disponível em: <<http://apps.unibrasil.com.br/ojs235/index.php/rdfd/article/view/558>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

¹³ DAHL, Robert A.. **Sobre ... cit.**, p. 24.

tribos esparsas como os vikings da Noruega (600 d.C. e 1000 d.C.), que reuniam-se em assembleias (*Ting*) para deliberar sobre toda a sorte de assuntos, até mesmo eleger ou aprovar um rei¹⁴.

Porém, a retomada pungente da participação popular na tomada de decisão somente veio a ocorrer na Europa com a decadência do feudalismo¹⁵ e ascensão da burguesia, ávida por reconhecimento de direitos que lhes eram aliçados pelo sistema político baseado no valor do homem de acordo com posse de terras¹⁶.

Com isso, a participação popular na democracia precisou adaptar-se à nova realidade. À medida que cada vez mais cidadãos passavam a viver longe do centro político da sua cidade-Estado, as assembleias populares das praças públicas necessitaram ser substituídas por corpos representativos¹⁷.

Aliado a isso, dava-se início ao Estado Liberal, marcado pelas ideias de direito natural, humanismo e igualitarismo político, sob a forma de monarquia constitucional ou república. Eclodiam as revoluções populares inglesa, norte-americana e francesa, que buscavam um sistema representativo de governo; o regime constitucional; a limitações do poder de mando; a supremacia da lei e a divisão de poderes¹⁸.

Entretanto, com o advento da revolução industrial, a realidade começou a demonstrar que aquele arcabouço teórico do Estado Liberal, pautado na liberdade e

¹⁴ *Idem*, p. 28.

¹⁵ O Estado Medieval se ergueu sob os escombros das invasões bárbaras. Uma vez completada a dominação do território pelos bárbaros, os reis distribuíam as terras conquistadas entre os seus chefes guerreiros. Face a imensidão territorial dessas terras, as mesmas eram fragmentadas entre condes, marqueses, barões e duques, todos concessionários do poder jurisdicional do rei. Em contrapartida, aqueles agraciados com as terras se comprometiam a apoiar a coroa militarmente, pagar tributos e manter o princípio da fidelidade de todos ao rei. Mas isso não era feito sem sacrifício da sua população, submetida a um regime de vassalagem impiedoso. MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado**. 23ª ed., São Paulo: Saraiva, 1995, p.109.

¹⁶ Com a crise no sistema feudal, a riqueza estava nas mãos da classe burguesa que desenvolvia a economia de mercado e o sistema de acumulação. Assim, para financiar o Estado, o rei precisava de apoio dessa classe, que, em contrapartida, exigia reconhecimento de direitos como liberdade, propriedade e igualdade, antes restritos aos nobres e ao clero. Dava-se início as bases para a criação do Estado Liberal. SALINAS, Samuel Sérgio. **Do feudalismo ao capitalismo: transições**. São Paulo: Atual, 1987.

¹⁷ DAHL, Robert A.. **Sobre ... cit.**, p. 42.

¹⁸ HOBBSAWM, Eric. **A era das revoluções: 1789-1848**. Editora Paz e Terra, 2015.

igualdade entre os homens, não era verdade para uma importante classe que acabava de surgir: o proletariado. Oprimidos por um desemprego em massa causado pelo surgimento das máquinas industriais, estavam sujeitos à salários ínfimos e jornadas de trabalho de mais de quinze horas ao dia. Mulheres abandonavam o trabalho do lar para reforçar a renda familiar. Crianças também faziam parte desse grupo, privadas do ensino escolar e sujeitas a trabalhos impróprios, insalubres e prejudiciais à sua forma física e mental¹⁹.

A vida prática provou que o capitalismo burguês não dava conta de atender o ideal liberal de conceder igual proteção a todas as pessoas. O que se via era o oposto, com um crescimento desigual da capacidade econômica e das liberdades dos indivíduos²⁰.

Como era de se esperar, toda essa situação levou a reações antiliberais e ao surgimento do socialismo e de suas teorias, preocupadas com o drama social da classe trabalhadora. O Estado Liberal foi pressionado para reformar-se ou perecer em face das novas teorias que surgiam. Onde o mesmo permaneceu inerte a consequência foi violenta, dando ensejo ao surgimento de Estados autoritários como na Rússia, Itália, Alemanha e Polônia²¹. Quando reagiu, se transformou para a forma social-democrática, o Estado Social, que intervêm na ordem econômica, coloca-se como árbitro para mediar os conflitos entre o capital e o trabalho²², mas também torna-

¹⁹ *Idem*.

²⁰ GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e democracia**: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella. São Paulo: Saraiva, 2012. E-book.

²¹ Jorge Miranda ressalta que esses regimes autoritários e totalitários do século XX e XXI, apesar de se oporem ao Estado Constitucional do liberalismo político ainda mantiveram formas de eleição e representação política. Nos regimes marxistas de tipo soviético, a democracia existia, mas de forma unânime, com unidade de poder, precariedade de mandato dos membros das assembleias e sujeição à destituição. Nos regimes fascistas e autoritários de direito, não se chegava a suprimir por completo o sufrágio direto e individual, mas havia o sufrágio corporativo e a representação institucional, que seriam mais conformes com os seus princípios. Por outro lado, enquanto nos regimes de tipo soviéticos havia um partido único, em certos regimes de direito a preocupação era subtrair da política qualquer influência partidária, como ocorreu no caso do regime de Salazar, em Portugal. Mas não se engane, tudo isso ocorria em um quadro de reduzido pluralismo, sendo que as eleições não podiam ser verdadeira expressão de uma liberdade de escolha em sentido substancial. MIRANDA, Jorge. Democracia, eleições, direito eleitoral. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 12, n. 137, p. 9-21, jul. 2012.

²² HOBBSAWM, Eric. *op. cit.*.

se promotor de serviços públicos de assistência social, saúde, educação, lazer, acesso à moradia e das necessidades básicas dos indivíduos²³.

Com efeito, conforme destaca Jorge Reis Novais²⁴, esse novo tipo de Estado passou a englobar pressupostos jurídicos e democráticos, daí a sua denominação como “Estado Social e Democrático de Direito”. Ou seja, é um Estado preocupado não só com o respeito aos direitos fundamentais e obrigações sociais, mas também com a necessidade de autodeterminação democrática²⁵.

... reconhecida a dignidade da pessoa humana, o livre desenvolvimento da personalidade e os direitos fundamentais como princípios básicos da convivência social e objetivos (variáveis em função de inúmeros factores, desde a complexidade da situação concreta à tradição histórica e cultural e à natureza do tipo de sistema jurídico) como, no que agora nos interessa, o sentido da concretização política que se proponha a realizar aqueles valores²⁶.

No campo filosófico, esse novo modelo de Estado era visto como a expressão superior da razão. No Direito, provocou o arrebatado pela onda positivista²⁷, que passou a compreender o sistema jurídico como algo completo, autossuficiente e que eventuais lacunas seriam resolvidas dentro do próprio direito (costumes, analogia e, excepcionalmente, princípios gerais do direito), sem qualquer tarefa criativa por parte

²³ Miguel Godoy ressalta que, se por um lado esse novo comportamento do Estado foi salutar para conferir efetividade à dignidade da pessoa humana, por outro deu margem a um certo paternalismo supressor da autonomia individual. GODOY, Miguel Gualano de. *Op. cit.*

²⁴ NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de Direito**. Coimbra: Almedina, 2006, p. 210.

²⁵ *Idem*, cap. VI.

²⁶ *Idem*, p. 213.

²⁷ O apogeu do positivismo jurídico foi alcançado com a obra-prima clássica “Teoria pura do Direito” de Hans Kelsen que, em apartadas linhas, resume dita teoria filosófica pela i) aproximação quase plena entre o direito e a moral; ii) unidade do ordenamento jurídico e emanação do Estado; iii) completude do ordenamento jurídico, que contém conceitos e instrumentos suficientes e adequados para solução de qualquer caso, inexistindo lacunas; iv) a validade da norma depende apenas da adequação do seu procedimento, independentemente do seu conteúdo; v) para a aplicação da norma cabe ao interprete apenas realizar a tarefa de subsunção. KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 4ª ed. Coimbra, 1976.

do intérprete. Na aplicação desse direito “puro e idealizado”²⁸, o Juiz não detinha margem para avaliar a justiça da lei. Cumpria-lhe realizar o papel de árbitro imparcial e realizar o processo de interpretação mediante a subsunção do fato à norma. Ao juiz cabia, apenas, dizer as palavras frias da lei²⁹.

No entanto, naquele fetiche da lei e do legalismo acrítico³⁰, o positivismo jurídico serviu de justificação para as práticas nazifascistas durante a Segunda Guerra Mundial e não resistiu quando a vitória dos Aliados fez cair o véu que os encobria³¹, quando comprovou que a maioria, ainda que democraticamente eleita, pode violar direitos básicos do homem³².

É nesse cenário que começaram a ser superada a antiga convicção de homogeneidade do corpo social para dar espaço a necessidade de respeito e reconhecimento às diferenças, afloradas por vários novos interesses e grupos de interesses que passaram a exigir conciliação. O conflito passou a ser considerado uma parte normal, inevitável e até positiva para a democracia³³, tornando o parlamento o seu palco e o dever de obediência aos direitos fundamentais o seu limite³⁴.

Assim, os direitos fundamentais passaram a desempenhar uma função contramajoritária de “trunfo contra a maioria”³⁵. Ou seja, a realização da democracia

²⁸ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 6ª ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2004, p. 312-313.

²⁹ MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2010, p. 172.

³⁰ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação ... cit.**, p. 313.

³¹ “Esses movimentos políticos e militares ascenderam ao poder dentro do quadro de legalidade vigente e promoveram a barbárie em nome da lei. Os principais acusados de Nuremberg invocaram o cumprimento da lei e a obediência a ordens emanadas da autoridade competente. Ao fim da Segunda Guerra Mundial, a ideia de um ordenamento jurídico indiferente a valores éticos e da lei como uma estrutura meramente formal, uma embalagem para qualquer produto, já não tinha aceitação no pensamento esclarecido”. BARROSO, Luís Roberto. *Op. cit.*, p. 325.

³² ARENDT, Hanna. **As origens do totalitarismo**: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

³³ DAHL, Robert A.. **A democracia ... cit.**, p. 45.

³⁴ SCHIER, Paulo Ricardo. *Op. cit.*, p. 83.

³⁵ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

segundo a regra de maioria passou a exigir concomitante obediência aos direitos fundamentais, que funcionariam como um trunfo num jogo de cartas em favor de uma minoria detentora de um direito fundamental para barrar a decisão que viole os seus direitos³⁶.

Daí a ascensão dos movimentos sociais de contracultura da década de sessenta do século XX, que denunciaram as opressões que a sociedade moderna ainda exercia sobre mulheres, negros, índios, estrangeiros e outras minorias, não obstante as promessas de liberdade e igualdade existentes desde o século XVIII³⁷.

Assim, diante de todo esse afloramento de ideias que exigiam o reconhecimento da igualdade junto ao corpo social, nas duas últimas décadas do século XX o debate público assumiu protagonismo no jogo democrático³⁸. Já não bastava a aprovação das decisões pela regra da maioria. Inovou-se ao exigir a submissão do processo legislativo a um debate público deliberativo amplo, aberto, livre e igualitário, onde a sociedade plural, formada pelas diversas posições filosóficas, morais e religiosas passasse a ter a oportunidade de confrontar-se e até mesmo influenciar a opinião de outros que não os seus adeptos³⁹.

Nessa nova concepção, a democracia parte da ideia de que um sistema político virtuoso é aquele que promove a tomada de decisões imparciais, ou seja, decisões que não se limitam a atenderem aos interesses exclusivos de um grupo, mas sim a todos com igual consideração. A democracia passa, com isso, a valorizar não

³⁶ NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos fundamentais e justiça constitucional**. Coimbra: Coimbra, 2012, p. 18.

³⁷ MALISKA, Marcos Augusto. **Fundamentos da Constituição**: abertura, cooperação, integração. Curitiba: Juruá, 2013, p. 38.

³⁸ Um dos primeiros a defender a ideia de democracia deliberativa foi John Stuart Mill, ainda no século XIX, porém seu posicionamento era no sentido de que as discussões deveriam ser guiadas por aqueles de maior educação. MILL, John Stuart. **El gobierno representativo**. Valparaiso: Librería del Mercurio de S. Tornero e Hijos, 1865.

³⁹ NETO, Claudio Pereira de Souza. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 86-88.

só o sufrágio como elemento essencial, mas também o processo de reflexão coletiva que o antecede, a discussão pública⁴⁰.

À vista disso, a deliberação no novo contexto democrático se opõe ao modelo agregativo e elitista⁴¹, ou seja, passa a exigir que a tomada de decisões políticas visem o “bem comum” e não somente aos interesses dos seus titulares imediatos⁴².

Além disso, outra exigência da democracia deliberativa é que essa deliberação seja exercida dentro de um contexto público. Ou seja, as razões de decidir apresentadas devem ter publicidade para possibilitar críticas e até mesmo o convencimento dos demais. Nesse sentido, como afirma Claudio Pereira de Souza Neto:

Cumpra, por fim, ressaltar que a deliberação deve se realizar em condições de “publicidade”. As razões publicamente expostas podem ser objeto de críticas, e o esforço para superá-la desempenha as funções de racionalização e legitimação. A possibilidade da crítica pública e livre é um aspecto fundamental da democracia deliberativa. Não basta que os governantes prestem contas de seus atos em público. É necessário também que tais atos possam ser livremente criticados. A “razão pública” se diferencia da “razão plebiscitária”. Esta depende de uma audiência passiva e desinteressada. Aquela é a que caracteriza os argumentos capazes de resistir à crítica pública. O princípio da publicidade, como um dos elementos centrais da democracia deliberativa, permite que a razão pública prevaleça⁴³.

Todavia, é importante deixar claro que a publicidade exigida não possui caráter absoluto. O que a democracia deliberativa demanda é que, se alguma decisão necessita de sigilo não deve haver segredo sobre a possibilidade de tais decisões serem tomadas⁴⁴. Além disso, o segredo somente se justifica caso se mostre

⁴⁰ GARGARELLA, Roberto. **La justicia frente al gobierno: sobre el carácter contramayoritario del poder judicial**. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011, p. 178.

⁴¹ A concepção agregativa da democracia, também denominada de elitista, tem como primeiro expoente Joseph Alois Schumpeter. Em apartadas linhas, dita concepção da democracia, a semelhança do que ocorre com o utilitarismo, concebe que a profissionalização da política é a melhor opção para a democracia. A população em geral caberia apenas a função de votar, ficando afastada da discussão das decisões políticas mais importantes. SCHUMPETER, *op. cit.*; GODOY, *op. cit.*

⁴² NETO, Claudio Pereira de Souza. **Teoria Constitucional ... cit.**, p. 93.

⁴³ *Idem*, p. 93-94.

⁴⁴ As deliberações que antecederam a guerra dos Estados Unidos da América contra o Iraque são um exemplo de admissão de sigilo. O Presidente Bush defendia sua posição com base na inteligência secreta que, naquele momento, não poderia ser franqueada para todos os cidadãos. O povo e o governo confiaram naquela inteligência e autorizaram a invasão. Pena que mais tarde, quando o

adequado para promover outros direitos que merecem amparo em igualdade de hierarquia, dentro de critérios de ponderação⁴⁵.

A opção deliberativa envolve, também, outros contextos e atividades mais amplos. A educação, organização e mobilização política da sociedade ganham importância no debate público para incorporar as ideias de “discussão”, “justificação” ou “prestação de contas” ou *accountability*⁴⁶. Aliás, conforme Roberto Gargarella, a educação na democracia deliberativa é uma de suas principais virtudes. Isso porque, somente mediante a discussão qualificada por um contexto educacional é possível intercambiar argumentos, escutar as razões dos outros e modificar alguns dos nossos próprios pontos de vista, melhorando a nossa capacidade de viver em comunidade com os outros⁴⁷. Já a inclusão do *accountability* no contexto da democracia deliberativa implica na responsabilidade dos representantes de justificar as suas decisões⁴⁸ não só para aqueles que o elegeram, mas para todos os afetados, possibilitando o debate e, até mesmo, a mudança de opinião causada pela interação entre as doutrinas divergentes⁴⁹.

Outrossim, é importante pontuar que a evolução para a democracia deliberativa não implicou no fim das democracias diretas e representativas, tão pouco aquela é antagônica a estas. Ao contrário, a roupagem deliberativa “tem importante contribuição a dar tanto para a democracia representativa quanto para a democracia direta. O mecanismo de plebiscito, por exemplo, se a decisão popular não é precedida de um debate aberto, livre e igualitário, contém potenciais tão autoritários quanto os

processo deliberativo autorizou o conhecimento do conteúdo dos relatórios da inteligência secreta constatou-se que aquela não foi a melhor decisão. “A democracia deliberativa poderia, é claro, ter sido mais bem servida se as razões pudessem ter sido questionadas mais cedo. GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. O que significa democracia deliberativa? In: **Revista brasileira de estudos constitucionais**. Ano 1, n. 1, 2007, p. 21.

⁴⁵ NETO, Claudio Pereira de Souza. **Teoria Constitucional ... cit.**, p. 94.

⁴⁶ *Idem*, p. 88.

⁴⁷ GARGARELLA, Roberto. *Op. cit.*, p. 180.

⁴⁸ Após o fim da Segunda Guerra Mundial e a constatação dos horrores praticados “em nome da lei”, o direito reaproximou-se da moral. BARROSO, op. cit., p. 324-325. Em sentido oposto: POZZOLO, Suzanna. **Un constitucionalismo ambíguo**. In: Carbonel, Miguel. Neoconstitucionalismo(s). Madrid: Trotta, 2003, p. 187-210.

⁴⁹ NETO, Claudio Pereira de Souza. **Teoria Constitucional ... cit.**, p. 89.

da democracia elitista, além de permitir a própria manipulação do voto popular por elites”⁵⁰.

Sobre esse aspecto, Carlos Santiago Nino entende que embora a representação seja um mal necessário, a democracia direta deve ser obrigatória sempre que possível. No entanto, também ressalta a preocupação com a manipulação da população por facções nesses casos e cita como exemplo a forma com que Hitler e Pinochet manipularam os plebiscitos de acordo com as suas próprias conveniências⁵¹.

Mas nem por isso Carlos Santiago Nino deixa de propor que a democracia direta deveria ser a regra em pequenas comunidades e, sobretudo, como modo de decidir as questões mais relevantes para sociedade.

Creo que debemos asumir el riesgo, al menos en nuestra imaginación, y tratar de acercarnos a la democracia directa. Parece bastante claro para mí que la forma más pura de democracia debería emerger del proceso de descentralización política que generaría unidades políticas suficientemente pequeñas como para hacer posible un proceso de discusión cara a cara y de decisión colectiva. Esta propuesta no es de imposible realización, dado que hay muchos ejemplos actuales de democracia directas en ciudades y pequeños cantones, sobre todo en los Estados Unidos y Suiza. Más imposible resulta ser la idea de que los asuntos políticos más importantes que encara una sociedad puedan decidirse a través de asambleas populares. Mi propuesta requeriría que temas tales como el aborto, los códigos penales, los impuestos, los servicios sociales, la educación y la protección policial puedan transferirse a nivel de estas unidades políticas más pequeñas, donde todos los afectados podrían realmente encontrarse y discutir estos asuntos. Ello daría lugar también a que existiera una mayor posibilidad de que la gente eligiese la comunidad política a la cual quiere pertenecer.

Hoy en día asistimos a la globalización de diversos temas, tales como el comercio, los derechos humanos básicos, la defensa y la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. Como estos temas importantes se transfieren hacia cuerpos supranacionales, como por ejemplo el consejo europeo de ministros, las preocupaciones restantes se refieren a problemas de moralidad social vinculados a conflictos interminables de derechos y distribución de recursos. Una vez que los derechos *a priori* están asegurados por organismos supranacionales y los asuntos políticos considerados altamente controvertidos, como la defensa y las relaciones exteriores, pasan a estar profundamente limitados por el surgimiento de organizaciones continentales, si no universales, es posible permitir que grupos nacionalistas

⁵⁰ NETO, Claudio Pereira de Souza. **Teoria Constitucional ... cit.**, p. 88.

⁵¹ NINO, Carlos Santiago. **La constitución de la democracia deliberativa**. Barcelona: Gedisa, 1997, p. 206.

y localistas tengan su propia forma de definir el alcance del *demos* en el que los conflictos de intereses puedan decidirse⁵².

Assim, uma vez apresentados os conceitos basilares nos quais repousam certo consenso sobre os elementos da democracia deliberativa, a partir daqui partimos para analisar os principais dissensos que envolvem esse tipo de democracia. Isso porque, como já visto sobre o que ocorre com o próprio conceito de democracia, a concepção do papel que a Constituição deve desempenhar dentro do arranjo institucional deliberativo fez surgir duas grandes correntes ideológicas que disputam o protagonismo doutrinário do tema.

Dessa forma, de um lado apresenta-se a teoria substancialista, capitaneada por John Rawls e autores como J. Cohen e Robert Dworkin, que consideram a deliberação como um processo para a aplicação de princípios de justiça previamente estabelecidos. Por isso, o constitucionalismo assume um papel essencial dentro da teoria substancialistas, na medida em que é dentro da constituição que se encontram positivados os princípios. Do outro lado, os procedimentalistas, defendidos por Jürgen Habermas e outros como Ely, compreendem a deliberação como um processo que deve permanecer aberto quanto aos resultados, que podem ser restringidos, somente, por questões que derivam de suas próprias condições procedimentais. Nesse modelo, o constitucionalismo também assume grande importância, mas de forma subsidiária em reação à própria deliberação democrática, uma vez que sua função é tão somente garantir as condições procedimentais da democracia⁵³.

Vejamos nos tópicos seguintes como essas teorias são estruturadas e de que modo ou qual delas melhor se enquadra no contexto constitucional brasileiro.

⁵² *Idem*, p. 212.

⁵³ NETO, Claudio Pereira de Souza. Deliberação Pública, Constitucionalismo e Cooperação Democrática. In BARROSO, Luís Roberto. **A reconstrução democrática do direito público no Brasil** (org.). Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 46-47.

1.2.1 A dimensão substantiva da democracia deliberativa

Como já apresentado, a justificação das decisões públicas tem especial importância na democracia deliberativa, assumindo a função racionalizadora e legitimadora da decisão. Por essa razão, John Rawls preocupou-se em definir quais são os argumentos que legitimamente podem assumir essa função⁵⁴. Entretanto, já adianto que como adverte Claudio Pereira de Souza Neto, John Rawls, ao contrário de Habermas, não formulou explicitamente um modelo de democracia deliberativa. Sua preocupação era elaborar uma “teoria da justiça” e não uma teoria da democracia⁵⁵. Ou seja, o objetivo de Rawls através de sua teoria era estabelecer “proteção para liberdades não políticas, como por exemplo, a igualdade de oportunidades e distribuição justa de recursos sociais”⁵⁶. Vejamos.

1.2.1.1 “Princípios de Justiça” para John Rawls⁵⁷

Segundo o próprio Rawls, inicialmente o seu intento com a teoria da justiça era desbancar a intuiçãoismo⁵⁸ e utilitarismo⁵⁹ para “elaborar uma teoria da justiça

⁵⁴ *Idem*, p. 98.

⁵⁵ *Idem*.

⁵⁶ GODOY, Miguel Gualano de. *Op. cit.*

⁵⁷ Inicialmente cumpre esclarecer que a doutrina de John Rawls foi aperfeiçoada pelo autor durante os anos, principalmente após receber duras críticas sobre a primeira edição do seu livro “Uma teoria da justiça”, que representa uma grande compilação de vários artigos do autor sobre o mesmo tema, a justiça. BITAR, Eduardo Carlos Bianca; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Curso de Filosofia do Direito**. 12ª Edição. São Paulo: Atlas, 2016, p. 488.

⁵⁸ Intuiçãoismo pode ser caracterizado por duas marcas principais. Primeiro, reconhece uma pluralidade de princípios de justiça que podem entrar em conflito entre si. Segundo, havendo o conflito, não existem regras objetivas capazes de determinar qual dos princípios colidentes deveria prevalecer. “A única coisa que podemos fazer ante tal variedade de princípios, portanto, é avaliá-los de acordo com nossas intuições, até determinar qual princípio nos parece mais adequado em cada caso”. GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008, p. 3.

⁵⁹ Utilitarismo é a doutrina moral, cujos principais representantes são Jeremy Bentham e John Stuart Mill, que considera como fundamento das ações humanas a busca egoística do prazer individual, do que deverá resultar maior felicidade para o maior número de pessoas, pois admite a possibilidade de um equilíbrio racional entre os interesses individuais. É uma doutrina que prescreve a ação ou inação de forma a otimizar o bem estar do conjunto dos seres da sociedade. Ou seja, é uma forma de

que seja uma alternativa para essas doutrinas que há muito tempo dominam a nossa tradição filosófica”⁶⁰.

Entretanto, de pronto o autor adverte que o intuicionismo deve ser tratado de uma forma mais genérica do que o habitual, ou seja, tomando-o como a doutrina caracterizada pela ausência de regra de prioridade para avaliar princípios colidentes entre si e que utiliza a intuição para a formação do julgamento do que é justo. Em suas palavras⁶¹:

Isto é, tomando-o como doutrina segunda a qual há um conjunto irreduzível de princípios básicos que devemos pesar e comparar perguntando-nos qual equilíbrio, em nosso entendimento mais reflexivo, é o mais justo. Uma vez atingido um certo nível de generalidade, o intuicionista afirma que não existem critérios construtivos de ordem superior para determinar a importância adequada de princípios concorrentes da justiça. Enquanto a complexidade dos fatos morais exige vários princípios distintos, não há um padrão único que os explique ou lhes atribua seus pesos próprios. As teorias intuicionistas têm, então, duas características: primeiro, consistem em uma pluralidade de princípios básicos que podem chocar-se e apontar diretrizes contrárias em certos casos; segundo, não incluem nenhum método específico, nenhuma regra de prioridade, para avaliar esses princípios e compará-los entre si: precisamos simplesmente atingir um equilíbrio pela intuição, pelo que nos parece aproximar-se mais do que é justo. Ou então, se houver regras de prioridade, elas são consideradas mais ou menos triviais e não oferecem grande ajuda na formação de um julgamento.

Já o utilitarismo, também criticado por Rawls, é resumido pelo autor com a ideia principal “de que a sociedade está ordenada de forma correta e, portanto, justa, quando suas instituições mais importantes estão planejadas de modo a conseguir o maior saldo líquido de satisfação obtido a partir da soma das participações individuais de todos os seus membros”⁶².

consequencialismo por avaliar uma ação (ou regra) unicamente em função de suas consequências. FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de direito econômico**. 9ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 765, *apud* BILLIER, Jean-Cassien; MARYIOLI, Aglaé. **História da filosofia do direito**. São Paulo: Manole, 2005. “A ideia principal é a de que a sociedade está ordenada de forma correta e, portanto, justa, quando suas instituições mais importantes estão planejadas de modo a conseguir o maior saldo líquido de satisfação obtido a partir da soma das participações individuais de todos os seus membros”. RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 25.

⁶⁰ *Idem*, p. 3.

⁶¹ *Idem*, p. 38-37.

⁶² *Idem*, p. 25.

Assim, para sustentar a sua teoria da justiça, Rawls resgata o discurso contratualista⁶³ de Hobbes, Locke, Rousseau e Kant, mas de uma forma ligeiramente diferente. Para tanto, parte do artifício da “posição original”, segundo a qual os membros da sociedade, ao realizar o debate sobre quais princípios de justiça regularão suas vidas e que servirão de parâmetros para a distribuição dos benefícios sociais, deverão utilizar o consenso e deixar de lado a defesa de interesses meramente individuais. “Nessa situação, todos os sujeitos são iguais e moralmente capazes de determinar, em pé de igualdade, princípios de justiça moralmente válidos”⁶⁴.

Nas palavras de Rawls⁶⁵:

Propomos, portanto, a idéia de posição original em resposta à questão de como estender a idéia de um acordo eqüitativo para um acordo sobre princípios de justiça política para a estrutura básica. Essa posição é concebida como uma situação eqüitativa para as partes tidas como livres e iguais, e devidamente informadas e racionais. Portanto, qualquer acordo concertado pelas partes na condição de representantes dos cidadãos é eqüitativo. Uma vez que o conteúdo do acordo diz respeito aos princípios de justiça para a estrutura básica, o acordo na posição original especifica os termos justos da cooperação social entre cidadãos assim considerados. Daí o nome: justiça como eqüidade.

Para Claudio Pereira de Souza Neto a utilização do artifício da posição original por John Rawls “tem o objetivo de simular um ambiente ideal de deliberação que permita a justificação de princípios de modo que todos, e não só a maioria, tenham boas razões para apoiar. O objetivo do autor é justificar, de forma mais satisfatória que o utilitarismo, as ‘liberdades’ e os ‘direitos básicos’ dos cidadãos”⁶⁶.

⁶³ “Os teóricos clássicos do contrato social, como Hobbes e Locke, postulavam um ‘estado da natureza’ original em que não haveria nenhuma autoridade política e argumentavam que era do interesse de cada indivíduo entrar em acordo com os demais para estabelecer um governo comum. Os termos desse acordo determinariam a forma e o alcance do governo estabelecido: absoluto, segundo Hobbes; limitado constitucionalmente, segundo Locke. Na concepção não absolutista do poder, considerava-se que, caso o governo ultrapassasse os limites estipulados, o contrato estaria quebrado e os sujeitos teriam o direito de se rebelar”. FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Op. cit.*, p. 768.

⁶⁴ GODOY, Miguel Gualano de. *Op. cit.*

⁶⁵ RAWLS, John. **Justiça como eqüidade**: uma reformulação. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 25-26.

⁶⁶ NETO, Claudio Pereira de Souza. **Deliberação Pública ...**, p. 99.

Dessa forma, Rawls também utiliza-se de outra figura, o “véu da ignorância”, que encobriria os indivíduos para impedir que seus interesses mais mesquinhos interfiram na integridade do processo deliberativo⁶⁷.

A idéia da posição original é estabelecer um processo equitativo, de modo que quaisquer princípios aceitos sejam justos. O objetivo é usar a noção de justiça procedimental pura como fundamento da teoria. De algum modo, devemos anular os efeitos das contingências específicas que colocam os homens em posição de disputa, tentando-os a explorar as circunstâncias naturais e sociais em seu próprio benefício. Com esse propósito, assumo que as partes se situam através do véu da ignorância. Elas não sabem como as várias alternativas irão afetar o seu caso particular, e são obrigadas a avaliar os princípios unicamente com base nas condições gerais⁶⁸.

Nesse ponto cabe uma pausa para apresentar o ponto de vista particular de Jorge Miranda quanto a sua preocupação com o relativismo no jogo democrático. Para o autor português, o relativismo na democracia só é querido quando relacionado com o campo político, ou seja, é válido quando tratar de confronto entre ideologias, programas ou partidos, vencendo aquele que atingir o voto da maioria. No entanto, esse relativismo não pode se estender para a esfera individual, do pensamento, das convicções e das crenças das pessoas, sob pena de se negar a si mesmo, absolutizando-se. Ora, o sistema democrático é o único que pressupõe o convívio com as diferenças, logo ele não as deve negar ou esconder, mas respeitar e salvaguardar⁶⁹.

Dito isso, retomamos ao pensamento de Rawls. Após a utilização da figura da posição original para a construção dos princípios da justiça, o autor ainda entende necessária uma segunda etapa, denominada de “equilíbrio reflexivo”. Dirigida não mais àquelas pessoas que foram encobertas pelo véu da ignorância, mas aos

⁶⁷ RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 146-147.

⁶⁸ Segundo o próprio Rawls, a concepção do véu da ignorância tal como foi formulado no seu livro “Uma teoria da justiça”, está implícita “na doutrina kantiana do imperativo categórico, tanto no modo como esse critério processual é definido quanto no uso que Kant faz dele. Assim, quando Kant nos diz que testamos nossa máxima através da consideração de qual seria o caso se ela fosse uma lei universal da natureza, ele deve supor que não conhecemos nosso lugar dentro desse sistema natural imaginado”. *Idem*, p. 668-669.

⁶⁹ MIRANDA, Jorge. *Op. cit.*.

filósofos, observadores externos ao processo deliberativo, que teriam a função de fazer os ajustes e revisões necessárias para formar a base da justificação pública⁷⁰.

Realizados esses procedimentos, Rawls formula, então, dois princípios de justiça, resumidos da seguinte forma⁷¹:

Primeiro Princípio

Cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema total de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdade para todos.

Segundo Princípio

As desigualdades econômicas e sociais devem ser ordenadas de tal modo que, ao mesmo tempo:

- (a) tragam o maior benefício possível para os menos favorecidos, obedecendo às restrições do princípio da poupança justa, e
- (b) sejam vinculadas a cargos e posições abertos a todos em posição de igualdade equitativa de oportunidades.

Com a formulação desses dois princípios, Rawls considera que a estrutura social está ordenada em duas partes, aplicando-se cada um dos princípios a uma delas. Ou seja, os aspectos do sistema social que definem e asseguram as liberdades básicas (primeiro princípio) e os aspectos que tratam das desigualdades econômicas e sociais (segundo princípio)⁷².

Quanto ao primeiro princípio o autor aponta que é possível realizarmos uma listagem das liberdades por ele abrangidas, mas salienta que dentre elas as mais importantes são:

a liberdade políticas (direito de votar e ocupar um cargo público) e a liberdade de expressão e reunião; a liberdade de consciência e de pensamento; as liberdades da pessoa, que incluem a proteção contra opressão psicológica e a agressão física (integridade da pessoa); o direito à propriedade privada e a proteção contra a prisão e a detenção arbitrárias, de acordo com o conceito de estado de direito⁷³.

⁷⁰ NETO, Claudio Pereira de Souza. **Deliberação ... cit.**, p. 101.

⁷¹ RAWLS, John. **Uma teoria ... cit.**, p. 333.

⁷² *Idem*, p. 64-65.

⁷³ *Idem*, p. 65.

Já o segundo princípio, a sua aplicação tem lugar na “distribuição de riquezas e os escopos das organizações que fazem uso de diferenças de autoridade e de responsabilidade. Apesar de a distribuição de riqueza e renda não precisar ser igual, ela deve ser vantajosa para todos e, ao mesmo tempo, as posições de autoridade e responsabilidade devem ser acessíveis a todos”⁷⁴.

No entanto, Rawls alerta que os dois princípios de justiça apresentados “devem obedecer uma ordenação serial”, ou seja, a aplicação do primeiro antecede a do segundo. Dessa forma, “as violações das liberdades básicas iguais protegidas pelo primeiro princípio não podem ser justificadas nem compensadas por maiores vantagens econômicas e sociais. Essas liberdades têm um âmbito central de aplicação dentro do qual elas só podem ser limitadas ou comprometidas quando entram em conflito com outras liberdades básicas”⁷⁵.

Mais adiante na mesma obra, Rawls revela que essa ordenação serial também deve ser observada internamente em cada um dos princípios sob a denominação de “regras de prioridade”, vejamos⁷⁶:

Primeira Regra de Prioridade (A Prioridade da Liberdade)

Os princípios da justiça devem ser classificados em ordem lexical e portanto as liberdades básicas só podem ser restringidas em nome da liberdade. Existem dois casos:

- (a) uma liberdade deve fortalecer o sistema total das liberdades partilhadas por todos;
- (b) uma liberdade desigual deve ser aceitável para aqueles que têm liberdade menor.

Segunda Regra de Prioridade (A Prioridade da Justiça sobre a Eficiência e sobre o Bem-Estar)

O segundo princípio da justiça é lexicalmente anterior ao princípio da eficiência e ao princípio da maximização da soma de vantagens; e a igualdade equitativa de oportunidades é anterior ao princípio da diferença. Existem dois casos:

⁷⁴ *Idem*, p. 65.

⁷⁵ *Idem*, p. 65.

⁷⁶ *Idem*, p. 333-334.

- (a) uma desigualdade de oportunidades deve aumentar as oportunidades daqueles que têm uma oportunidade menor;
- (b) uma taxa excessiva de poupança deve, avaliados todos os fatores, tudo é somado, mitigar as dificuldades dos que carregam esse fardo.

Entretanto, como já dito, Rawls sofreu importantes objeções à sua teoria⁷⁷ que, apesar de construtivista e procedimental, não deixaria de implicar numa fundamentação metafísica, tendo em vista, por exemplo, a pressuposição da concepção de pessoa, o universalismo de seus princípios morais e a abstração utilizada na figura da posição original⁷⁸.

Assim, segundo Claudio Pereira de Souza Neto, a utilização dessas regras de prioridade teriam a função de responder parte das críticas à sua teoria e construir a racionalidade dos princípios que as balizam, despidendo a sua justificação de uma racionalidade que lhe seria imanente ou decorrente de mero valores históricos. Serviria, ainda, aos filósofos, que teriam um papel moral “construtivo” em contraposição ao intuicionismo por ele criticado⁷⁹:

os princípios de justiça, que marcam o termo final do procedimento de construção, são pretensamente racionais porque tal procedimento é estruturado racionalmente. Não se confunda, por conseguinte, essa pretensão de racionalidade com a crença de que o filósofo é capaz de ‘conhecer’ certos princípios de justiça ‘objetivamente verdadeiros’: os princípios não são dados objetivos, mas criações humanas, conquanto racionais, visto que levadas a cabo de acordo com um procedimento racionalizado.

No bojo dessa tarefa de responder as críticas sofridas, Rawls apresenta a “Justiça como Equidade” que, sem abandonar o artifício da posição original, passa a utilizar mais uma estratégia de justificação, denominada “consenso sobreposto”. Nela, o autor reconhece maior importância a questão do “pluralismo razoável” das sociedades contemporâneas, onde os cidadãos têm opiniões religiosas, filosóficas e

⁷⁷ Sobre as críticas formuladas por Dworkin, Sen e Cohen. GARGARELLA, Roberto. **As teorias ... cit.**, p. 63-103.

⁷⁸ NETO, Claudio Pereira de Souza. **Teoria constitucional ... cit.**, p. 106.

⁷⁹ *Idem*, p. 104-105.

morais conflitantes, razão pela qual a afirmação da concepção política comum decorre de doutrinas abrangentes diferentes e opostas⁸⁰.

O fato do pluralismo razoável implica que não existe doutrina, total ou parcialmente abrangente, com a qual todos os cidadãos concordem ou possam concordar para decidir as questões fundamentais de justiça política. Pelo contrário, dizemos que numa sociedade bem-ordenada, a concepção política é afirmada por aquilo que denominamos de consenso sobreposto razoável. Entendemos por isso que a concepção política está alicerçada em doutrinas religiosas, filosóficas e morais razoáveis embora opostas, que ganham um corpo significativo de adeptos e perduram ao longo do tempo de uma geração para outra. Esta é, creio eu, a base mais razoável de unidade política e social disponível para os cidadãos de uma sociedade democrática.

Ressalta-se que a solução engendrada por Rawls não abandona os princípios de justiça anteriores, ao contrário, continua a defender que os mesmos devem fornecer a “estrutura básica da sociedade”, mas passa a enfatizar que isso ocorre porque tais princípios são capazes de firmar um fundamento razoável para a cooperação entre as diversas doutrinas abrangentes que convivem no mundo contemporâneo, dando origem a sua própria Constituição. Além disso, “tais princípios devem ser aplicados sobre as instituições básicas da sociedade a fim de determinar a distribuição, os benefícios e encargos sociais aos indivíduos de uma sociedade”⁸¹.

Tudo isso leva à ideia de estabilidade como a mais pura consequência da justiça institucional. O consenso alcançado após o debate deliberativo permite a manutenção da sociedade sem tropeços institucionais dada a força do compromisso firmado pela sociedade⁸².

Nesse sentido:

A justiça quando penetra desde o pacto original o espírito institucional, de fato, torna-se algo estável na sociedade. A estabilidade é mais que pura consequência da justiça institucional, é mesmo o termômetro da atuação das instituições públicas. Uma sociedade bem organizada caminha naturalmente e sem tropeços para a estabilidade de suas instituições. O conceito de

⁸⁰ RAWLS, John. **Justiça ... cit.**, p. 45.

⁸¹ GODOY, Miguel Gualano de. *Op. cit.*.

⁸² RAWLS, John. **Uma teoria ... cit.**, p. 191.

estabilidade leva a refletir o quanto o pacto não ocorre somente num momento deliberativo inicial, mas faz-se dia a dia no agir das instituições⁸³.

Dito tudo isso, para o que importa no presente trabalho é compreender de que modo a teoria substantiva de Rawls contribui para o processo de deliberação brasileiro. Assim, cumpre-nos avançar na visão do autor para examinar como o processo de aplicação dos princípios de justiça refletem no aprimoramento da democracia, o que se dá pelo uso da “razão pública”.

1.2.1.2 O uso da “razão pública”

Para descrever a ideia de razão pública, Rawls parte da consideração de que uma sociedade política ou qualquer indivíduo tem a sua própria forma de articular os seus planos e colocar os seus fins numa ordem de prioridade para a tomada de decisão. A forma como uma sociedade política faz isso é sua razão, assim como é a sua capacidade de fazê-lo, embora baseada na capacidade intelectual e moral de seus membros⁸⁴.

No entanto, Rawls adverte que nem todas essas razões são públicas. As razões decorrentes de interesses próprios de associações como igrejas, universidades, sociedades científicas e grupos profissionais são razões não-públicas, assim como aquelas oriundas de regimes aristocráticos ou autoritários. A razão pública é tão somente aquela fruto de um regime democrático, de um povo formado por pessoas que compartilham o mesmo *status* de cidadania e cujo objetivo comum é o bem do público⁸⁵.

O autor norte-americano esclarece, ainda, que o uso da razão pública não se aplica a todas as questões políticas, mas apenas àquelas por ele denominadas como “elementos constitucionais essenciais” e “questões de justiça básica”, tais como “o

⁸³ BITAR, Eduardo Carlos Bianca; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Curso de Filosofia ... cit.**, p. 500.

⁸⁴ RAWLS, John. **O liberalismo político**. 2ª Edição. São Paulo: Ática, 2000, p. 261.

⁸⁵ *Idem*, p. 261.

direito ao voto, ou que religiões devem ser toleradas, ou a quem se deve assegurar igualdade equitativa de oportunidades, ou ter propriedade”. Portanto, questões que embora públicas não dizem respeito a esses problemas essenciais, como a legislação fiscal, por exemplo, ficariam de fora das restrições impostas pelo uso da razão pública, muito embora o autor entenda que, em geral, seria extremamente desejável que questões como essas também fossem resolvidas com a invocação da razão pública⁸⁶.

Outra característica que circunda o uso da razão pública é que a sua utilização tem espaço na argumentação política do fórum público e não sobre questões e reflexões pessoais dos indivíduos ou sobre os já citados contextos de discussão em associações privadas⁸⁷.

Assim, partindo dessas ideias, para Rawls, as questões políticas fundamentais precisam ser decididas “não por razões que expressam uma verdade última (razão não pública), mas por razões que possam ser compartilhadas por todos os cidadãos como livres e iguais”⁸⁸.

De outro véis, pelo mesmo motivo que o uso da razão pública deve ser invocado quando os cidadãos devem votar em eleições relacionadas aos elementos constitucionais essenciais e questões de justiça básica, seu uso também é imperioso pelos membros de partidos políticos, candidatos em campanha e pelos grupos que os apoiam. Portanto o ideal de razão pública deve circundar o discurso público sobre todo qualquer momento de deliberação, seja no momento anterior ou durante as eleições, ou ainda, na forma pela qual os cidadãos devem realizar a escolha a respeito dessas questões essenciais⁸⁹.

Assim, Gargarella fornece uma síntese da ideia de razão pública de Rawls, que ocorreria em três modos distintos: “a) enquanto a razão dos cidadãos como tais: é a razão do público; b) quanto ao objeto que tem como propósito: questões que têm a ver com o bem público em assuntos fundamentais da justiça; e c) quanto a sua

⁸⁶ *Idem*, p. 263 e 264.

⁸⁷ *Idem*, p. 264.

⁸⁸ GODOY, Miguel Gualano de. *Op. cit.*.

⁸⁹ RAWLS, John. **O liberalismo ... cit.**, p. 264.

natureza e conteúdo, que se vincula a ideais e princípios expressos pela concepção política de justiça da sociedade”⁹⁰.

Por tudo isso, Rawls ressalta que a razão pública tem a função de justificação dos princípios de justiça escolhidos para que, com isso, os mesmos possam ser aplicados corretamente.

Isso significa que, ao discutir sobre elementos constitucionais essenciais e sobre questões de justiça básica, não devemos apelar para doutrinas religiosas e filosóficas abrangentes – para aquilo que, enquanto indivíduos ou membros de associações, entendemos ser a verdade toda -, nem para teorias econômicas complicadas de equilíbrio geral, por exemplo, quando controvertidas. Tanto quanto possível, o conhecimento e as formas de argumentação que fundamentam nossa aceitação dos princípios de justiça e sua aplicação a elementos constitucionais essenciais e à justiça básica devem repousar sobre verdades claras, hoje amplamente aceitas pelos cidadãos em geral, ou acessíveis a eles. Caso contrário, a concepção de política não ofereceria uma base pública de justificação⁹¹.

Nesse esforço de justificação, Rawls ainda atribui um papel central às noções de “consenso sobreposto”, conceito utilizados pelo autor para demonstrar de que modo deve ocorrer a deliberação nas sociedades marcadas pelo pluralismo razoável⁹² de diversas doutrinas abrangentes e divergentes entre si.

Portanto, para que fique claro como uma sociedade bem-ordenada pode ser unificada e estável, introduzo outra idéia básica do liberalismo político, que caminha junto com a de uma concepção política de justiça, a saber, a idéia de um consenso sobreposto de doutrinas abrangentes e razoáveis. Nesse tipo de consenso, as doutrinas razoáveis endossam a concepção política, cada qual a partir de seu ponto de vista específico. A unidade social baseia-se num consenso sobre concepções políticas; e a estabilidade é possível quando as doutrinas que constituem o consenso são aceitas pelos cidadãos politicamente ativos da sociedade, e as exigências da justiça não conflitam gravemente com os interesses essenciais dos cidadãos, tais como formados e incentivados pelos arranjos sociais dessa sociedade⁹³.

⁹⁰ GARGARELLA, Roberto. **As teorias ...** *cit.*, p. 237.

⁹¹ RAWLS, John. **O liberalismo ...** *cit.*, p. 274.

⁹² Rawls adverte que o pluralismo razoável distingue-se do pluralismo propriamente dito (*Idem*, , p. 80), o que é esclarecido por Marcos Augusto Maliska no sentido de que “há limites na própria ordem constitucional para a existência dessa pluralidade, pois doutrinas abrangentes e desarrazoadas, mesmo insanas, devem ser contidas, de maneira que não corroam a unidade e a justiça da sociedade” (MALISKA, Marcos Augusto. *Op. cit.*, p. 40-41).

⁹³ RAWLS, John. **O liberalismo ...** *cit.*, p. 179-180.

Assim, para Rawls, “as normas morais e os valores políticos da razão pública devem assegurar as condições para uma cidadania democrática compreendida com o ideal de cooperação social e fundada no respeito mútuo”⁹⁴.

Diante disso tudo, Rawls estabelece um vínculo necessário entre democracia e justiça, na medida que o objetivo da razão pública por ele delineado não é apenas estruturar um mero processo democrático, “mas também estabelecer princípios substantivos de acordo com os quais se pode aferir se o resultado de tal processo pode ser considerado justo”⁹⁵.

No entanto, antes de encerrar este tópico é primordial que se esclareça, por respeito à fidedignidade da pesquisa sobre o tema que, conforme elucida Claudio Pereira de Souza Neto, no modelo rawlsoriano, quando se afirma que a deliberação está restrita por princípios substantivos quanto aos seus resultados, deve-se ter em conta que tal restrição não se processa da mesma forma quanto ao primeiro e ao segundo princípios de justiça. Assim, “em relação a este, apenas vigoram limites internos à própria deliberação. Os padrões de justiça econômica a arcados pelo segundo princípio contam tão só como diretrizes para a deliberação pública, e sua observância fica a cargo dela própria. Se a maioria os contraria, o judiciário não tem a prerrogativa de anular tal decisão”⁹⁶. Como se verá nas linhas seguintes, tal aspecto é especialmente importante para diferenciar a teoria defendida por John Rawls, tida como substantiva, daquela defendida por Habermas, ou seja, o modelo processual de democracia.

Assim, diante de tudo que foi dito na concepção substantiva-deliberativa de democracia, percebe-se que o consenso social é um ideal a ser perseguido nas sociedades democráticas e que o mesmo somente pode ser alcançado através de processo deliberativo respeitoso aos principais valores daquela mesma sociedade. Ademais, tudo isso leva a vinculação da teoria rawlsoriana com o tema da presente

⁹⁴ GODOY, Miguel Gualano de. *Op. cit.*.

⁹⁵ NETO, Claudio Pereira de Souza. **Teoria constitucional ... cit.**, p. 119.

⁹⁶ *Idem*, p. 126.

dissertação, na medida em que o debate sobre os meandros que envolvem o processo de votação brasileiro pode ajudar a alcançar uma estabilidade social sobre a certeza e confiabilidade no sistema e, com isso, fortalecer a democracia por nós experimentada.

1.2.2 Modelo procedimental de democracia deliberativa

O modelo procedimental de democracia deliberativa foi formulado especialmente por Jürgen Habermas e tem como principal propósito sustentar que a deliberação deve estar aberta quanto aos seus resultados, uma vez que a justificação de princípios deve ocorrer no curso do próprio processo deliberativo em concreto⁹⁷.

Em sua teoria, Habermas preocupa-se com a necessidade de conciliação entre a soberania popular e o Estado de Direito, uma vez que a democracia dependeria de um contexto de liberdade e igualdade. Nesse sentido, resume Claudio Pereira de Souza Neto⁹⁸:

A democracia depende de um contexto de liberdade e igualdade cuja institucionalização é promovida pelo estado de direito. Sem direitos fundamentais, p. ex., não pode se dar uma formação livre de “opinião” e da “vontade” coletiva. Em especial, esse arranjo institucional garante que a maioria possa participar do debate sobre as decisões políticas a serem tomadas. O estado de direito desempenha o papel de garantir a constituição da totalidade do *demos*: por essa razão, é entendido não só como compatível com a democracia, mas também como sua condição necessária, como garantia de sua integridade.

Assim, na teoria habermasiana o Estado de Direito assume um papel relevante por conta de sua dimensão fortemente deliberativa. É o embate entre argumentos e contra-argumentos do processo deliberativo que racionaliza o processo decisório democrático. Além disso, na deliberação dentro de um Estado de Direito,

⁹⁷ O que desponta para diferenciar seu modelo daquele defendido por Rawls, que entende que a função da deliberação é aplicar princípios previamente justificados. *Ibid.*, p. 128.

⁹⁸ *Idem*.

há liberdade para que os participantes do discurso possam expor os seus pontos de vista e criticar os argumentos oferecidos pelos demais em pé de igualdade⁹⁹.

Dessa maneira, “se há um grande desequilíbrio entre os participantes do debate público, não há formação discursiva da vontade coletiva, mas manipulação da opinião pública por maioria privilegiadas. Ao dirimir essas distorções, o estado de direito realiza justamente o papel de promover a institucionalização do processo inclusivo de formação pública de opinião e da vontade”¹⁰⁰.

Sob esse mesmo aspecto, Guillermo O’Donnell entende que o Estado de Direito concilia-se com a democracia em três sentidos, pois: preserva as liberdades e garantias da poliaquia; preserva os direitos civis de toda a população; e estabelece redes de responsabilidade e *accountability*, que impõe que todos os agentes que atuam em nome do Estado estão sujeito a controle quanto a legalidade de seus atos¹⁰¹.

Assim, como visto, embora a conciliação entre Estado de Direito e democracia exista em várias teorias democráticas contemporâneas, o que diferencia a proposta de Habermas das demais é que tal conciliação se dá através da concepção procedimental de legitimidade democrática, ou seja, através do “consenso procedimental”¹⁰².

Isso quer dizer, respeitado tal consenso, “a deliberação pode atribuir qualquer conteúdo às decisões políticas, mantendo-se aberta quanto aos resultados”. No entanto, “a abrangência do ‘consenso procedimental’ habermasiano não é tão ampla quanto a do ‘consenso sobreposto’ de Rawls, embora ambos os autores defendam a formulação de normas a partir de um ‘ponto de vista moral’, *i.e.*, de um ponto de vista imparcial em relação a qualquer ética substantiva”¹⁰³.

⁹⁹ *Idem*, p. 129.

¹⁰⁰ *Idem*.

¹⁰¹ O’DONNELL, Guillermo. **Poliarquias e a (in) efetividade da lei na América Latina**. Novos Estudos CEBRAP, v. 51, p. 37-61, 1998. Disponível em: <http://novosestudos.org.br/v1/files/uploads/contents/85/20080627_poliarquias_e_a_inefetividade.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2017.

¹⁰² NETO, Claudio Pereira de Souza. **Teoria constitucional ... cit.**, p. 130.

¹⁰³ *Idem*, p. 131.

Assim, Rawls sofre crítica de Habermas não só em razão da abrangência da sua teoria, mas por legitimar o conteúdo da ordem fundamental jurídica por meio de artifícios pré-políticos.

A vertente liberal de Rawls não faria jus às expectativas normativas de participação popular vinculadas à democracia, já que legitima o conteúdo fundamental da ordem jurídica por meio de artifícios pré-políticos, e não através de processos concretos de legiferação. Habermas, por outro lado, ao elaborar uma versão procedimental de legitimidade democrática, só justifica os limites à deliberação que lhe sejam imanentes. A deliberação só pode ser limitada em favor da garantia de sua continuidade e integridade. Mas, respeitadas suas condições procedimentais, a soberania popular tem amplas possibilidades de decisão¹⁰⁴.

Outrossim, o modelo deliberativo de democracia de Habermas também alicerça-se na “razão comunicativa”, elaborada como uma alternativa à razão centrada no sujeito¹⁰⁵. Sua formação desloca-se do eixo central do sujeito para recair sobre o diálogo entre os participantes do processo deliberativo. É o que o autor denomina de “ação dirigida ao entendimento”. Para haver o entendimento, os sujeitos devem reconhecer e respeitar as diferenças entre si em um diálogo de comunicação formado por respeito mútuo¹⁰⁶.

Carlos Santiago Nino, então, observa, que Habermas sustenta um discurso prático constituído por interações comunicativas através das quais os participantes coordenam seus comportamentos argumentando a favor ou contra diferentes fundamentos com a finalidade de obter um certo consenso¹⁰⁷.

Por isso, o modelo deliberativo de democracia de Habermas é justificado a partir de um núcleo denominado “ética do discurso”, onde as condições procedimentais de igualdade e liberdade do discurso são essenciais para a justificação da tomada de decisão e legitimam a construção do sistema de direitos fundamentais¹⁰⁸. Preocupa-se com o contexto em que ocorre a comunicação para que

¹⁰⁴ *Idem*, p. 132.

¹⁰⁵ *Idem*, p. 136.

¹⁰⁶ *Idem*, p. 138.

¹⁰⁷ NINO, Carlos Santiago. *Op. cit.*, p. 206.

¹⁰⁸ NETO, Claudio Pereira de Souza. **Teoria constitucional ... cit.**, p. 145.

todos os participantes do processo comunicativo tenha iguais condições de participação¹⁰⁹.

Nesse encadeamento, “a troca de argumentos e contra-argumentos que se processa no espaço público leva à racionalização das propostas políticas. Ademais, a ética do discurso enfatiza que a deliberação deve se dirigir à realização do bem comum”, que não se confunde com a mera perspectiva agregativa e elitista de agregação de interesses privados¹¹⁰.

Assim, a liberdade, igualdade e abertura, que constituem o núcleo da ética do discurso, quando transportadas para a interação no contexto democrático passam a ser entendidas como os direitos materialmente fundamentais, que são os seguintes:

(1) Direitos fundamentais que resultam da configuração politicamente autônoma do *direito à maior medida possível de iguais liberdades subjetivas de ação*.

Esses direitos exigem como correlatos necessários:

(2) Direitos fundamentais que resultam da configuração politicamente autônoma do *status de um membro* uma associação voluntária de parceiros do direito;

(3) Direitos fundamentais que resultam imediatamente da *possibilidade de postulação judicial* de direitos e da configuração politicamente autônoma da proteção jurídica individual.

(...)

(4) Direitos fundamentais à participação, em igualdade de chances, em processos de formação da opinião e da vontade, nos quais os civis exercitam sua *autonomia política* e através dos quais eles criam direito legítimo.

(5) Direitos fundamentais e condições de vida garantidas social, técnica e ecologicamente, na medida em que isso for necessário para um aproveitamento, em igualdade de chances, dos direitos elencados de (1) a (4)¹¹¹.

Por isso no modelo procedimental os direitos fundamentais funcionam como limite à própria deliberação. Ou seja, a deliberação não será um processo de aplicação de princípios de justiça previamente justificados, com defende o modelo substantivo,

¹⁰⁹ GODOY, Miguel Gualano de. *Op. cit.*

¹¹⁰ NETO, Claudio Pereira de Souza. **Teoria constitucional ... cit.**, p. 144.

¹¹¹ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Volume I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 159-163.

mas sim um processo aberto quanto ao seu conteúdo, respeitadas as condições procedimentais que lhe são imanentes¹¹².

De outra partida, a proposta alicerçada por Habermas enfatiza a importância da deliberação não só nos “fóruns oficiais”, mas também na “esfera pública não estatal”, de modo que o debate deliberativo deve se espalhar pela sociedade civil em todo o seu cotidiano¹¹³.

A soberania do povo retira-se para o anonimato dos processos democráticos e para a implementação jurídica de seus pressupostos comunicativos pretensiosos para fazer-se valer como poder produzido comunicativamente. Para sermos mais precisos: esse poder resulta das interações entre a formação da vontade institucionalizada constitucionalmente e esferas públicas mobilizadas culturalmente, as quais encontram, por seu turno, uma base nas associações de uma sociedade civil que se distancia tanto do Estado como da economia¹¹⁴.

Com isso, Habermas enfatiza que o espaço deliberativo não está vinculado ao mero espaço físico em concreto, como as reuniões, os foros ou os palcos. Para o autor, quanto mais a deliberação for informal, integrando, por exemplo, “a presença virtual de leitores situados em lugares distantes, de ouvintes ou espectadores, o que é possível através da mídia, tanto mais clara se torna a abstração que acompanha a passagem da estrutura espacial das interações simples para a generalização da esfera pública”¹¹⁵.

No entanto, é bom frisar que a valorização do espaço público não estatal não implica na conclusão de que os fóruns oficiais tenham recebido uma importância secundária. Ao contrário, a teoria deliberativa defendida por Habermas sustenta que a racionalização das decisões políticas será alcançada justamente pela interação entre esses dois mundos¹¹⁶.

É através da deliberação pública que se torna possível, no mundo contemporâneo, adequar o conteúdo das decisões estatais à vontade popular

¹¹² NETO, Claudio Pereira de Souza. **Teoria constitucional ... cit.**, p. 147.

¹¹³ *Idem*.

¹¹⁴ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia ... cit.**, p. 24.

¹¹⁵ *Idem*, p. 93.

¹¹⁶ NETO, Claudio Pereira de Souza. **Teoria constitucional ... cit.**, p. 149.

constituída dialógica e intersubjetivamente. Pela via da justificação pública permanente, o conteúdo da ordem jurídica pode se conformar às expectativas normativas que aforam do mundo da vida¹¹⁷.

Com uma visão ampla do conceito de espaço público para a deliberação democrática, vale conferir Boaventura de Souza Santos¹¹⁸:

... penso ser possível definir algumas das dimensões da exigência cosmopolitana da reconstrução do espaço-tempo da deliberação democrática. O sentido último dessa exigência é a construção de um novo contrato social. Trata-se de um contrato bastante diferente do da modernidade. É antes de mais um contrato muito mais inclusivo porque deve abranger não apenas o homem e os grupos sociais, mas também a natureza. Em segundo lugar, é mais conflitual porque a inclusão se dá tanto por critérios de igualdade como por critérios de diferença. Em terceiro lugar, sendo certo que o objectivo último do contrato é reconstruir o espaço-tempo da deliberação democrática, este, ao contrário, não pode confinar-se ao espaço-tempo nacional estatal e deve incluir igualmente os espaços-tempos local, regional e global. Por último, o novo contrato não assenta e distinção rígidas entre Estado e sociedade civil, entre economia, política e cultura, entre público e privado. A deliberação democrática, enquanto exigência cosmopolita, não tem sede própria, nem uma materialidade institucional específica.

A importância do espaço público para Habermas ganha ainda mais destaque quando tratado sob a ótica da preocupação da manipulação da opinião de massa através de uma mídia monopolizada. Para que o melhor argumento passa se impor em uma sociedade e receber assentimento dentro de uma sociedade plural, “é indispensável que os mais diversos argumentos tenham igual oportunidade de chegar à apreciação dos governantes e do público que os influencia e critica”¹¹⁹.

No mesmo sentido, Roberto Gargarella destaca que um dos benefícios da democracia deliberativa é o enriquecimento dos nossos juízos com informações que ampliam os nossos panoramas de ação. Muitas vezes, descartamos certas opções porque não conhecemos sua existência ou por ignorar a validade da mesma. Além

¹¹⁷ NETO, Claudio Pereira de Souza. **Teoria constitucional ... cit.**, p. 153.

¹¹⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a democracia**. Lisboa: Fundação Mário Soares, 2002, p. 46-47.

¹¹⁹ NETO, Claudio Pereira de Souza. **Teoria constitucional ... cit.**, p. 154.

disso, a deliberação elimina mal-entendidos ou erros de interpretação capazes de afetar o valor de nossas decisões e que dificulta o consenso¹²⁰.

Daí a importância da teoria procedimental de Habermas para o desenvolvimento do presente estudo, na medida em que a ampliação do conhecimento sobre a forma de funcionamento e controle da fraude eleitoral contribui para a racionalização do debate que o cerca, despindo-o de posicionamentos alarmistas, que despidos de base científica, apenas contribuem para a desconfiança do processo democrático¹²¹.

1.3 O modelo de democracia deliberativa brasileiro: entre procedimento e substância

Como visto até agora, os modelos substantivo e procedimental de democracia convergem em dois grandes aspectos: ambos buscam realizar uma reconstrução teórica da normatividade subjacente ao estado democrático de direito, bem como estão comprometidas com a argumentação justificadora das decisões públicas. No entanto, a grande divergência entre ambos os modelos reside no caráter substantivo ou procedimental da deliberação democrática.

Enquanto o modelo substantivo está fechado para os resultados finais uma vez que o seu processo aplica princípios previamente justificados, o modelo procedimental critica essa posição diante do atual contexto de complexidade e pluralismo. Para a proposta procedimental, a deliberação deve permanecer aberta quanto ao conteúdo dos resultados, uma vez os únicos limites são as próprias condições procedimentais que a tornam justa.

¹²⁰ GARGARELLA, Roberto. **La justicia ... cit.**, p. 179.

¹²¹ Sobre a relação entre confiança institucional, opinião pública, atitudes e comportamentos políticos: MOISÉS, José Álvaro. **Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?** São Paulo: Edusp, 2010.

Nesse sentido, Cecília Cabalero Lois resume as divergências entre Rawls e Habermas¹²²:

Pois bem, do que foi dito até aqui já é possível concluir que, embora Rawls e Habermas compartilhem preceitos e postulados epistemológicos, as discordâncias entre eles têm o condão de separá-los em termos de fundamentação, criação e aplicação do direito. Desta forma, pode-se dizer que, essencialmente, aquilo que os separa, além da fundamentação do sistema de direitos, é o alcance e a estabilidade deste sistema, especificamente, numa sociedade em contínua transformação e que, portanto, na opinião de Habermas, não poderia cristalizar direitos, consequência que obviamente teria a obra de Rawls. Habermas se vale de um recurso de linguagem para explicar a diferença entre a sua concepção e a concepção de sistema de direitos de Rawls. Para ele, na obra do autor americano, os direitos seriam distribuídos e consistiram, basicamente, em propriedade dos indivíduos, tornando-se verdadeiras barreiras contra as maiorias transitórias. Já para o filósofo alemão, os direitos são o resultado do exercício constante da razão pública e, desta forma, a revisão do sistema de direitos é sempre possível facultando mudanças em sua estrutura se a soberania popular assim o desejar, não encontrando, por outro lado, barreiras nos direitos individuais.

Assim, é um grande desafio tentar eleger um vencedor nesse embate, uma vez que ambos os modelos prestigiam importantes aspectos do processo deliberativo. Por isso, Claudio Pereira de Souza Neto procura encontrar uma solução conciliadora para ambos os modelos, aproveitando-se do melhor que cada um tem para oferecer. Para tanto, formula um terceiro modelo de democracia deliberativa, ao qual cunha a denominação de “cooperativo” e que pode ser resumido da seguinte forma:

O modelo proposto no presente estudo, que pode ser caracterizado como “cooperativo”, conjuga elementos de ambas as matrizes. Também considera que a deliberação deve permanecer aberta quanto aos resultados, como o modelo procedimental, pois somente assim pode ocorrer uma verdadeira manifestação da soberania popular. No entanto, rejeita a redução funcional a que se submete o conceito de “condições” em um modelo meramente procedimental. Tal redução enfraquece, p. ex., a proteção da autonomia

¹²² LOIS, Cecília Caballero. **A filosofia constitucional de John Rawls e Jürgen Habermas: um debate sobre as relações entre sistemas de justiça e sistemas de direitos.** Revista Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, p. 121-142, jan. 2005. ISSN 2177-7055. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15188>>. Acesso em: 04 mar. 2017.

privada, cuja fundamentalidade material dependeria de sua função imediata no processo democrático¹²³.

Outro autor que procurou conciliar a ótica procedimental e substantiva da democracia foi Carlos Santiago Nino em sua tese do “construtivismo epistemológico”. Segundo esse pensamento, a visão deliberativa da democracia baseada em seu valor epistêmico afastaria a tensão entre o reconhecimento do direito e o funcionamento do processo democrático, dado que o valor desse último está na sua capacidade de decidir assuntos morais como são o conteúdo dos direitos, seu alcance e hierarquia. Por isso, o valor do processo não pode ser menosprezado pelos resultados alcançados através dele mesmo¹²⁴.

Assim, não é por outro motivo que Robert A. Dahl afirma que a “ ‘democracia’ tem significados diferentes para povos diferentes em diferentes tempos e diferentes lugares ... Se a ‘democracia’ significou diferentes coisas em épocas diferentes, como poderemos nós concordar sobre o que significa hoje? ... E quão democrática é a ‘democracia’ nos países hoje chamados democráticos – Estados Unidos, Inglaterra, França, Noruega, Austrália e muitos outros?”¹²⁵.

Em resposta a sua própria indagação, Dahl diz:

Aparentemente, a democracia é um tantinho incerta. Em todo caso, suas chances também dependem do que fazemos. Ainda que não possamos contar com forças históricas benevolentes para favorecer a democracia, não somos simples vítimas de forças cegas sobre as quais não temos nenhum controle. Com uma boa compreensão do que a democracia exige e a vontade para satisfazer essas exigências, podemos agir para preservar e levar adiante as ideias e os costumes democráticos¹²⁶.

Por isso, a despeito de toda a discussão que circunda o conceito de democracia, o que importa para o presente trabalho é que a democracia possui procedimentos que garantem direitos fundamentais, onde o direito de voto é um deles.

¹²³ NETO, Claudio Pereira de Souza. **Deliberação Pública ... cit.**, p. 80.

¹²⁴ NINO, Carlos Santiago. *Op. cit.*, p. 206.

¹²⁵ DAHL, Robert A.. **Sobre ... cit.**, p. 13.

¹²⁶ DAHL, Robert A.. **Sobre ... cit.**, p. 35.

Assim, parece inequívoco que, seja sob a ótica substancialista, onde o direito de voto pode ser visto como um dos elementos essenciais da constituição, ou seja pela ótica procedimental em que o mesmo direito assume fundamentalidade material por ser um importante elemento de justificação e racionalização da decisão pública, a democracia no Brasil assumiu um caráter deliberativo.

No entanto, a despeito de toda essa evolução, isso não impediu que os avanços democráticos fossem questionados no Brasil. Muito embora o país tenha sido enquadrado como uma das 119 democracias eleitorais ao redor do globo, ainda pairam dilemas¹²⁷, incertezas e *fakenews* que afetam a consolidação democrática, pondo em xeque a qualidade da própria democracia¹²⁸.

Nesse contexto, uma das questões mais fundamentais relacionadas com a democracia brasileira não é a discussão se ela existe ou não, mas sim construir uma estratégia de avanço democrático. Assim, José Álvaro Moisés reconhece a importância das instituições no jogo democrático¹²⁹:

Estamos agora em condições de formular, de modo mais preciso, o problema que afeta os países que, como o Brasil, ingressaram (ou estão ingressando) em processos de consolidação democrática. É que a constituição de uma ordem democrática, nessas situações, exige uma ênfase nova na questão das instituições. A questão pode ser melhor compreendida a partir da dupla dimensão de que se reveste o problema: (a) em primeiro lugar, trata-se de saber *quais* são as instituições que, efetivamente, revelam-se mais adequadas à estratégia de construção de um regime que, por definição, baseia-se em padrões de interação política fundados na legitimidade da norma como requisito da deliberação pública; (b) ao mesmo tempo, trata-se de saber como construir instituições que, assegurando esse sentido às condutas das forças políticas relevantes, garantem a estabilidade desse novo padrão de interação sem impedir, no entanto, a eventual entrada de novas forças políticas no jogo democrático assim definido.

Sob o mesmo aspecto, Jorge Miranda ressalta que não basta proclamar o princípio democrático e procurar a coincidência entre a atividade política do Estado e

¹²⁷ DA MATTA, Roberto. **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1984. SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira**. São Paulo: Leya, 2015. HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Edição Crítica. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

¹²⁸ MOISÉS, José Álvaro. **Cultura política ... cit.**, p. 13

¹²⁹ MOISÉS, José Álvaro. **Dilemas ... cit.**

a manifestação de vontade popular nas urnas. É necessário estabelecer um quadro institucional e que a vontade popular se forme em um quadro de liberdade¹³⁰.

Assim, torna-se relevante que a partir daqui seja introduzido o pensamento do autor norte-americano Robert A. Dahl e a sua preocupação com o fortalecimento das instituições para a manutenção e evolução da democracia, através daquilo que ele denominou de Poliarquia.

1.4 Poliarquia

Como já dito, a democracia não foi concebida uma única vez, nem trilhou o seu curso na história em águas calmas. Ao contrário, ela foi inventada mais de uma vez e em vários locais, com significados diferentes para povos, tempo e lugares também diferentes. A cada nova invenção da democracia, novas concepções e elementos lhes eram agregados, contribuindo para a sua imprecisão conceitual, mas alimentando a sua indispensabilidade¹³¹.

Partindo desse pressuposto, Robert A. Dahl enfatiza que a democracia é um ideal a ser perseguido e não uma situação verdadeiramente real ou possível¹³². No entanto dito autor entende que, ao observar o curso da história, é possível desenhar

¹³⁰ MIRANDA, Jorge. *Op. cit.*.

¹³¹ Dahl, Robert A. **Sobre ... cit.**, p. 13.

¹³² *Idem*. No mesmo sentido, vários autores também reconhecem que a democracia é um ideal. Nesse sentido, José Afonso da Silva também concorda que a democracia é um ideal, pois, a sua característica dinâmica faz com que a cada nova contexto em que é experimentada no seu processo contínuo de evolução, incorpora conteúdo novo enriquecido com novos valores. Assim, “ela nunca se realiza inteiramente, pois, como qualquer vetor que aponta a valores, a cada nova conquista feita, abrem-se outras perspectivas, descortinam-se novos horizontes ao aperfeiçoamento humano, a ser atingido” (SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 132-133). Manoel Gonçalves Ferreira Filho também concorda com tal percepção. Embora reconheça que Rousseau teria sido quem melhor formulou a teoria política da Democracia, critica-a por considera-la “totalmente incompatível com a realidade social”, o que, para ele, parece que o próprio Rousseau concorda (FILHO, Manuel Gonçalves Ferreira. **A democracia possível**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1974, p. 9-10).

cinco pressupostos a serem considerados como essenciais para identificar um processo democrático ideal. Assim, diz o autor¹³³:

No espesso matagal das ideias sobre a democracia, às vezes impenetrável, é possível identificar alguns critérios a que um processo para o governo de uma associação teria de corresponder, para satisfazer a exigência de que todos os membros estejam igualmente capacitados a participar nas decisões da associação sobre sua política? Acredito que existam pelo menos cinco desses critérios.

- Participação efetiva. Antes de ser adotada uma política pela associação todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer s outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser esta política.
- Igualdade de voto. Quando chegar o momento em que a decisão sobre a política for tomada, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto e todos os votos devem ser contados como iguais.
- Entendimento esclarecido. Dentro de limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências.
- Controle do programa de planejamento. Os membros devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como e, se preferirem, quais as questões que devem ser colocadas no planejamento. Assim, o processo democrático exigido pelos três critérios anteriores jamais é encerrado. As políticas da associação estão sempre abertas para a mudança pelos membros, se assim estes escolherem.
- Inclusão dos adultos. Todos, ou de qualquer maneira, a maioria dos adultos residentes permanentes deveriam ter o pleno direito de cidadãos implícito no primeiro de nossos critérios. Antes do século XX, esse critério era inacreditável para a maioria dos defensores da democracia. Justificá-lo exigiria que examinássemos por que devemos tratar os outros como nossos iguais políticos ...".

Nada obstante, diante de realidade que se distancia do mundo ideal, Dahl preocupa-se em verificar o que é necessário para que um país¹³⁴ seja

¹³³ *Idem*, p. 49-50.

¹³⁴ Dahl ressalta que ditas instituições somente são necessárias em uma democracia em grande escala, uma vez que unidades muito menores do que um país, como uma pequena cidadezinha, podem resolver os seus problemas de forma mais direta sem a intermediação, por exemplo, de muitos funcionários eleitos e ainda assim ser bastante democrática. (*Idem*, p. 105).

democraticamente governado. Em resposta indica a necessidade de existência e consolidação das seguintes instituições políticas¹³⁵:

1) *Funcionários eleitos*. O controle das decisões do governo sobre a política é investido constitucionalmente a funcionários eleitos pelos cidadãos.

2) *Eleições livres, justas e frequentes*. Funcionários eleitos são escolhidos em eleições frequentes e justas em que a coerção é relativamente incomum.

3) *Liberdade de expressão*. Os cidadãos têm o direito de se expressar sem o risco de sérias punições em questões políticas amplamente definidas, incluindo a crítica aos funcionários, o governo, o regime, a ordem socioeconômica e a ideologia prevalecente.

4) *Fontes de informação diversificadas*. Os cidadãos têm o direito de buscar fontes de informação diversificadas e independentes de outros cidadãos, especialistas, jornais, revistas, livros, telecomunicações e afins.

5) *Autonomia para as associações*. Para obter seus vários direitos, até mesmo os necessários para o funcionamento eficaz das instituições políticas democráticas, os cidadãos também têm o direito de formar associações ou organizações relativamente independentes, como também partidos políticos e grupos de interesses.

6) *Cidadania inclusiva*. A nenhum adulto com residência permanente no país e sujeito a suas leis podem ser negados os direitos disponíveis para os outros e necessários às cinco instituições políticas anteriormente listadas. Entre esses direitos, estão o direito de votar para a escolha dos funcionários em eleições livres e justas; de se candidatar para os postos eletivos; de livre expressão; de formar e participar organizações políticas independentes; de ter acesso a fontes de informação independentes; e de ter direitos a outras liberdades e oportunidades que sejam necessárias para o bom funcionamento das instituições políticas da democracia em grande escala¹³⁶.

No entanto, Dahl reconhece que historicamente jamais existiu um governo representativo que aglutinasse simultaneamente todas essas seis instituições políticas. Por isso o autor resolveu cunhar um termo próprio para esse novo tipo de

¹³⁵ *Idem*, p. 99-100.

¹³⁶ Guillermo O'Donnell adiciona três novas condições àquelas criadas por Dahl, vejamos: "Os atributos estabelecidos por Dahl são: 1) Autoridades eleitas; 2) Eleições livres e justas; 3) Sufrágio inclusivo; 4) o direito de se candidatar aos cargos eletivos; 5) Liberdade de expressão; 6) Informação alternativa; e 7) Liberdade de associação. Em O'Donnell (1996), seguindo diversos autores lá citados, propus que se adicionasse: 8) Autoridades eleitas (e algumas nomeadas, como juizes das cortes supremas) não podem ser destituídas arbitrariamente antes do fim dos mandatos definidos pela constituição; 9) Autoridades eleitas não devem ser sujeitadas a constrangimentos severos e vetos ou excluídas de determinados domínios políticos por outros atores não eleitos, especialmente as forças armadas; 10) Deve haver um território incontestado que defina claramente a população votante. Tomo esses dez atributos em conjunto como definidores da poliarquia". O 'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova. São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

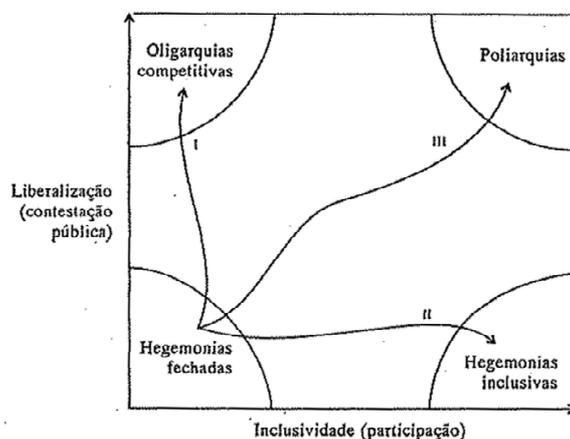
governo democrático em grande escala, a ser denominado de “poliarquia” ou “democracia poliárquica”¹³⁷.

Diante da constatação de que as democracias efetivamente existentes não passam de pobres aproximações do ideal democrático, Dahl direciona a sua preocupação para o estudo da literatura de transição entre regimes e processo de democratização¹³⁸.

Para tanto, considera que os pressupostos democráticos e as instituições a eles inerentes podem servir como parâmetros para comparar as realizações e imperfeições dos sistemas políticos existentes e, assim, nos orientar no sentido de encontrar soluções mais próximas do ideal democrático¹³⁹.

Assim, Dahl arquiteta uma escala para avaliar o grau com que o sistema político se aproxima do limite teórico da democracia ideal, sendo que a contestação e o direito de participação são as duas bases para essa mensuração. Vejamos como isso é estruturado¹⁴⁰:

Gráfico 1 – Dimensões teóricas de democratização para Dahl



¹³⁷ DAHL, Robert A.. **Sobre ... cit.**, p. 104.

¹³⁸ LIMONGI, Fernando. Prefácio. In: DAHL, Robert A.. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2015, p. 11.

¹³⁹ DAHL, Robert A. **Sobre ... cit.**, p. 40.

¹⁴⁰ *Idem*, p. 30.

Em sua explicação, Dahl considera que o canto inferior esquerdo do gráfico é reservado para aqueles regimes com pouco ou nenhum grau de participação e contestação, as hegemônias fechadas. A medida em que aumenta apenas a contestação pública, o regime caminha para torna-se uma oligarquia competitiva (caminho I). Por outro lado, se o regime muda para proporcionar mais participação, a mudança implica na maior popularização, ou seja, inclusividade. Nesse caso, o regime passa de uma hegemonia fechada para uma hegemonia inclusiva (caminho II)¹⁴¹.

Já o canto superior direito é reservado para as Poliarquias, ou seja, para aqueles regimes que realizaram mudanças nos dois eixos do gráfico (participação e contestação), o que caracteriza um progresso quanto ao grau de democratização (caminho III).

A democracia pode ser concebida como um regime localizado no canto superior direito. Mas como ela pode envolver mais dimensões do que as da figura 1.2, e como (no meu entender) nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado, prefiro chamar os sistemas mundiais reais que estão perto do canto superior direito de poliarquias. Qualquer mudança num regime que o desloque para cima e para a direita, ao longo do caminho III, por exemplo, pode-se dizer que representa algum grau de democratização. As poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública¹⁴².

Entretanto, após a terceira onda democrática, observou-se que muitos países, especialmente na América Latina, embora fossem considerados poliarquias por apresentarem eleições livres e satisfizessem certas condições e garantias institucionais estipuladas por Dahl, conviviam com diferentes graus de mau funcionamento de suas instituições democráticas, que desviavam das suas funções

¹⁴¹ DAHL, Robert A.. **Poliarquia...** *cit.*, p. 30.

¹⁴² *Idem*, p. 31.

institucionais, eram ineficientes e não atenderem às expectativas para as quais foram criadas. Além disso, em muitos casos observou-se a dificuldade de observância uniforme das dimensões democráticas como o primado da lei e a efetivação de mecanismos de controle das ações do governo e agentes públicos¹⁴³.

Daí autores como O'Donnell, Diamond e Morlino passarem a analisar a democracia não só sob suas condições e garantias instrumentais tal como Dahl, mas também sob a análise da sua qualidade. É o que veremos a seguir.

1.5 Qualidade da democracia

Após a terceira onda de democratização¹⁴⁴, tal como ocorreu com o Brasil, a maioria dos Estados existentes no mundo tornou-se democracia. Apesar disso, numa análise comparativa, observou-se que o resultado do processo de democratização foi bastante diferente entre os vários países em isso ocorreu. Em muitos casos observou-se que embora o antigo regime autoritário tenha terminado, dando espaço para a soberania popular, eleições e ampliação de direitos civis e políticos, os novos regimes não atendiam a todos os critérios para a transição democrática. Assim, observou-se que principalmente em países do Leste Europeu, Ásia e América Latina, embora tenham logrado êxito em consolidar processos eleitorais competitivos, os mesmos ainda conviviam com governos que violavam os princípios da igualdade perante a lei, usavam a corrupção e a malversação de recursos públicos para atingir interesses e objetivos privados ou, ainda, impediam ou dificultavam o funcionamento dos mecanismos de *accountability*. Com isso, nesses casos, o que estava em jogo não era se a democracia existia, mas sua qualidade¹⁴⁵.

¹⁴³ O'DONNELL, Guillermo. **Poliarquias ... cit.**

¹⁴⁴ HUNTINGTON, Samuel P. *Op. cit.*

¹⁴⁵ MOISÉS, José Álvaro. **Cultura política ... cit.**, p. 12.

Além disso, mesmo em democracias antigas, passou-se a reconhecer que reformas para a sua melhoria são essenciais para reduzir problemas de insatisfação pública e até desilusão¹⁴⁶.

Assim, a partir daí os estudos sob transição democrática passaram a preocupar-se não só como o questionamento sobre o por quê a transição ocorre, mas também sobre no quê esses novos regimes se transformaram¹⁴⁷.

Nesse novo debate, o ponto de partida é o próprio conceito de democracia, compreendido a partir da concepção minimalista de Schumpeter e procedimentalista de Dahl, o que corresponderia ao atendimento mínimo de quatro requisitos: 1) sufrágio universal adulto; 2) eleições periódicas, livres, competitivas e justas; 3) ao menos mais de um partido político; e 4) fontes alternativas de informação. Já uma democracia ideal, segundo os autores, agregaria, ainda: 5) liberdades civis e políticas; 6) soberania popular com o controle por parte dos cidadãos sobre as políticas públicas e os dirigentes que as executam; 7) igualdade política; 8) patamares elevados de boa governança com transparência, legalidade e responsabilidade¹⁴⁸.

Já o conceito qualidade é definido com base no funcionamento do mercado de consumo, referindo-se à qualidade do produto ou serviço analisado quanto aos seus procedimentos, conteúdos e resultados¹⁴⁹.

Nesse sentido, José Álvaro Moisés completa¹⁵⁰:

A qualidade envolve processos controlados por métodos e *timing* precisos, capazes de atribuir características singulares ao produto ou serviço, de modo a satisfazer as expectativas de seus consumidores potenciais. no caso da democracia, espera-se que esse regime seja capaz de satisfazer as expectativas dos cidadãos quanto à missão que eles atribuem aos governos (qualidade de resultados); confia-se que ele assegurará aos cidadãos e às suas associações o gozo de amplas liberdades e de igualdade política

¹⁴⁶ DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The quality of Democracy: as overview. **Journal of Democracy**, v. 15, n. 4, 2004.

¹⁴⁷ *Idem*.

¹⁴⁸ *Idem*.

¹⁴⁹ *Idem*.

¹⁵⁰ MOISÉS, José Álvaro. **Cultura política ...**, p. 14-15.

capazes de assegurar que possam alcançar suas aspirações ou interesses (qualidade de conteúdo); e conta-se que suas instituições permitirão, por meio de eleições e de mecanismos de *checks and balances*, que os cidadãos avaliem e julguem o desempenho de governos e de representantes (qualidade de procedimentos). Instituições e procedimentos são vistos, portanto, como meios de realização de princípios e valores adotados pela sociedade como parte do processo político. Sem elidir que a disputa por interesses e preferências envolve conflitos, a idéia é que as instituições se constituem – com base nos objetivos normativos que lhes são atribuídos – na mediação mediante a qual os conflitos podem ser resolvidos pacificamente.

Dessa forma, tomada a democracia como o produto a ser analisado, Diamond e Morlino identificam oito dimensões sob as quais a qualidade da democracia pode variar. As cinco primeiras relacionam-se com regras e procedimentos legítimos como eleições que asseguram aos cidadãos formas de avaliação de desempenho de seus representantes, governos e instituições. Também dizem respeito ao seu conteúdo, ou seja, se a democracia é capaz de garantir aos cidadãos e grupos sociais ampla liberdade e igualdade política. São eles: 1) primado da lei; 2) participação política; 3) competição política; 4) *accountability* vertical; 5) *accountability* horizontal. As duas seguintes são de natureza substantiva, que correspondem ao grau de igualdade política e social dentro da sociedade. São elas: 6) respeito às liberdades civis e direitos políticos; 7) implementação progressiva de uma maior igualdade legal e política. Por fim, a última dimensão, de natureza responsiva, integra procedimentos e conteúdo. Ou seja, remete à avaliação e julgamento que os cidadãos realizam a partir de suas demandas e preferências sobre políticas públicas e o funcionamento prático do regime, incluindo suas leis, instituições e gastos. Assim, a oitava dimensão corresponde a: 8) responsividade dos governos e governantes¹⁵¹.

No entanto, como se vê, essas oito dimensões estão extremamente interligadas, o que dificulta saber exatamente onde termina uma e começa a outra. Por essa razão, Diamond e Morlino consideram que é muito comum que países democráticos apresentem deficiência não só em uma, mas em várias dimensões ao

¹⁵¹ *Idem.*

mesmo tempo, permitindo-nos mensurar a qualidade de acordo como o seu grau de deficiência sobre essas dimensões¹⁵².

Outrossim, essas diferenças qualitativas entre os países são resultado das escolhas que os mesmos fazem ao longo dos anos. Ou seja, países democráticos, novos e velhos, ao longo dos anos optaram por atribuíram maior “peso” a certas dimensões em detrimento de outras. Por exemplo, no caso das novas democracias surgidas com a terceira onda, muitos governos privilegiaram, num primeiro momento, a consolidação do processo eleitoral antes de completar a instauração de instituições democráticas importantes para assegurar as outras dimensões¹⁵³.

De fato, parece que foi isso o que ocorreu no Brasil. A realidade política e histórica brasileira foi, durante muitos anos, marcada por graves casos de fraude que alijavam completamente a vontade do eleitor, tornando o processo eleitoral um engodo para falsear a legitimidade dos eleitos e enfraquecendo a qualidade da democracia¹⁵⁴. Por isso a preocupação, após a Constituição de 1988, quanto a necessidade de um sistema eleitoral no qual a tecnologia fosse uma aliada para a fidedignidade do resultado das urnas¹⁵⁵, acompanhado de um paulatino processo de aperfeiçoamento institucional da justiça eleitoral, em especial quanto aos meios para *accountability*.

É isso o que pretendemos apresentar nos capítulos seguintes.

¹⁵² *Idem*.

¹⁵³ VÁSQUEZ, Rodrigo Alonso. **Confiança institucional e corrupção no Brasil pós 1985**. Campinas: Unicamp, 2010.

¹⁵⁴ MOISÉS, José Álvaro. A corrupção afeta a qualidade da democracia? In: **Debate**, Belo Horizonte, v.2, n.5, p. 27-37, mai. 2010.

¹⁵⁵ NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012. E-Book.

2 AS FRAUDES NO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO¹⁵⁶

A despeito de posições divergentes entre os historiadores¹⁵⁷ quanto a uma tradição democrática no Brasil, de fato, o habito eleitoral está de tal maneira entranhado na nossa vida política que remonta à fundação das primeiras vilas e cidades, logo após o descobrimento. No entanto, infelizmente, a corrupção e a fraude permearam toda essa história, facilitadas por um sistema eleitoral engenhoso, mas muito frágil. É isso o que será demonstrado nas linhas seguintes deste capítulo.

2.1 Período Pré-Colonial e Colonial (1500 – 1822)

No período colonial, as vilas e cidades eram denominadas “repúblicas” e sua organização administrativa era formada pelos cargos de juiz ordinário, vereadores e procuradores, todos eleitos para mandatos de um ano, conforme regras previstas no Código Eleitoral da Ordenação do Reino¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Muito já se escreveu sobre a história do sistema eleitoral brasileiro. A propósito: FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Secretaria de Documentação e Informação do Tribunal Superior Eleitoral, 2005. VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. **Pré-história e História da Justiça Eleitoral**. In: ANAIS DO XXVI SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – ANPUH. São Paulo, jul. 2011. Disponível em: <http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1297170363_ARQUIVO_prehistoriaehistoraje.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2017. SALGADO, Eneida Desireé; GABARDO, Emerson. O Processo Eleitoral no Brasil Império. In: **Revista Paraná Eleitoral**, n. 47, 2003. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-revista-parana-eleitoral-n047-2003-eneida-desiree-salgado-e-emerson-gabardo>>. Acesso em: 11 mar. 2017.

¹⁵⁷ Para Manoel Rodrigues Ferreira, desde as primeiras eleições no território brasileiro já caracterizariam apego à uma tradição democrática. FERREIRA, Manoel Rodrigues. *Ob. cit.*, p. 18. Em sentido oposto, Com uma visão mais pessimista, assim disse Sérgio Buarque de Holanda: “A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-as e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos ou privilégios, aos mesmos privilégios que tinham sido, no Velho Mundo, o alvo da luta da burguesia contra a aristocracia. E assim puderam incorporar à situação tradicional, ao menos como fachada ou decoração externa, alguns lemas que pareciam os mais acertados para a época e eram exaltados nos livros e discursos”. HOLANDA, Sérgio Buarque. *Op. cit.*, p. 281. No mesmo sentido: SCHIER, Paulo Ricardo. *Op. cit.*, p. 47.

¹⁵⁸ CÂNDIDO. Joel J. **Direito Eleitoral**. 14ª ed. – Bauru: EDIPO, 2010, p. 28.

Nas primeiras eleições ocorridas no Brasil¹⁵⁹, a votação se dava por grau. No primeiro grau, ou primeira fase das eleições, a convocação dos eleitores era feita por meio de editais expedidos pela Câmara Municipal. Não havia título eleitoral e o sufrágio era amplo para todos os cidadãos, homens bons e republicanos. Porém essa universalidade não se estendia para o direito de ser votado, que só era conferido para os homens bons¹⁶⁰. Ou seja, para as pessoas influentes, geralmente proprietários de terra, que integravam a elite colonial¹⁶¹.

Os votos eram colhidos ao pé do ouvido. Isto é, cada cidadão aproximava-se da mesa receptora de votos e falava ao escrivão, em segredo, o nome de seis pessoas elegíveis que deveriam exercer a função de eleitores de segundo grau. Uma vez escolhidos os eleitores de segundo grau, os mesmos imediatamente faziam o “Juramento dos Santos Evangelhos” de que nunca diriam em quem votariam ou quem votaram¹⁶².

Realizado o juramento, dava-se início às eleições de segundo grau, quando aqueles seis eleitos pelo sufrágio universal na eleição de primeiro grau tornavam-se eleitores de segundo grau. Iniciado o novo processo de votação, agrupando-se os eleitores em três duplas. Cada dupla reunia-se em separado, sem comunicar-se com as demais, para criar cada qual uma relação (róis) com os nomes por eles escolhidos para exercer os cargos em disputa, que geralmente eram: juízes, vereadores e promotores. A escolha deveria ser feita para os três anos seguintes, mas o mandato era para apenas um ano. Assim, cada dupla deveria fazer três escolhas para cada cargo, uma para cada um dos três anos subsequentes¹⁶³.

¹⁵⁹ A primeira eleição da história brasileira foi realizada na vila de São Vicente, em 22 de janeiro de 1532. FERREIRA, Manoel Rodrigues. *Ob. cit.*, p. 326.

¹⁶⁰ Manoel Rodrigues Ferreira critica a afirmação feita pelo historiador Oliveira Vieira segundo a qual a massa do povo não votava no Brasil-Colônia. Segundo argumenta, os documentos históricos conservados nas Câmaras Municipais, principalmente a de São Paulo, comprovam que Oliveira Vieira estava errado. *Idem*, p. 30.

¹⁶¹ SCHIER, Paulo Ricardo. *Op. cit.*, p. 49.

¹⁶² FERREIRA, Manoel Rodrigues. *Ob. cit.*

¹⁶³ *Idem*.

Encerrada a votação, o processo de apuração era ainda mais complicado. O juiz mais antigo que não estivesse exercendo o cargo naquela ocasião, tinha a função de receber as relações das três duplas, mas não sem antes fazer o juramento de guardar segredo dos nomes ali contidos. Ao tomar conhecimento dos nomes, cabia ao juiz realizar a escolha daqueles que exerceriam as funções para cada um dos três anos seguintes. Contudo, a legislação eleitoral fazia uma importante recomendação para esse ato de escolha. Ao juiz caberia conciliar os nomes da pauta “para que a terra seja melhor governada”, o que significava ordenar a lista anual de acordo com as afinidades dos eleitos entre si. Uma vez organizada a pauta, o juiz anotava o nome de cada escolhido em um papelzinho e colocava-o dentro de um pelouro de cera¹⁶⁴.

Ato contínuo, cabia ao juiz colocar os pelouros de cera em um saco de pano dividido em três partes: uma para os juízes, a segunda para os vereadores e última para os procuradores. O saco era guardado em um cofre de ferro, lacrado por três fechaduras, entregues para cada um dos três vereadores a qual o mandato estava se extinguindo. A cada ano, essas três chaves trocavam de mãos e passavam para os últimos vereadores. A abertura do cofre ocorria no fim do ano em um ato solene na Câmara. As Ordenações do Reino determinavam que: “perante todos, um moço de idade até sete anos meterá a mão em cada repartimento (do saco), e revolverá bem os pelouros, e tirará um (pelouro) de cada repartimento, e os que saírem nos pelouros, serão oficiais esse ano, e não outros”. Isto é, a designação dos nomes para aquele ano ocorria de acordo com a sorte.

Para encerra o processo eleitoral, eram entregues aos eleitos as “cartas de confirmação de usança”, que serviam para verificar se os eleitos detinham as qualificações exigidas, ser da nobreza local¹⁶⁵.

¹⁶⁴ “... vejamos o que eram os *pelouros de cera da eleição*. Quando começaram a surgir as armas de fogo, elas eram praticamente pequenos canhões que os soldados carregavam nas mãos. E esses canhões pequenos disparavam balas de ferro maciço, chamadas *pelouros*. Não eram grandes, talvez uns centímetros de diâmetro. Eram, pois, pequenas bolas de metal. No caso das eleições, usavam-se pelouros de cera, redondos e do mesmo tamanho dos pelouros dos canhões. Daí o nome”. *Idem*, p. 34.

¹⁶⁵ Tal procedimento assemelha-se ao que hoje é conhecido como diplomação dos eleitos.

Perto do fim do Império o cenário eleitoral sofreu uma forte mudança, deixando de ser restrito ao caráter local para assumir uma feição geral. Isso porque, em 7 de março de 1821, D. João VI, pressionado por movimentos revolucionários que irromperam em Portugal, assinou um decreto convocando todo o povo brasileiro a escolher os seus representantes às Cortes de Lisboa. Estava convocada a primeira eleição geral no Brasil.

Dada a urgência na necessidade de realização das eleições para acalmar os anseios revolucionários, a junta portuguesa encarregada de organizar as eleições não teve tempo de elaborar uma lei eleitoral própria. Por isso, resolveu adotar a lei eleitoral estabelecida pela Constituição espanhola de 1812, com pequenas adaptações para as particularidades do reino português¹⁶⁶.

Naquelas eleições, a semelhança do que ocorria nas eleições locais, não havia prévia qualificação dos eleitores. Todos os habitantes da freguesia¹⁶⁷ eram eleitores. Mesmo os analfabetos estavam habilitados a votar.

Outra semelhança com as eleições locais é que a eleição geral se dava em quatro etapas: a primeira, como a votação pelo povo, em massa, para a escolha dos compromissários; a segunda, quando os compromissários escolhiam os eleitores de paróquia; a terceira com eleitores de paróquia escolhendo os eleitores de comarca; finalmente, estes últimos procediam com a eleição dos deputados.

Nessas etapas, a oralidade e a escrita dividiam o modo como era expresso o voto. Na primeira etapa mantinha-se a característica do eleitor dizer ao secretário da mesa o nome das pessoas nas quais votava para compromissário. Já na eleição das paróquias, o voto era colhido por escrutínio secreto, “por meio de bilhetes nos quais esteja escrito o nome da pessoa que cada um elege”¹⁶⁸. Na última etapa, a colheita

¹⁶⁶ A constituição espanhola de 1812 era considerada a mais democrática de toda a Europa da época, inclusive quando comparada com recente votada pela Assembleia francesa. Quando promulgada, aquela constituição representava toda a sua população, até mesmo aqueles do território ocupado por Napoleão. Naquela Carta eram reconhecidos direitos do homem e do cidadão, assegurava-se a justiça igual para todos, dividia-se os poderes e colocava a Monarquia sob a égide da nação. *Idem*, p. 56.

¹⁶⁷ A província dividia-se em comarcas e estas em freguesias.

¹⁶⁸ Redação utilizada pela lei eleitoral. *Idem*, p. 46.

de votos voltava a ser oral, com cada eleitor declarando o seu voto para a mesa, quando o secretário anotava.

Por tudo isso, como bem resume Paulo Ricardo Schier, embora haja ampla literatura e margem de discussão sobre o desenvolvimento histórico do Brasil Colônia, há uma constante que identifica que a utilização do espaço público foi orientada por uma lógica privatista e patrimonialista¹⁶⁹, que moldou a atuação eleitoral fraudulenta da época¹⁷⁰.

2.2 Período Imperial (1822 – 1889)

As eleições para a Assembleia Geral Constituinte e Legislativa, convocadas pelo Decreto de 3 de junho de 1822, foram as primeiras realizadas no Brasil com uma lei eleitoral própria, as Instruções de 19 de junho de 1822¹⁷¹.

Aquelas instruções simplificaram o processo eleitoral para melhor adequá-lo à realidade brasileira. O sistema ainda continuava indireto, com eleições em dois turnos: o povo escolhia os eleitores de primeiro grau, que realizavam as eleições de segundo grau para a escolha dos deputados¹⁷².

No entanto, as fraudes já eram uma constante nesse processo. Começavam na hora de saber quer era ou não eleitor. O voto era censitário, o que impedia de votar os que recebiam salário ou soldo - exceto os guarda-livros -, os primeiros caixeiros de casas comerciais, os criados da Casa Real que não fossem galão branco, os administradores de fazendas e fábricas, os religiosos regulares, os estrangeiros não

¹⁶⁹ SCHIER, Paulo Ricardo. *Op. cit.*, p. 53

¹⁷⁰ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. . São Paulo: Globo, 2012, E-book.

¹⁷¹ FERREIRA, Manoel Rodrigues. *Ob. cit.*, , p. 87.

¹⁷² *Idem*, p. 87.

naturalizados e os criminosos¹⁷³. Com a Constituição de 1824 a restrição à condição de eleitor foi ainda mais estreita, estabelecendo-se uma renda mínima anual de 100 mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego para conferir ao cidadão a condição de eleitor, o que prestigiava a classe burguesa recém surgida¹⁷⁴ e excluía muitos membros da antiga nobreza¹⁷⁵.

Para burlar essa exigência de renda mínima não era difícil. Não havia qualificação prévia dos eleitores e a sua condição era atestada pela mesa eleitoral sem a exigência de qualquer comprovante. A esta era conferido um poder ilimitado, pois podia colher os votos de quem bem entendia e recusar o de outros com o pretexto de falta de condições legais. A lei autorizava, ainda, ao Presidente da mesa perguntar aos presentes se algum sabia ou tinha denúncia de suborno ou conluio nas eleições, sendo que a verificação era feita por mero exame público e verbal, perdendo o incurso ao direito ativo e passivo do voto¹⁷⁶.

Com isso a fraude era fácil: o cabalista¹⁷⁷, incumbia a tarefa de incluir o maior número de nome partidários do seu chefe na lista de votantes. Como não havia critério para avaliar a condição da renda do votante, pagava-se um sujeito para “testemunhar” quanto a dos votantes, tudo de acordo com as orientações do cabalista¹⁷⁸. Por isso o ditado popular da época bem dizia: “feita a mesa, está feita a eleição”¹⁷⁹.

¹⁷³ BRASIL. Decisão nº 57 Reino. Em 19 de junho de 1822. Instruções a que se refere o Real Decreto, de 3 de junho do corrente anno que manda convocar uma Assembléa Geral Constituinte e Legislativa para o Reino do Brazil. In: JOBIM, Nelson Jobim; PORTO, Walter Costa. **Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias**. Brasília: Senado Federal, v. 1, 1996, p. 37-42.

¹⁷⁴ JUNIOR, Franco. **O feudalismo**. Editora Brasiliense, 1985. Sobre a ascensão tardia da burguesia em Portugal quando comparada a outros lugares da Europa: SALINAS, Samuel Sérgio. *Op. cit.*, p. 21.

¹⁷⁵ FERREIRA, Manoel Rodrigues. *Ob. cit.*, p. 46.

¹⁷⁶ BRAGA, Hilda Soares. **Sistemas Eleitorais do Brasil (1821-1988)**. Brasília: Senado Federal, 1990, 21.

¹⁷⁷ Segundo Walter da Costa Porto, o Cabalista era um sujeito especialista em fraude eleitoral. Cabia-lhe arquitetar e promover a fraude, principalmente relacionada ao alistamento. CABALISTA. In: PORTO, Walter Costa. **Dicionário do voto**. 3ª ed. Rio de Janeiro: LEXIKON Editora, 2012, p. 65.

¹⁷⁸ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 18ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, p. 39.

¹⁷⁹ BRAGA, Hilda Soares. *Ob. cit.*, p. 22.

As fraudes quanto a qualificação e renda dos eleitores só começaram a diminuir a partir de 1828, quando a Lei de 1º de outubro daquele ano estabeleceu que a lista dos aptos a votar seria publicada pelo Juiz de Paz, tornando o alistamento um ato *ex officio*¹⁸⁰.

Porém, outros tipos de fraude daquele período foram facilitadas pela própria lei eleitoral de 1824. O primeiro caso envolvia a criação da cédula de votação, que confeccionada pelos candidatos deveriam ser depositadas nas urnas com a assinatura do eleitor. Com isso, o que poderia ser uma ajuda para reduzir a subjetividade na apuração, servia, na verdade, para eliminar o sigilo do voto e sujeitar o eleitor a toda sorte de coação¹⁸¹.

A propósito, Raymundo Faro narrou como a cédula era utilizada com instrumento de ameaça¹⁸²:

... era como aquela jararaca, que o candidato Joaquim Nabuco encontrou num casebre do Recife: estava pronto a votar com o postulante, simpatizava com a causa; “mas, votando, era demitido, perdia o pão da família; tinha recebido a chapa de caixão (uma cédula marcada com um segundo nome, que servia de sinal), e se ela não aparecesse na urna, sua sorte estava liquidada no mesmo instante”.

A lei de 1824 também facilitou a fraude quanto a qualificação do eleitor. Segundo a normativa, o eleitor do primeiro grau deveria ser “homem probo e honrado de bom entendimento, sem nenhuma sombra de suspeita e inimizade à causa do Brasil”, mas caberia à mesa decidir, sem direito à recurso, se o cidadão preenchia ou não tais requisitos. Como se pode imaginar, isso gerava muitos abusos¹⁸³.

¹⁸⁰ BRASIL. **Lei de 1º de outubro de 1828**. Dá nova fôrma ás Camaras Municipaes, marca suas attribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-1-10-1828.htm>. Acesso em: 10 mar. 2017.

¹⁸¹ IMPÉRIO DO BRASIL. Instruções de 26 de março de 1824. Manda proceder à eleição dos Deputadas e Senadores da Assembléa Geral Legislativa e dos Membros dos Conselhos Geraes das Provmcias. In: JOBIM, Nelson Jobim; PORTO, Walter Costa. **Legislação ... cit.**, p. 53-62.

¹⁸² FAORO, Raymundo. *Op. cit.*

¹⁸³ O Decreto de 30 de junho de 1830 eliminou essa avaliação pela mesa, transferindo-a para a própria consciência dos votantes. FERREIRA, Manoel Rodrigues. *Ob. cit.*, p. 106.

Em 1842, uma nova lei deu instruções para a realização das eleições gerais e provinciais, bem como criou a qualificação prévia dos votantes e eleitores através de uma Junta composta pelo Juiz de Paz, Pároco e um Fiscal (Subdelegado)¹⁸⁴. Buscava-se diminuir a influência da mesa receptora e apuradora mas, ao mesmo tempo, instituía-se a presença da autoridade policial na Junta, o que dava lugar a condução das eleições com violência “em nome do Imperador”¹⁸⁵.

Em 1856 as cédulas de votação passaram a ser fornecidas pela mesa de um modo padronizado e deixaram de ser assinadas, o que dificultou a identificação do voto do eleitor¹⁸⁶. No entanto, com o surgimento dos primeiros partidos as agitações políticas se intensificaram. A busca pela vitória eleitoral a qualquer custo ganhou tal vulto que em 1873 as eleições de deputados para a província de Sergipe precisaram ser anuladas quando constatou-se que tudo foi corrompido: mesas eleitorais, autoridades, eleitores e etc.¹⁸⁷. Por isso, as críticas ao sistema eleitoral eram muitas. A ausência de um título eleitoral era mais uma delas, por propiciar a falsa identificação do eleitor através dos “fósforos”¹⁸⁸.

¹⁸⁴ IMPERIO DO BRASIL. Decreto nº 2157, de 4 de maio de 1842. Dá instruções sobre a maneira de proceder às Eleições Geraes e Provinciaes. In: JOBIM, Nelson Jobim; PORTO, Walter Costa. **Legislação ... cit.**, p. 91-95.

¹⁸⁵ SALGADO, Eneida Desireé; GABARDO, Emerson. *Op. cit.*

¹⁸⁶ IMPERIO DO BRASIL. Decreto nº 21.812, de 23 de agosto de 1856. Contêm instruções para execução do Decreto nº 842, de 19 de Setembro de 1855. In: JOBIM, Nelson Jobim; PORTO, Walter Costa. **Legislação ... cit.**, p. 118-122.

¹⁸⁷ FERREIRA, Manoel Rodrigues. *Ob. cit.*, p. 181-182.

¹⁸⁸ O termo “fósforo” teve origem na semelhança da antiga urna com uma caixa de fósforo. Também tinha uma significação pejorativa, pois equivalia a dizer que a pessoa era “sem mérito”. Designava a pessoa que votava em várias urnas no lugar de outros eleitores. Para marcar a urna em que já havia votado, o fraudador riscava-a como uma caixa de fósforo. FÓSFORO. In: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Glossário Eleitoral**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-f#fosforo>>. Acesso em: 10 mar. 2017. Segundo Walter da Costa Porto, uma das primeiras leis da Primeira República, Lei nº 35, de 25 de janeiro de 1892, parecia ser permissiva com os fósforos, pois determinava que o eleitor não poderia ser impedido de votar se apresentasse o seu título. Só com a Lei Rosa e Silva (Lei 1.269, de 15 de novembro de 1904) é que passou a ser permitido que, em caso de fundada suspeita de fraude, o voto fosse tomado em separado, retendo o título e enviando-o com a cédula para a junta apuradora. Uma curiosa tentativa de eliminar os fósforos foi criada com a Lei nº 2.550, de 25 de julho de 1955 que previa que, uma vez depositado o voto na urna, o eleitor deveria introduzir o dedo mínimo da mão esquerda em um recipiente com tinta que somente desapareceria após 12 horas. Entretanto essa tentativa foi frustrada ante a inexistência de tinta com essa característica na época. FÓSFORO. In: PORTO, Walter Costa. *Op. cit.*, p. 185-187.

Os fósforos eram homens contratados para passar-se por outro eleitor e votar no lugar dele. Eram pessoas muito bem articuladas nas palavras, pois precisavam convencer a mesa que eram outra pessoa. O curioso é que essa encenação muitas vezes chegava ao absurdo de provocar a disputa de identidade entre dois ou mais fósforos ou até mesmo como o verdadeiro votante. Ganhava quem tinha mais lábia e com garantia de pagamento dobrado¹⁸⁹.

O problema da falsa identificação do eleitor e prova da renda mínima anual somente foram reduzidos a partir de 1875, com a instituição do título de eleitor, que somente era entregue após o processo de qualificação que atestava as condições legais^{190 191}.

Entretanto, o sistema ainda apresentava outras fragilidades, principalmente no momento da apuração do resultado da eleição, que era apelidada de “a bico de pena”¹⁹². Nesses casos o método de fraude era simples: “terminada a votação, havia um acréscimo do número de votantes, sempre no intuito de fraudar o resultado da votação”¹⁹³. Assinaturas eram falsificadas para contabilizar votos de eleitores faltosos e células eram adulteradas. Em alguns casos, a eleição sequer era realizada, preenchendo-se as atas com dezenas de assinaturas falsas¹⁹⁴.

A lei Saraiva, de 1881¹⁹⁵, realizou nova reforma na lei eleitoral introduzindo profundas mudanças tais como: instituição do sistema de eleições diretas; o alistamento dos eleitores passou a ser tarefa do juiz de direito, deixando de existir as juntas de alistamento que tanto davam ensejo à fraudes; os candidatos podiam

¹⁸⁹ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania ... cit.**, p. 40.

¹⁹⁰ IMPÉRIO DO BRASIL. Decreto nº 2.675, de 20 de outubro de 1875. Reforma a Legislação Eleitoral. In: JOBIM, Nelson Jobim; PORTO, Walter Costa. **Legislação ... cit.**, p. 126-137.

¹⁹¹ A esse propósito, as figuras 1 e 2 do ANEXO retrata comprovantes de rendimentos da época.

¹⁹² “A BICO DE PENA. Dizia-se das eleições que, no Brasil do Império e sobretudo da Primeira República (1889-1930), formalmente corretas em vista da documentação apresentada, eram, em verdade, inteiramente falseadas”. A BICO DE PENA. In: PORTO, Walter Costa. *Op. cit.*, p. 11-12.

¹⁹³ TOFFOLI, José Antonio Dias. Breves considerações sobre a fraude ao direito eleitoral. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 45-61, jul./dez. 2009, p. 48.

¹⁹⁴ NICOLAU, Jairo. **Eleições ... cit.**

¹⁹⁵ IMPÉRIO DO BRASIL. **Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881**. Reforma a legislação eleitoral. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/lei-saraiva>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

nomear fiscais junto às assembleias; o voto voltou a ser secreto; foi proibida a presença de policiais no recinto da eleição, exceto quando requisitada pelo presidente da mesa; cidadãos armados não poderiam entrar no local de votação; a urna era fechada a chave, tendo uma abertura na parte superior que somente dava espaço para passar um único envelope e com uma única cédula; o eleitor que fosse objeto de desconfiança por suspeita de votar em nome de outro e de pessoa já falecida, tinha o seu voto tomado em separado para ser resolvido pelo juiz de direito. Além disso, a apuração passou a ser realizada imediatamente após a votação, pela mesma mesa que presidia a eleição. Cédulas riscadas, assinadas com nome incompletos, apelidos e etc. eram objeto de verificação posterior. Qualquer eleitor poderia apresentar protestos por escrito e assinado que seria anexado à ata para posterior decisão¹⁹⁶. A lei apresentava, ainda, uma parte penal que incriminava: condutas contra o livre gozo e exercício de direitos políticos; tentar votar em lugar de outrem; votar mais de uma vez; deixar de incluir ou incluir indevidamente cidadão no alistamento¹⁹⁷.

2.3 Primeira República ou República Velha (1889 – 1930): o coronelismo

Na Primeira República, o governo provisório do Marechal Deodoro editou o Decreto nº 6, de 19 de novembro de 1889 que instituía o sufrágio universal, abolindo os privilégios eleitorais do Império e eliminando automaticamente as fraudes quanto a comprovação da renda mínima.

No campo político, o sistema Federativo criado na Constituição de 1891 tornou os governadores poderosos. Assim, para apaziguar os interesses deles, Campos Salles fez um “pacto não escrito” entre os atores políticos e inaugurou a “política dos Governadores”¹⁹⁸. Por essa política, o governo nacional era controlado

¹⁹⁶ FERREIRA, Manoel Rodrigues. *Ob. cit.*, p. 240.

¹⁹⁷ SALGADO, Eneida Desireé; GABARDO, Emerson. *Op. cit.*.

¹⁹⁸ DAVALLE, Regina. Federalismo, política dos governadores, eleições e fraudes eleitorais na República Velha. In: **Métis: história & cultura**, v. 2, n. 4, 2003. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/metis/article/view/1134>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

pelos estados de São Paulo e Minas Gerais, que se alternavam na presidência. Em contrapartida, os resultados eleitorais nos estados, infestados por fraudes, eram respeitadas pelo governo nacional¹⁹⁹. Assim surgiu o coronelismo²⁰⁰:

... a maior parte do eleitorado rural – que compõe a maioria do eleitorado total – é completamente ignorante, e depende dos fazendeiros, a cuja orientação política obedece. Em consequência desse fato, reflexos políticos da nossa organização agrária, os chefes dos partidos (inclusive o governo, que controla o partido oficial) tinha de se entender com os fazendeiros, através dos chefes políticos locais. E esse entendimento conduzia ao compromisso do tipo “coronelista” entre os governos estaduais e municipais, à semelhança do compromisso político que se estabeleceu entre a União e os Estados. Assim como nas relações estaduais-federais imperava a “política dos governadores”, também nas relações estaduais-municipais dominava o que por analogia se pode chamar de “política dos coronéis”. Através do compromisso típico do sistema, os chefes locais prestigiavam a política eleitoral dos governadores e deles recebiam o necessário apoio para a montagem das oligarquias municipais. Para que aos governadores, e não aos “coronéis”, tocasse a posição mais vantajosa nessa troca de serviços, o meio técnico-jurídico mais adequado foram justamente as limitações à autonomia das comunas²⁰¹.

Naquele período a maioria do eleitorado residia nos municípios do interior. Diante da pobreza material e cultural daquele povo, não era difícil manipulá-lo para votar naquele que o líder político local indicasse²⁰². Era o voto de cabresto, que não

¹⁹⁹ ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. O Estado no Brasil Contemporâneo: um passeio pela história. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcántara (organizadores). **A democracia brasileira: balanço e perspectiva para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 21.

²⁰⁰ Sobre a origem do termo “Coronel”: “O coronel recebe seu nome da Guarda Nacional, cujo chefe, do regimento municipal, investia-se daquele posto, devendo a nomeação recair sobre pessoa socialmente qualificada, em regra detentora de riqueza, à medida que se acentua o teor de classe da sociedade. Ao lado do coronel legalmente sagrado prosperou o “coronel tradicional”, também chefe político e também senhor dos meios capazes de sustentar o estilo de vida de sua posição. O conceito entrou na linguagem corrente por via do estilo social, inclusive na vida urbana, com predominância sobre sua função burocrática e política”. FAORO, Raymundo. *Op. cit.*. Porém o viés mandacionista do coronelismo fez com que o título de coronel não ficasse restrito ao ocupante do cargo, mas também a outros grupos como os comerciantes, médicos e até mesmo padres. CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. , 1997 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 mar. 2017. Por isso, há quem considere a Primeira República como a “República dos Bacharéis”. CARNEIRO, Renato César. **Cabresto, curral e peia: a história do voto Parahyba até 1930**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009, p. 89.

²⁰¹ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 111.

²⁰² Os brasileiros que acabavam de se tornarem cidadãos não tinha qualquer experiência com o exercício do voto. Mais de 85% deles eram analfabetos e mais de 90% residia em áreas rurais, influenciados pelos grandes proprietários de terra. Na cidade, muitos dos que votavam eram

era feito sem um custo alto para o coronel, que tinha que assumir despesas de transporte, alimentação e vestiário para os seus eleitores no dia das eleições. Segundo Victor Nunes Leal, bom mesmo para eles eram as eleições à bico de pena, muito mais baratas nesse aspecto²⁰³. Apesar da universalidade do voto não havia a obrigatoriedade de votar, o povo ia às urnas mais por dependência econômica com o seu coronel do que por consciência política²⁰⁴.

Além disso, a política dos governadores que amesquinhou a autonomia municipal tornava imperioso o apoio político do governo estadual para o desenvolvimento local. Em um sistema de reciprocidade, sem o auxílio financeiro do Estado, dificilmente o governo municipal poderiam empreender obras para a construção de estradas, pontes, escolas, hospitais, água, esgoto, energia elétrica e etc.. Por sua vez, os Estados, com poucos recursos para dividir por todos os municípios, elegia aqueles onde o poder político estava nas mãos dos amigos²⁰⁵.

Por isso, Fernando Limongi, em análise sobre a obra de Victor Nunes Leal, considera que aquele sistema representativo era invertido, ou seja, a maioria não escolhia livre e espontaneamente o governante, mas sim era induzida e mais ou menos forçada a alinhar-se com as forças políticas dominantes no plano estadual para obter as vantagens dali decorrentes²⁰⁶.

Assim, não é que não existia disputa política no plano local. O que ocorria era que aquele que vencia as eleições automaticamente se alinhava ao governo do estado. Quem assim não fizesse não conseguiria apoio financeiro para o seu plano

funcionários públicos controlados pelo governo. CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania ... cit.**, p. 37-38.

²⁰³ LEAL, Victor Nunes. *Op. cit.*, p. 57.

²⁰⁴ DAVALLE, Regina. *Op. cit.*

²⁰⁵ LEAL, Victor Nunes. *Op. cit.*, p. 65.

²⁰⁶ LIMONGI, Fernando. Eleições e democracia no Brasil: Victor Nunes Leal e a transição de 1945. **Revista Dados**, v. 55, n. 1, 2012. Disponível em: <http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/38219211/Fernando_Limongi_versao_final.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1490745140&Signature=4lXYuR5J5pZfb%2FztDwPI9nRHwxs%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DEleicoes_e_Democracia_no_Brasil_Victor_N.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2017.

político e, logo, não conseguiria reeleger-se. Por isso as eleições locais eram tão violentas e com o apoio do próprio Estado²⁰⁷.

O voto a descoberto pode ser considerado um dos combustíveis para todo esse sistema coronelista. Instituído pela Lei nº 426, de 7 de dezembro de 1896, permitia o controle sobre a vontade do eleitor e fraudava o direito de sigilo de voto²⁰⁸. Caracterizava-se pela votação ocorrer em duas cédulas: uma que era depositada na urna e a outra que era restituída ao eleitor depois de datada e rubricada pelos membros da mesa e pelos fiscais²⁰⁹. Ou seja, servia de “prova” sobre qual nome o eleitor teria votado.

Entretanto, em verdade, a ausência de efetivo direito ao sigilo do voto era decorrência das ideias iluministas que influenciaram a Proclamação da República²¹⁰. Com base no ideal de “viver às claras”²¹¹, votar de forma sigilosa indicava que o eleitor havia cedido às ações corruptas. O eleitor só provaria a sua independência se declarasse o seu voto publicamente²¹².

Ainda que o voto a descoberto não configurasse um caso específico de fraude, assim entendido como aquela conduta contrária à lei, sua utilização era de suma importância para o sistema coronelista que não tardava em adotar as medidas violentas para controlar o seu eleitorado.

²⁰⁷ *Idem*.

²⁰⁸ O direito ao sigilo do voto foi introduzido no Brasil em 1876. Como visto, em 1896 o voto a descoberto foi criado, mas sem eliminar o sigilo do voto. O voto a descoberto somente foi extinto, para as eleições federais, em 1916. NICOLAU, Jairo. **Eleições ... cit.**

²⁰⁹ FERREIRA, Manoel Rodrigues. *Ob. cit.*, p. 304.

²¹⁰ Segundo Walter da Costa Porto, para Montesquieu, “a publicidade do voto permitiria que os eleitores fossem guiados por opinião dos notáveis e exigiria, daqueles, mais coragem cívica”. VOTO A DESCOBERTO. In: PORTO, Walter Costa. *Op. cit.*, p. 378. Stuart Mill, embora em outro tempo, também era defensor da abertura do voto. Segundo ele, o eleitor teria a obrigação moral de votar de acordo com o interesse público e não o seu interesse pessoal. Por isso, “o dever de votar, como todos os outros deveres públicos, deve ser cumprido perante os olhos do público e exposto a sua crítica”. MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília: Unb, 1981, p. 108-109.

²¹¹ RIO GRANDE DO SUL. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. **Voto eletrônico**. Edição Comemorativa: 10 anos da Urna Eletrônica; 20 Anos do Recadastramento Eleitoral. Porto Alegre: TRE-RS, Centro de Memória da Justiça Eleitoral, 2006. Disponível em: <http://www.tre-rs.jus.br/upload/20/Voto_Eletronico.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2017.

²¹² LIMONGI, Fernando. *Op. cit.*

Assim, o uso da violência marcou esse período eleitoral. Os “capangas” e “capoeiras”²¹³ eram personagens que obravam de forma truculenta para defender os interesses do chefe local. Cabia-lhe proteger os seus partidários, mas também amedrontar e ameaçar os seus adversários²¹⁴.

O uso da força física chegou a tal extremo que o pleito de 1840 ficou historicamente conhecido como “eleição do cacete”²¹⁵. Convocada para a eleição da legislatura de 1842, foram marcadas por todo o tipo de violência não só contra os eleitores e políticos, mas também contra autoridades que foram sumariamente substituídas para dar lugar àqueles que exerceriam as funções públicas no estrito interesse do governo²¹⁶.

Com o transcorrer do tempo, o eleitor passou a perceber a importância do seu voto e começou a negocia-lo como uma mercadoria. Levava aquele candidato que pagava mais. Podia ser sapato, roupa ou até mesmo a alimentação. Para garantir que o pagamento feito pelo coronel seria correspondido com o voto, no dia das eleições, os cabalistas reuniam seus eleitores em um mesmo barracão, vigiando-os até a hora da votação, quando lhe entregavam a cédula eleitoral, já preenchida, para ser depositada na urna. Daí a expressão “curral eleitoral”²¹⁷.

²¹³ Os homens que se dedicavam ao jogo da capoeira recebiam o mesmo nome. Segundo Walter Costa Porto, no final do Império, esses homens participavam ativamente das campanhas eleitorais atemorizando os votantes contrários. Serviam para votar em um número indefinido de vezes, impedir de votar os adversários do seu chefe e, em caso de reclamação ou de resistência, recorriam à última *ratio*, certo da impunidade garantida pelo seu chefe político. CAPOEIRA. In: PORTO, Walter Costa. *Op. cit.*, p. 77.

²¹⁴ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania ... cit.*, p. 40.

²¹⁵ SABA, Roberto. **As “eleições do cacete” e o problema da manipulação eleitoral no Brasil monárquico.** In: Almanack Revista Eletrônica, n. 2, 2011. Disponível em: <<http://almanack.unifesp.br/index.php/almanack/article/view/751>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

²¹⁶ As eleições de 1840 foram dentro do contexto da transição para o Reinado de D. Pedro II, após o golpe da maioria. O Ministério da Maioridade, constituído para auxiliar o governo do infante D. Pedro II era alinhado com as ideias liberais. Por outro lado, a Câmara, de maioria conservadora, dificultava a aprovação das decisões daquele Ministério. Para resolver esse impasse, a Câmara foi dissolvida por ato de D. Pedro II e convocadas eleições. Entretanto, dado o grande número de reclamações contra a legitimidade daquelas eleições guiadas a base da violência, morte e uso do poder político, bem como em razão das pressões políticas advindas da Inglaterra contra o tráfico negreiro e os problemas decorrentes da guerra dos farrapos, foi desfeita a Câmara recém-eleita e constituído um novo Ministério da Maioridade. BATISTA, Rodrigo. **Eleições do Cacete.** Disponível em: <<http://www.historiabrasileira.com/brasil-imperio/eleicoes-do-cacete/>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

²¹⁷ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania ... cit.*, p. 41.

As fraudes existiam até mesmo dentro das Câmaras, em manobras conhecidas como “degola” ou “depuração”. Servia para eliminar os candidatos eleitos e dar lugar para aqueles que interessavam ao grupo político mais poderoso. Assim narrou Jairo Nicolau sobre como a degola era praticada²¹⁸:

Um detalhado estudo, baseado nas justificativas apresentadas na Comissão de Reconhecimento da Câmara dos Deputados para a eliminação dos candidatos, identificou dois tipos de degolas: por contestação e por duplicata. A degola por contestação acontecia quando as comissões apuradoras enviavam uma lista de eleitos maior do que o número de vagas do distrito, o que era conhecido na época como “duplicata”; em circunstâncias mais extremas, o conflito entre os grupos políticos no distrito levava à organização de mais de uma mesa de apuração, cada uma delas, obviamente, diplomando os seus candidatos. As degolas por duplicata representaram 75% dos casos (196 nomes). É interessante observar que, como havia mais nomes do que vagas, a eliminação era compulsória. O segundo tipo de degola era motivado pela contestação formal do resultado do pleito. Essa possibilidade era garantida pela legislação e foi frequentemente utilizada por grupos perdedores nas urnas. Nesses casos, a Comissão de Verificação eliminava um candidato, cujo nome havia sido declarado eleito pela Comissão Apuradora, e o substituía por outro que havia contestado as eleições.

Com uma narrativa semelhante, assim disse Victor Nunes Leal²¹⁹:

Conta-se que Pinheiro Machado respondera certa vez a um jovem correligionário de fidelidade duvidosa: “Menino, tu não será reconhecido por três razões. A terceira é que não foste eleito”. A anedota, verdadeira no não, revela que o número de votos depositados nas urnas era de pouca significação no reconhecimento, desde que houvesse interesse político em conservar ou afastar um representante.

Em resumo, as fraudes que permeavam o processo eleitoral não garantiam certeza quanto ao resultado das urnas, tão pouco a manutenção da vontade do

²¹⁸ NICOLAU, Jairo. **Eleições ... cit.**

²¹⁹ LEAL, Victor Nunes. *Op. cit.*, p. 214.

eleitorado. Assis Brasil²²⁰ bem resumiu esse período em seu discurso na segunda Constituinte republicana²²¹:

Quero que alguém nesta Assembléia me conteste – e já sei que o seria por gente cortês, que não há aqui de outra laia -, quero que me conteste, pois me daria grande prazer, ajudando-me no prosseguimento do meu raciocínio – se eu ferir um ápice de verdade na proposição que vou afirmar.

Não é verdade que, no regime que botamos abaixo com a Revolução, ninguém tinha a certeza de se poder alistar eleitor. Ninguém. Creio que nem o próprio Presidente da República. Ele mesmo não tinha certeza, porque, se raramente alguns votaram, havia o preconceito de que o Presidente da República desprezava essa coisa tão insignificante, como seja o depositar uma cédula na urna.

E peço perdão a algum que tenha feito exceção. Ninguém, pois, tinha certeza de se fazer qualificar, como a de votar. Nem demoro esperar resposta, porque já sei que tem de ser o silêncio. Por quê? Razões seria ocioso as estar dando. Votando, ninguém tinha a certeza de que lhe fosse contado o voto. Os votos eram manifestados em urnas, mais urnas funerárias do que representantes da soberania nacional; urnas que eram imediatamente abertas, quebradas, arrombadas de qualquer forma e os próprios politiquinhos que faziam a eleição se encarregavam de processá-la a bico de pena, etc. Ponhamos uma reticência... Uma vez contado o voto, ninguém tinha segurança de que seu eleito havia de ser reconhecido através de uma apuração feita dentro desta Casa e por ordem, muitas vezes, superior. É a verdade.

Nas eleições presidenciais da 1930, a disputa entre Júlio Prestes, candidato do governo pelo Partido Republicano Paulista, e Getúlio Vargas, do Partido Liberal, colocou em lados opostos as duas principais forças políticas da República (São Paulo e Minas Gerais) e quebrou o acordo da política de alternância no poder entre aqueles estados. As eleições, como de costume, foram fraudadas e vitória nas urnas por Prestes não foi aceita por Vargas²²².

Assim, o rompimento com a “política dos governadores” urgia. Além disso, o desenvolvimento dos centros urbanos impulsionava a mudança para um novo modelo

²²⁰ Joaquim Francisco de Assis Brasil foi constituinte nas duas Constituições republicanas. Defensor do voto secreto e da radical modificação do sistema eleitoral, foi nomeado Ministro da Agricultura após a Revolução de 1930. Ao lado de João Cabral, compôs a comissão que elaborou o anteprojeto da reforma da lei e processos eleitorais, que deu origem ao Código Eleitoral de 1932. **CÂMARA DOS DEPUTADOS. Joaquim Francisco de Assis Brasil: Centenário de Nascimento.** Rio de Janeiro, 1958.

²²¹ Disponível em <<http://revistaestudospoliticos.com/discurso-na-constituente-de-1933/>>. Acesso em: 10 de março de 2017.

²²² CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania ... cit.**, p. 98.

de Estado que desse conta do capitalismo internacional que batia à porta. É criado o cenário para justificar a Revolução de 1930²²³.

2.4 Segunda República (1930 – 1985)

A situação vexatória em que se encontrava o sistema eleitoral brasileiro começou a sofrer mudanças significativas a partir da revolução de 1930 que, dentre outras medidas, fez o Brasil entrar na era das codificações eleitorais²²⁴ ao instituiu uma comissão para estudar propostas de alteração da legislação eleitoral, que culminou com a elaboração do Código Eleitoral promulgado em 1932²²⁵.

O novo Código implantou uma série de mudanças nas instituições eleitorais brasileiras. Criou-se a Justiça Eleitoral, que passou a deter a competência sobre todas as fases do processo eleitoral: alistamento do eleitorado, organização das mesas, apuração dos votos, bem como reconhecimento e proclamação dos eleitos. O novo Código instituiu, ainda, o voto secreto, o voto feminino, o sistema de representação proporcional²²⁶ e exigência de que partidos e candidatos fossem registrados antes do dia das eleições. Outras inovações significativas e que auxiliaram no controle da fraude foram a criação de um espaço particular para votar, um gabinete indevassável, bem como a alteração do local de apuração dos votos, que deixou de ser realizado pelas mesas receptoras para ser atribuição dos Tribunais Regionais Eleitorais²²⁷.

Assim, com a criação da Justiça Eleitoral e sua competência para a atuação sobre as várias fases do processo, muitos tipos de fraudes foram evitadas, como, por exemplo, a degola, que foi completamente eliminada, uma vez que o poder de

²²³ FAUSTO, Boris. **A revolução de 1930**: historiografia e história. 16ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

²²⁴ CÂNDIDO, Joel J. *Op. cit.*.

²²⁵ NICOLAU, Jairo. **Eleições ... cit.**

²²⁶ BRAGA, Hilda Soares. *Ob. cit.*, p. 68-69.

²²⁷ NICOLAU, Jairo. **Eleições ... cit.**

controlar o processo eleitoral saiu das mãos dos seus próprios interessados, os políticos, e passou a ser competência do Poder Judiciário²²⁸.

Convocada a Assembleia Constituinte pelo Governo Provisório para o dia 3 de maio de 1933, estabeleceu-se que a eleição para a mesma observaria as normas do Código Eleitoral que acabava de ser editado (Decreto nº 21.404, de 14 de maio de 1932).

Deste modo, em 16 de julho de 1934 foi promulgada a nova Constituição, que recepcionou o recém editado Código Eleitoral, estabeleceu que competiria privativamente à União legislar sobre matéria de direito eleitoral e instituiu novas regras para as eleições de diversos cargos, dentre eles o de Presidente da República²²⁹.

Porém, duras críticas quanto a dificuldade de aplicação do Código Eleitoral nas eleições de 1933 e 1934, principalmente quanto ao cálculo do sistema proporcional, impulsionaram a reforma do código pela Lei nº 48, de 4 de maio de 1935. Entretanto, nenhuma eleição chegou a ser realizada sob a égide da Reforma Eleitoral, visto que em 1937 houve o golpe do Estado Novo²³⁰.

2.4.1 Estado Novo (1937 - 1945)

Em 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas outorga uma nova Constituição estabelecendo novos dispositivos sobre matéria eleitoral e prometendo a realização de plebiscito para regular o decreto de outorga da Constituição, o que

²²⁸ VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. *Op. cit.*.

²²⁹ BRAGA, Hilda Soares. *Ob. cit.*, p. 78-79.

²³⁰ *Idem*, p. 78-81.

nunca veio a ser realizado²³¹. A Justiça Eleitoral foi dissolvida e, a partir daí, o Brasil viveu o seu mais longo período sem eleições²³².

A luta pela redemocratização somente ganhou força com a edição da Lei nº 9, de 28 de fevereiro de 1945, quando, ainda durante o Estado Novo, foi dada nova redação à vários dispositivos da Constituição vigente, dentre eles, a fixação da data para o segundo período presidencial, dos governadores de estado, assim como para os Parlamentos e Assembleias Legislativas²³³.

2.4.2 Redemocratização (1945 – 1964)

A redemocratização a partir de 1945 deu ensejo a promulgação de um novo Código Eleitoral em 1950, mas manteve-se a preocupação com o controle das fraudes. Não por outro motivo que Jairo Nicolau afirma que entre dezembro de 1945 e março de 1964 o Brasil experimentou uma fase inédita em sua história eleitoral com eleições limpas e resultados apenas marginalmente afetados por fraudes²³⁴, especialmente nas áreas rurais²³⁵.

Embora não existam estudos sistemáticos sobre o grau de permanência de fraudes e de adulteração da vontade do eleitor nessas eleições, a avaliação geral dos estudiosos do período é que elas puderam ser consideradas razoavelmente limpas. Mesmo com as novas medidas, as fraudes permaneceram, sobretudo nas cidades do interior, onde era comum o uso de títulos falsos, o constrangimento do cidadão no trajeto de casa até o local de votação (lembrando que ele levava a cédula consigo) e a adulteração dos resultados durante a apuração.

²³¹ BRAGA, Hilda Soares. *Ob. cit.*, p. 83.

²³² NICOLAU, Jairo Marconi. **A participação eleitoral no Brasil**. Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, 2002.

²³³ BRAGA, Hilda Soares. *Ob. cit.*, p. 85.

²³⁴ Um caso quase que anedótico ficou conhecido como “A urna da patroa”. Ocorreu em Recife-PR. No dia das eleições a patroa ordenou que a empregada verificasse em que seção deveria votar, entregando-lhe o título de eleitor. Segundo consta, quando a empregada chegou na respectiva seção eleitoral com o título da patroa em mãos foi perguntada se queria votar. Respondeu que sim e foi conduzida para a cabina de votação, onde depositou uma chapa no envelope, lacrou e depositou o mesmo na urna. Depois, assinou a lista de presença e retornou para casa para avisar que o serviço já estava feito, o que provocou a ira da patroa. SOBRINHO, Barbosa Lima. **A urna da patroa**. In: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Estudos Eleitorais. v. 3, n. 1, jan/abr 2008, p. 119-123.

²³⁵ NICOLAU, Jairo. **Eleições ... cit.**

As fraudes que ainda ocorriam eram facilitadas pela própria lei eleitoral e ignorância do povo. Por exemplo, cabos eleitorais aproveitavam que as cédulas eleitorais deveriam ser distribuídas pelos candidatos para ludibriar os eleitores, trocar o material e até inutiliza-lo para favorecer seus chefes. Outras vezes as práticas coronelistas voltavam à cena para a compra de votos e coação de eleitores. Para pagar o eleitor, entregava-lhe metade de uma cédula antes das eleições e outra após a apuração. Por vezes, o mesmo se fazia com sapatos, um pé antes e outro depois²³⁶.

Com a urbanização da população as coisas também foram facilitadas para tornar as eleições mais limpas, uma vez que o eleitor da cidade era muito menos vulnerável à coação do que o eleitor do campo. Porém, como enfatiza José Murilo de Carvalho, esses eleitores não estavam imunes aos apelos populistas que deram a vitória a Vargas em 1950, Juscelino Kubitschek em 1955 e a Vice-presidência para João Goulart em 1960 e que, em certo ponto, podem ser considerados uma forma de manipulação política, uma vez que o povo era utilizado como massa de manobra com base em apelos paternalistas e carismáticos²³⁷.

Em 1955²³⁸ foi aprovada a folha individual de votação²³⁹ que se tornou um importante instrumento para o controle da fraude na falsa identificação do eleitor. O documento continha as informações individuais de cada eleitor, inclusive foto, que também existia no título de eleitor²⁴⁰ e propiciava a comparação entre o documento apresentado pelo eleitor e aquele registrado na Justiça Eleitoral. O título de eleitor deixava de ser um “título ao portador” e era rubricado pelo presidente da mesa, o que impedia o voto em mais de uma seção e obrigava o eleitor a dirigir-se a uma única

²³⁶ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania ... cit.**, p. 150-151.

²³⁷ *Idem*.

²³⁸ BRASIL. Lei nº 2.550, de 25 de julho de 1955. Altera disposições do código eleitoral e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L2550.htm>. Acesso em: 10 mar. 2017.

²³⁹ Figura 8 do ANEXO.

²⁴⁰ Figuras 6 e 6 do ANEXO.

seção previamente determinada pela Justiça Eleitoral²⁴¹. Além disso, passou a ser utilizada a cédula única de votação²⁴².

Porém, a despeito do aperfeiçoamento do sistema, não se impediu que alguns tipos de fraudes continuassem a existir. O duplo alistamento, por exemplo, era algo muito difícil de ser detectado como pode ser visto no acervo do Tribunal Eleitoral do Paraná, onde consta ofício enviado pelo juiz eleitoral de Marinalva – PR, datado em 10 de novembro de 1955, que informa uma relação de nomes de eleitores inscritos em duplicidade naquela zona eleitoral, detectados em virtude de revisão no ficheiro existente no cartório eleitoral daquela zona²⁴³.

2.4.3 Regime Militar (1964 – 1985)

Em abril de 1964 um duro rompimento democrático considerou vago o cargo de Presidente da República que era ocupado por João Goulart.

Inicialmente a Lei nº 4.321, de 7 de abril de 1964, estabeleceu que vagando o cargo os cargos de Presidente da República e Vice na segunda metade do período presidencial, a eleição seria feita pelo Congresso Nacional, mediante voto secreto e em escrutínios distintos, considerando-se eleito aquele recebesse a maioria absoluta dos votos. Entretanto, logo em seguida à edição da referida lei, o Comando Supremo da Revolução baixou o Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964, que passou a determinar que a eleição para os cargos de Presidente e Vice seria realizada por maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, dentro de dois dias e em votação pública e nominal. Era um artifício para que os comandantes do regime tivessem garantia que os votos dados pelos congressistas poderia ser fiscalizado.

²⁴¹ NICOLAU, Jairo. **Eleições ... cit.**

²⁴² BRASIL. Lei nº 2.582, de 30 de agosto de 1955. Institui a cédula única de votação. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-2582-30-agosto-1955-361123-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

²⁴³ Acervo da Memória Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná.

O AI nº 1 previa, ainda, que em 3 de outubro de 1965 seria realizada nova eleição para os cargos de Presidente e Vice, com posse prevista para o dia 31 de janeiro de 1966. No entanto, a Emenda Constitucional nº 9, de 22 de julho de 1964, prorrogou os mandatos do Presidente e Vice até 15 de março de 1967 e determinou que a eleição para deputados, senadores, Presidente e Vice far-se-ia simultaneamente por todo o país.

Em 15 de julho de 1965 foi editado a Lei nº 4.737, instituindo o Código Eleitoral que vige até os dias de hoje ressalvadas algumas modificações. Entretanto essa nova lei não foi de muita valia, pois sucessivamente o governo inventava novos artifícios para suspender as eleições diretas. É por isso que como disse Hilda Soares Braga, foi no período do regime militar que “a engenharia eleitoral atingiu o máximo de sua imaginação criadora e os casuísmos eleitorais foram mais frequentes e em maior quantidade”²⁴⁴. Tudo para manter o poder na mão do comando do regime militar.

Entretanto, as manipulações para obter a vitória eleitoral nem sempre obtinham êxito, especialmente a partir de 1974, quando passou a crescer o voto oposicionista nos grandes centros urbanos²⁴⁵.

2.4.3.1 O caso PROCONSULT

Um dos casos de fraude mais conhecidos no período do regime militar ocorreu no ano de 1982 no Estado do Rio de Janeiro e ganhou notoriedade não só pela cobertura jornalística, mas por causa da sua magnitude.

Após mais de 18 anos de um regime militar autoritário, o Brasil voltava a viver eleições diretas para o cargo de Governador. Ao mesmo tempo, naquelas eleições a Justiça Eleitoral utilizaria, pela primeira vez, o auxílio da informática para divulgar a totalização dos resultados anotados a mão nos mapas eleitorais²⁴⁶.

²⁴⁴ BRAGA, Hilda Soares. *Ob. cit.*, p. 133.

²⁴⁵ BRAGA, Hilda Soares. *Ob. cit.*, p. 133-134.

²⁴⁶ FLEISCHER, David; BARRETO, Leonardo. El impacto de la justicia electoral sobre el sistema político brasileño. In: **América Latina Hoy**. n. 51, 2009, p. 117-138.

Para essa tarefa, a maioria dos Tribunais Regionais Eleitorais contratou a empresa estatal SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados, mas o TRE do Rio de Janeiro optou por fazer diferente e contratou outra empresa para o serviço, a PROCONSULT.

A desconfiança quanto a honestidade dos trabalhos da PROCONSULT começou a surgir menos de um mês antes das eleições quando o jornalista Élio Gaspari assinou uma coluna no Jornal do Brasil que denunciava que pessoas ligadas ao Serviço Nacional de Investigação, órgão do governo militar, estavam infiltradas na empresa PROCONSULT para atuarem em favor do candidato do governo, Wellington Moreira Franco, do PDS – Partido Democrático Social. Isso chamou a atenção do principal partido adversário, o PDT – Partido Democrático Trabalhista, do candidato Leonel Brizola, que articulou um grande esquema para desmascarar a fraude que se avizinhava²⁴⁷.

Assim, no dia das eleições, os fiscais de partido foram incumbidos de recolher as cópias dos boletins de todas as urnas²⁴⁸ e entrega-los em um local que era mantido em sigilo pelo partido. Lá, técnicos de informática faziam o cálculo do resultado das eleições de forma sigilosa para verificar se os resultados oficiais divulgados coincidiam com os votos apurados em segredo.

O Jornal do Brasil adotou o mesmo expediente em seu escritório, na média em que o resultado de cada boletim de urna era repassado por telefone para a redação do jornal, que fazia a sua própria divulgação dos resultados²⁴⁹.

Como já esperavam, o resultado oficial divulgado pela PROCONSULT era muito diferente daquele apurado paralelamente pelo PDT e pelo Jornal do Brasil. O esquema de fraude era o seguinte: o sistema de informática da PROCONSULT

²⁴⁷ Disponível em: <<http://www.jb.com.br/pais/noticias/2012/11/27/ha-30-anos-jb-revelou-escandalo-do-proconsult-e-derrubou-fraude-na-eleicao/>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

²⁴⁸ Naquela época, a semelhança do que ocorre até hoje, todos os partidos tinham o direito a uma cópia do boletim de urna.

²⁴⁹ Disponível em: <<http://www.jb.com.br/pais/noticias/2012/11/27/ha-30-anos-jb-revelou-escandalo-do-proconsult-e-derrubou-fraude-na-eleicao/>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

computava os votos brancos e nulos em favor do candidato dos militares, Moreira Franco, o que o colocava na frente da disputa²⁵⁰.

A questão tornou-se insustentável até que o Tribunal Regional Eleitoral decidisse aceitar as reclamações do PDT para realizar a recontagem dos votos, agora com o auxílio do SERPRO, o que constatou a vitória do candidato de oposição Leonel Brizola²⁵¹.

2.5 Nova República (após 1985)

As melhoras mais efetivas no sistema eleitoral brasileiro somente começaram a surgir após a redemocratização, eclodida com a aprovação da Emenda Constitucional nº 25/85 e concretizada com a promulgação da Constituição de 1988.

Nesse interregno foi realizado o recadastramento de todo o eleitorado brasileiro para a formação de um cadastro único e nacional de eleitores e a uniformização do número de inscrição eleitoral para todo o Brasil²⁵². Com isso, as informações de setenta milhões de eleitores foram concentradas em um único sistema de informática que tornou-se o maior cadastro informatizado de eleitores da América Latina²⁵³ e permitiu o cruzamento de dados entre todos os Tribunais Regionais Eleitorais.

²⁵⁰ Disponível em: <<http://www.jb.com.br/pais/noticias/2012/11/27/ha-30-anos-jb-revelou-escandalo-do-proconsult-e-derrubou-fraude-na-eleicao/>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

²⁵¹ Disponível em: <<http://www.jb.com.br/pais/noticias/2012/11/27/ha-30-anos-jb-revelou-escandalo-do-proconsult-e-derrubou-fraude-na-eleicao/>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

²⁵² Anteriormente, cada estado tinha a sua numeração de títulos.

²⁵³ BRITO, Carlos Ayres; PINHEIRO, Maria Claudia Bucchianeri. **A tecnologia a serviço da democracia**: a informatização do processo eleitoral brasileiro. Fórum Administrativo – Direito Público – FA, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, jun. 2009.

Por conseguinte, as fraudes eleitorais relacionadas com o alistamento foram bastante minimizadas²⁵⁴, na medida que a informatização do cadastro e sua unificação nacional passou a permitir verificar eventual duplo alistamento eleitoral²⁵⁵.

Após isso, com a promulgação da constituição, o tratamento das fraudes eleitorais recebeu envergadura constitucional ao estabelecer:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

§ 10 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

Mais tarde, com a Emenda Constitucional de Revisão nº 4/1994, a redação do §9º do art. 14 foi alterada para abarcar os casos de improbidade administrativa, moralidade para o exercício do mandato e vida pregressa do candidato:

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994)

²⁵⁴ NICOLAU, Jairo. **A História do Voto no Brasil**. 2ª ed. – Rio de Janeiro: Zahar, E-Book.

²⁵⁵ As informações sobre os eleitores são cruzadas pelo banco de dados da justiça eleitoral (batimento), com o objetivo de expurgar possíveis duplicidades ou pluralidades de inscrições, que ficam sujeitas a encaminhamento ao Ministério Público Eleitoral para a apuração sobre eventual ilícito criminal (artigos 33 e 48, da Resolução TSE 21.538/2003). A cada eleição, o Tribunal Superior Eleitoral divulga dados sobre o cancelamento de títulos de eleitores em situação de duplicidade. Com o cadastramento biométrico dos eleitores esse controle passou a ser ainda mais rigoroso, comparando-se as digitais registradas no banco de dados. Os dados das eleições 2016 estão disponíveis em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2017/03/tse-identifica-mais-de-15-mil-fraudes-em-titulos-de-eleitor>>. Acesso em: 12 de mar. de 2017. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 21.538, de 14 de outubro de 2003**. Publicada no DJ de 3.11.2003

No campo tecnológico, em 1994 outro importante avanço no controle da fraude eleitoral foi implantado através da totalização do resultado das eleições em um computador central sediado no Tribunal Superior Eleitoral²⁵⁶. Apesar disso, nesse mesmo ano e mais uma vez no estado do Rio de Janeiro, descortinou-se um grande e generalizado caso de fraude que assustou a todos. É o que vamos ver a seguir.

2.5.1 A anulação das eleições de 1994 no Estado do Rio de Janeiro

Como já visto, em 1994 o processo de informatização das eleições alcançou a fase da totalização de votos em um computador central em Brasília²⁵⁷. Porém, os avanços tecnológicos não barraram graves fraudes registradas no estado do Rio de Janeiro que levaram o seu Tribunal Regional Eleitoral a anular o resultados das eleições para os cargos de Deputado Estadual e Deputado Federal²⁵⁸.

O caso envolveu um esquema de fraude generalizado envolvendo: manipulação de votos em branco; “urnas grávidas”, ou seja, urnas que possuíam mais votos do que o número de eleitores habilitados na respectiva seção eleitoral; mesários que votavam no lugar de eleitores faltosos; e candidatos que tiveram votação quase que integral em uma determinada seção eleitoral. Vejamos²⁵⁹:

Eu vinha, desde ontem, fazendo um estudo a respeito do índice dos votos em branco, dos votos nulos e da abstenção nas eleições proporcionais, aqui, no Rio de Janeiro, e constatei, com muita perplexidade, a deprimente situação de que em 66 (sessenta e seis) Zonas, isto é, a maioria absoluta das Zonas Eleitorais do Estado do Rio de Janeiro, houve um índice de votos em branco – só para ficar nos votos em branco – inferior a 10, quando a média da votação estadual aqui, no Rio de Janeiro, quer dizer, média, porque, no interior, os votos em branco tiveram um índice de cerca de 20 a 30%, baixando no Estado para cerca de 13% em branco para Deputado Federal e

²⁵⁶ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Informatización de la justicia electoral brasileña**. Brasília: Secretaria de Informática/TSE, 2005.

²⁵⁷ BRITO, Carlos Ayres; PINHEIRO, Maria Claudia Bucchianeri. *Op. cit.*.

²⁵⁸ NICOLAU, Jairo. **Eleições ... cit.**

²⁵⁹ Trecho do voto do Relator, Juiz Paulo Cesar Salomão, em julgamento realizado no dia 19 de outubro de 1994, no Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro.

10,87% para Deputado Estadual, vale dizer, abaixo desta média, que já que é uma média infinitamente menor, quase a metade do que ocorreu em 1990, estudamos e constatamos que 66 (sessenta e seis) zonas apresentaram um índice inferior.

Comparando-se com o restante do Brasil, já que a eleição é a mesma, verifica-se que o Rio de Janeiro se ombreou em índices de votos brancos a Rondônia, ao Amazonas e ao Distrito Federal. Em todos os outros Estados o índice foi bem superior.

Verifiquei, também, o índice de abstenção, seção por seção, no Estado do Rio de Janeiro e comprovei que, em algumas seções, há índices superior a 10%, isto é, compareceram mais eleitores do que aqueles aptos a votar. Há mais votos nas urnas do que eleitores cadastrados. Pode-se explicar o fato com o comparecimento ou com a cotação do Juiz Eleitoral ou daqueles que estão autorizados a votar fora da sua seção. Mas é muito alto esse índice, mesmo que toso os eleitores tenham comparecido à seção. Verificamos que o comparecimento da grande maioria ultrapassa a 90%, o que é um índice absolutamente mentiroso. Não é possível que somente 10% tenha desistido ou não tenha votado. É evidente que estamos diante não de uma presunção de fraude, mas de uma prova concreta da fraude na votação. Confira-se o relatório fornecido pela Informática do TSE e do TRE, que fica fazendo parte integrante deste voto.

Foram presas pessoas pelos próprios juízes eleitorais – isso só para exemplificar o vício na votação – ao terminar os trabalhos, no dia da eleição simplesmente contavam quantas não compareceram, arrancavam o comprovante e votavam no lugar deles. Por isso, esse índice absurdo de comparecimento. E, mais, foi constatado que a fraude não era só na votação. Daí a anulação de ofício, até o momento, cerca de 100 urnas, correspondendo a mais de 30 mil votos detectados num exame primário, um simples exame de se verificar a mesma caligrafia nas cédulas feito pelo próprio Juiz da Junta. É o chamado voto “carreirinha”, voto “formiguinha”²⁶⁰, etc., mas que significa que houve fraude, porque a letra, preenchendo 60, 70 votos, era igual.

Verifiquei, também, candidatos que tiveram quase que a votação integral da seção. Por exemplo, Duque de Caxias, na 79ª Zona Eleitoral, onde há um candidato que obteve 11.212 votos somente nela. É terrível, porque tive a oportunidade de verificar a votação desse candidato, seção por seção. Esse candidato teve, em poucas seções, essa votação extraordinária; 250, 300 votos por seção e, depois, um ou dois votos em outras seções do mesmo município. É evidente que houve fraude. Não se sabe se na colocação no voto na urna, durante a votação, isto é, se a urna já veio cheia ou se posteriormente. Mas é evidente que houve fraude.

Então, esses graves problemas, em escala inimaginável, com proporções gigantescas, em índice que tira toda a legitimidade da eleição demonstram que se formaram verdadeiras quadrinhas de fraudadores que, embora detectadas com esforço enorme dos Juízes, até o último momento, com

²⁶⁰ Sobre o voto “formiguinha”, José Jairo Gomes explica o seu expediente: “Mancomunado com o líder de seu grupo político, determinado eleitor era instruído para, em vez de votar, subtrair a cédula; esta era preenchida e entregue a outro eleitor que, em vez de efetivamente votar, simplesmente depositava na urna a cédula previamente preenchida, trazendo de volta a sua, em branco, que, por sua vez, era preenchida pelo cabo eleitoral e entregue a outro eleitor, e assim sucessivamente. Com isso, assegurava-se a eleição do chefe político ou de quem ele indicasse”. GOMES, José Jairo. **Biometria e Controle Jurídico-Social de Fraude Eleitoral**. In: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Revista Estudos Eleitorais. V. 6, n. 3. Brasília, 2011, p. 99.

audácia, tentaram impedir o término dos trabalhos e se isso é público e notório, não estamos diante de uma presunção de fraude, estamos diante da fraude.

Entretanto, a despeito de todas essas questões, anos depois dito julgamento foi reformado pelo Tribunal Superior Eleitoral que, por maioria, entendeu que aquela decisão não poderia ter sido baseada em presunção de fraude. Com isso foi restaurando o resultado das eleições de 1994²⁶¹.

Mesmo assim, estava claro que urgia a necessidade de modernização do sistema eleitoral, de modo que fosse possível encontrar uma resposta eficaz às fraudes que gritavam aos olhos de todos. Era chegada a hora de mais um avanço tecnológico, agora para concretizar a “máquina de votar”²⁶².

²⁶¹ Mandado de Segurança n.º 2.369 – Rio de Janeiro (Rio de Janeiro), Relator Ministro Nilson Naves, Relator designado Ministro Diniz de Andrada, julgado em 19 de novembro de 1996. Ementa: MANDADO DE SEGURANCA. PRECLUSAO. INOCORRENCIA. ANULACAO DE ELEICAO. FRAUDE PRESUMIDA. AINDA QUE RECORRIVEL A DECISAO IMPUGNADA NO MANDADO DE SEGURANCA, SE OS IMPETRANTES NAO INTEGRARAM A RELACAO PROCESSUAL, QUALIFICANDO-SE, ASSIM, COMO TERCEIROS, E INOPONIVEL A EXIGENCIA CONCERNENTE A INTERPOSICAO DO RECURSO PROPRIO, PORQUANTO O ATO JUDICIAL NAO SE TORNA IRREVISIVEL PARA O TERCEIRO PREJUDICADO. ANULACAO DAS ELEICOES PROPORCIONAIS, QUE SE REALIZARAM EM 03 DE OUTUBRO DE 1994, NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, ASSENTADA EM MERA PRESUNCAO DE FRAUDE, ALEM DE TER SIDO DECLARADA DE OFICIO NULIDADE QUE, SE EXISTENTE, SERIA DE NATUREZA RELATIVA. CONQUANTO A NORMA DO ART. 222 DO CODIGO ELEITORAL TUTELE O INTERESSE PUBLICO, SOBRE ELA OS INTERESSADOS TEM O PODER DE DISPOSICAO, POR ISSO QUE CONTEMPLA NULIDADE DE NATUREZA RELATIVA, SEGUNDO O SISTEMA DO CODIGO ELEITORAL, NAO SERVIDO, PORTANTO, A EMBASAR DECLARACAO DE NULIDADE DE OFICIO. A APLICACAO DO ART. 224 DO CODIGO ELEITORAL, NORMA RESULTANTE QUE E, PRESSUPOE QUE HAJAM SIDO ANULADAS AS VOTACOES DAS SECOES, COM A NECESSARIA PARTICULARIZACAO E OBSERVANCIA DAS FORMALIDADES LEGAIS, SEM O QUE NAO HA COMO PROCEDER A VERIFICACAO DE QUE A NULIDADE ATINGIU A MAIS DA METADE DO TOTAL DOS VOTOS. TAL NAO OCORREU NA ESPECIE VERTENTE, PRESUMINDO-SE SIMPLEMENTE A FRAUDE.

²⁶² As fraudes no sistema eleitoral não param por aí. São conhecidas da justiça eleitoral fraudes relacionadas com a falsa dissolução do casamento civil para superar a inelegibilidade prevista no art. 14, §7º da Constituição Federal; falsa transferência de domicílio para propiciar o terceiro mandato e substituição de candidato às vésperas do pleito para manter do candidato substituído na urna eletrônica. No entanto, esses são temas que fogem do foco do presente estudo, que é voltado para as fraudes no sistema eletrônico de votação.

3 A URNA ELETRÔNICA BRASILEIRA E O CONTROLE DAS FRAUDES ELEITORAIS

3.1 A máquina de votar

As primeiras referências legais relacionadas a uma “máquina de votar” foram registradas no Código Eleitoral de 1932, editado naquele contexto de tentativa de moralização do processo eleitoral.

Nesse intento, registros históricos contidos no Boletim Eleitoral de 12 de maio de 1937 dão conta da apresentação e aprovação de três pareceres sobre “máquinas de votar” que haviam sido analisadas pela comissão do Tribunal Superior Eleitoral incumbida de estudar o assunto²⁶³.

O primeiro parecer tratava de um equipamento fabricado pela empresa norte-americana *The Automatic Voting Machine Corporation* e foi apresentado com a credencial de ter sido produzido por empresa “universalmente conhecida e idônea”, que forneceu equipamentos para todas as partes do mundo, inclusive para o próprio Estados Unidos. A principal característica daquela máquina era a adaptabilidade ao sistema eleitoral brasileiro, que admitia a votação tanto em candidatos quanto em legendas. O sistema funcionava através de alavancas acionadas pelo eleitor, que marcavam o candidato ou legenda por ele escolhido. Uma vez ultimado o voto, ouvia-se uma campainha que avisava que o eleitor havia terminado de votar e impedia que o eleitor votasse mais de uma vez. Terminada a votação, abria-se a máquina e tomava-se a anotação dos votos conferidos a cada candidato ou legenda.

A avaliação final da comissão foi positiva, mas o uso imediato do equipamento foi desaconselhado em razão do tamanho da máquina e a dificuldade quanto ao

²⁶³ O Boletim Eleitoral respectivo anotou que os três pareceres apresentados naquela seção foram assinados por três relatores: João Cabral, Plínio Casado e Collares Moreira. BRASIL. **Boletim Eleitoral**. Rio de Janeiro, Ano VI, n. 52, 15 mai. 1937. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/2465/1937_boletim_eleitoral_a6_n52.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 mar. 2017.

transporte por todos os cantos do Brasil, o que os relatores esperavam ver aperfeiçoado com o tempo²⁶⁴.

O segundo protótipo, apesar de elogiado e de assemelhar-se ao primeiro, não pode ser avaliado pela comissão pois não chegou a ser apresentado fisicamente por seu inventor, o engenheiro civil Rubens Vaz Toller, mas tão somente através da patente, desenhos e descrição.

O terceiro parecer tratou do equipamento concebido pelo engenheiro civil Gastão de Carvalho, que solicitou a oportunidade para realizar uma exibição para demonstrar as vantagens do seu invento. Marcada dia e hora, foi realizada a apresentação perante todos os membros da Corte e de outras pessoas. Conforme o parecer, a máquina exibida era de construção rudimentar e não oferecia engenhosidade suficiente para acolher grande número de candidatos ou legendas, tão pouco permitiria a votação simultânea em ambos. Por isso, o equipamento ainda exigia aperfeiçoamentos, razão pela qual a comissão mais uma vez considerou, a exemplo do segundo parecer, que não teria condições de julgar sem a apresentação dos aprimoramentos necessários²⁶⁵.

Com o golpe do Estado Novo, a Justiça Eleitoral foi extinta²⁶⁶ pela Constituição outorgada de 1937 e com ela a preocupação com a lisura nas eleições.

A cuidado com o desenvolvimento de uma “máquina de votar” somente voltou à tona após a redemocratização, a partir de 1985. O aumento da população e, com

²⁶⁴ O modelo de máquina de votar que foi apresentada pela empresa norte-americana *The Automatic Voting Machine Corporation* está exposto no Museo do Voto do Tribunal Superior Eleitoral (Figura 10 do ANEXO).

²⁶⁵ Até o ano de 2006 estas foram as únicas máquinas registradas na Justiça Eleitoral. Porém, uma investigação histórica realizada pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul constatou que durante todo esse tempo o assunto não ficou esquecido pelo povo. Outros inventores também se aventuraram para o desenvolvimento de uma tecnologia que auxiliasse o processo de votação e apuração, embora sem sucesso na sua implementação. RIO GRANDE DO SUL. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. *Op. cit.*.

²⁶⁶ A Justiça Eleitoral somente foi recriada pelo Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945. CÂNDIDO, Joel J.. *Ob. cit.*, p. 26.

isso, o crescente número de eleitores fazia urgir o aprimoramento do sistema eleitoral para facilitar a contagem de votos e reduzir as fraudes²⁶⁷.

Assim, como recordou Paulo César Bhering Camarão, o voto eletrônicourgia para garantir, sobretudo, a fidelidade do registro da vontade do eleitor de modo que a escolha realizada perante a urna não fosse, de forma alguma, manipulada. Para isso, embora já existissem tecnologias nos Estados Unidos e Europa que, de alguma forma ou de outra, contemplava o registro informatizado do voto, essas soluções não eram adequadas à realidade brasileira, especialmente quanto as nossas peculiaridades geográficas, dificuldades de comunicação, tipo de povo, quantidade de analfabetos e semianalfabetos e outra série de exigências²⁶⁸.

Nesse intento, a primeira experiência de voto eletrônico no Brasil ocorreu no primeiro turno das eleições presidenciais de 1989, em caráter experimental, na cidade de Brusque – SC, com autorização do Tribunal Regional Eleitoral daquele estado. A ideia foi do juiz eleitoral Carlos Prudêncio, responsável pela 5ª Zona Eleitoral. Participaram do histórico evento 373 eleitores que votavam na 90ª Seção Eleitoral, localizada no Fórum Eleitoral. O projeto foi desenvolvido pela empresa sediada em Blumenau, “Alcance Informática”, através do software da empresa “Ceprodahe Informática” e da “Mosmann Contabilidade”, que prestaram os serviços à Justiça Eleitoral gratuitamente²⁶⁹.

Entretanto, como ainda não havia legislação que autorizasse a votação eletrônica, a experiência em Brusque foi apenas um simulado. Assim, os eleitores que participaram do projeto votaram duas vezes. Primeiro manualmente com as tradicionais cédulas de papel, somente depois dirigiam-se para a outra cabine de votação para a digitação do voto na urna eletrônica, um computador AT-386²⁷⁰.

²⁶⁷ NICOLAU, Jairo. **A História ...** *cit.*

²⁶⁸ Simpósio: Urna Eletrônica, Garantia de Verdade Eleitoral, Tecnologia Brasileira para o Mundo, 2003, Osasco. [Osasco]: [s.e.], [2003?].

²⁶⁹ BRUSQUE FEZ COM SUCESSO EXPERIÊNCIA PIONEIRA DE APURAÇÃO COMPUTADORIZADA. **Jornal do Comércio**, 2 dez. 1989. In: SANTIAS, Paulo Roberto. Documento Brasil: 13 anos de democracia digital, origem e história da urna eletrônica. S.l.: Prefeitura Municipal de Brusque, 2003, p. 31.

²⁷⁰ RIO GRANDE DO SUL. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. *Op. cit.*

Na tela do computador eram apresentados os nomes de todos os candidatos e seus números. O eleitor deveria digitar o número do seu candidato e depois confirmar o voto pressionando a tecla “S” ou cancelar, em caso de erro, pressionando a tecla “N”. Para facilitar ainda mais o processo de votação, o teclado do computador era coberto com uma cartolina, onde somente os números e as teclas “S” e “N” estavam à mostra²⁷¹.

A partir daí aceleraram-se os trabalhos para a informatização completa do sistema eleitoral.

O ensaio somente tornou-se verdade em 31 de março de 1991 nas eleições para decidir sobre a emancipação da localidade de Cocal, do município de Urussanga – SC. Aquelas foram as primeiras eleições completamente eletrônicas no Brasil e na América Latina. O sistema era semelhante àquele de Brusque, mas foi projetado e coordenado pelo TRE/SC e desenvolvido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO, Universidade Federal de Santa Catarina e Laboratório de Desenho Industrial²⁷².

Em 1994 o Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina mais uma vez foi pioneiro no assunto e desenvolveu, juntamente com pesquisadores da Universidade Federal de Santa Catarina e da Univali, um modelo de urna eletrônica que foi utilizado em cinco seções eleitorais em Florianópolis. No ano seguinte a experiência foi repetida no município de Xaxim, no oeste catarinense, quando em novo pleito foi convocado para a eleição do Prefeito e Vice-Prefeito, após a morte do candidato eleito nas eleições de 1994²⁷³.

²⁷¹ VOTO POR COMPUTADOR FOI USADO PELA 1ª VEZ. **Diário Catarinense**, 16 nov. 1989. Jornal das Eleições. In: SANTIAS, Paulo Roberto. Documento Brasil: 13 anos de democracia digital, origem e história da urna eletrônica. S.l.: Prefeitura Municipal de Brusque, 2003, p. 25.

²⁷² PLEBISCITO EM COCAL INAUGURA O SISTEMA DE VOTO ELETRÔNICO. **Jornal de Santa Catarina**, Blumenau, 2 abr. 1991. In: SANTIAS, Paulo Roberto. Documento Brasil: 13 anos de democracia digital, origem e história da urna eletrônica. S.l.: Prefeitura Municipal de Brusque, 2003, p. 31.

²⁷³ Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticia/2015/11/preterida-para-o-proximo-pleito-urna-eletronica-foi-inaugurada-em-florianopolis-em-1994-4919303.html>>. Acesso em: 11 mar. 2017.

Porém, os computadores da época não eram considerados mecanismos adequados e seguros o suficiente para serem utilizados na votação eletrônica²⁷⁴. Assim, consideradas as já citadas peculiaridades da nossa legislação, território e população, optou-se por não sair pelo mundo em busca de uma solução já pronta, mas sim construir um sistema que adequasse às nossas necessidades²⁷⁵.

Por isso, em 1995, o Tribunal Superior Eleitoral, sob a liderança do Ministro Carlos Velloso, instituiu a Comissão de Informatização do Voto²⁷⁶, que estabeleceria as premissas para a solução tecnologia brasileira. Coube a essa comissão, ainda, criar o protótipo da máquina de votar e elaborar o anteprojeto de lei²⁷⁷ que foi submetido ao Congresso Nacional e que restou na aprovação da Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995, que estabeleceu as normas para as eleições de 1996 e instituiu o sistema eletrônico de votação e apuração²⁷⁸.

Assim, como lembra Paulo César Bhering Camarão, as premissas do novo sistema eram muitas, mas algumas delas merecem destaque²⁷⁹:

1. O voto brasileiro deveria vir para eliminar a fraude no ato de registrar a vontade do eleitor e totalizar o resultado daquela Seção Eleitoral. Eliminar, eu não disse diminuir. A premissa dizia eliminar, não deixar qualquer possibilidade.

²⁷⁴ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Agosto/eleicoes-seguras-saiba-como-surgiu-a-urna-eletronica-e-por-que-ela-esta-em-constante-processo-de-evolucao>>. Acesso em: 11 mai. 2017.

²⁷⁵ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Informatización ... cit.**

²⁷⁶ A comissão trabalhou até o dia 30 de agosto de 1995 e foi composta pelos seguintes nomes: Presidente: Ministro Ilmar Galvão; Relator: Dr. Paulo César Bhering Camarão; Membros: Dr. Antônio Villas Boas Teixeira de Carvalho; Dr. Célio Assumpção; Juiz Fernando Marques de Campos Cabral; Dr. Gilberto Circunde; Desembargador Gilberto Niederauer Corrêa; Dr. Jorge Lheureux de Freitas; Dr. Luiz Roberto da Fonseca; Juiz Luiz Sérgio Neiva de Lima Vieira; Dr. Márcio Luiz Guimarães Callaço; Juiz Milton Loff; Dr. Roberto Siqueira; Juiz Wander Paulo Marotta Moreira. CAMARÃO, Paulo César Bhering. **O Voto Informatizado**: Legitimidade Democrática. São Paulo: Empresa das Artes, 1997.

²⁷⁷ O anteprojeto envolvia não só propostas relacionadas com a informatização do voto, mas reforma de toda a legislação. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/188095/ReformadaLegEleitoral.pdf?sequence=5>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

²⁷⁸ VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Prefácio. In: CAMARÃO, Paulo César Bhering. **O Voto Informatizado**: Legitimidade Democrática. São Paulo: Empresa das Artes, 1997.

²⁷⁹ Simpósio: Urna Eletrônica ... *cit.*

2. O voto deveria ser registrado por um processo universal, por número. Por quê? Por vários motivos: número, analfabeto conhece; número, pode-se colocar código *brille* que o deficiente visual também conhece; número garante qualquer mudança no sistema eleitoral sem ter que jogar fora todo o processo já inventado e inventar outro se mudar para voto distrital, distrital misto, sistema parlamentarista, qualquer um, se tiver necessidade de fazer plebiscito; o número é universal. Não foi fácil convencer os políticos que eles deveriam deixar a sua marca que sempre foi o seu nome. José Sarney é uma marca, Lula é uma marca, e vai por aí. Para que passassem a ser votados através de um número, foi exigida muita negociação no Congresso Nacional, mas os nossos congressistas à época entenderam que deveriam votar uma lei que permitisse o eleitor votar através somente do número. Não poderíamos nunca colocar o voto alfabético, digamos assim, porque nenhum sistema tem a competência semântica de interpretar a vontade do eleitor. Se o eleitor votar Luiz, com “z”, mas o candidato fosse Luís, com “s”, a máquina nunca poderia assumir o voto para o Luís, com “s”, porque o eleitor registrou Luiz, com “z”. Não existe sistema semântico que possa fazer isso, até porque a legislação não permite. Então, essa solução numérica foi a segunda premissa estabelecida.

3. O eleitor, antes de confirmar o voto, teria que ter o direito de visualizar o nome, o número, a sigla do partido e a foto estampados, para que ele tivesse certeza absoluta de que estava efetivamente votando naquele candidato que ele queria, confirmar o voto e efetivamente votar.

4. Deveria ser um sistema simples, porque teríamos que ensinar a votar 120 milhões de brasileiros com todo tipo de formação, tanto o doutor em PhD, quanto o analfabeto, o índio ... Então, tinha que ser um sistema de fácil integração.

5. Teria que ser rústico, leve e pequeno, para ser armazenado e transportado em condições favoráveis; por exemplo, transportado por canoa, transportado por Toyota em lugares que nem estrada tem, ou transportado na cabeça. Então, tinha que ser leve, rústico, pequeno e fácil de transportar.

6. Teria que ter autonomia de funcionamento. No Brasil, talvez os senhores não saibam, temos cerca de 20 mil Seções Eleitorais que não têm sem luz elétrica. Não têm mesmo, são salas de aula de interior deste nosso país que não têm energia elétrica. Lá funciona uma Seção Eleitoral. Então, a urna teria que ter autonomia de funcionamento, funcionar sem necessidade de conexão a uma tomada, teria que ter bateria própria.

7. Teria que servir exclusivamente para votar. Não poderíamos usar computador para votar. Computador é um instrumento que não foi feito para votar. Ele é frágil, grande, difícil de transportar e caro.

8. Teria que ser barato. Não somos um país rico, teríamos que fabricar milhares e milhares de urnas eletrônicas. Hoje, temos 406 mil urnas eletrônicas, não poderia ser caro.

Finalizados os trabalhos da comissão, esses pressupostos mínimos para a urna eletrônica a ser desenvolvida foram passados para uma segunda equipe

técnica²⁸⁰ responsável pela elaboração do edital de licitação, especificações técnicas do hardware, do software e dos serviços agregados. Licitada por meio de concorrência pública internacional, cuja Comissão de Licitação foi presidida pelo Jurista especialista em Licitações, Jessé Torres, a vencedora foi a empresa Unisys Brasil Ltda., com proposta de R\$ 69.762.178,60 (sessenta e nove milhões, setecentos e sessenta e dois mil, cento e setenta e oito reais e sessenta centavos)²⁸¹.

Assim, naquele mesmo ano a urna foi apresentada e utilizada nas eleições para atender aproximadamente um terço do eleitorado brasileiro, ou seja, cerca de 100 milhões de pessoas²⁸². Nas eleições seguintes, 1998²⁸³, votaram eletronicamente setenta e cinco por cento dos eleitores, sendo ampliado para cem por cento nas eleições do ano 2000²⁸⁴.

Entretanto, parece que a opção pela adoção de um sistema eletrônico de votação não convenceu a todos como uma boa solução e ainda suscita muita

²⁸⁰ Os técnicos que participaram dessa comissão eram não só integrantes da própria Justiça Eleitoral, mas também das Forças Armadas, do Ministério da Ciência e Tecnologia e do Ministério das Comunicações. Eis os nomes: Antônio Ézio Marcondes Salgado, do Instituto de Pesquisas Espaciais – INPE, do Ministério da Ciência e Tecnologia; Major Elifas Chaves Gurgel do Amaral, do Departamento de Informática do Ministério do Exército; Jessé Torres Pereira Júnior, Juiz de Direito do Estado do Rio de Janeiro; José Antônio Ribeiro Milani, do Centro de Pesquisas e Desenvolvimento – CPqD da Telebrás; Luiz Antônio Raeder, Coordenadoria de Sistemas Eleitorais do TSE; Capitão de Corveta Luiz Oávio Botelho Lento, do DTM do Ministério da Marinha; Mauro Hissao Hashioka, do Instituto de Pesquisas Espaciais – INPE do Ministério da Ciência e Tecnologia; Oswaldo Catsumi Imamura, do Instituto Tecnológico da Aeronáutica – ITA; e Paulo César Bhering Camarão, Secretário de Informática do TSE, Presidente do Grupo Técnico. CAMARÃO, Paulo César Bhering. *Op. cit.*, p. 85.

²⁸¹ *Idem*, p. 99.

²⁸² Conforme informação do Tribunal Superior Eleitoral, naquelas eleições, votaram com urnas eletrônicas 57 cidades compostas pelas capitais dos estados e as cidades com mais de 200 mil eleitores, além de Brusque-SC. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antteriores/eleicoes-1996/eleicoes-1996>>. Acesso em: 11 mar. 2017. Para atender esse quantitativo de eleitores, o Tribunal Superior Eleitoral distribuiu 77.479 urnas eletrônicas. *Idem*, p. 89.

²⁸³ Em 1998 a votação eletrônica ocorreu em 537 municípios, abarcando aproximadamente 40 milhões de eleitores, o que correspondia a cerca de 75% do eleitorado da época. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Agosto/eleicoes-seguras-saiba-como-surgiu-a-urna-eletronica-e-por-que-ela-esta-em-constante-processo-de-evolucao>>. Acesso em: 11 mar. 2017.

²⁸⁴ As eleições do ano 2000 apresentou significativa redução do número de votos inválidos para os cargos de vereador quando comparada com as eleições anteriores (de 13,51% para 6,09%), o que pode ter sido provocado pela facilitação do processo de votação por meio da digitação do número do candidato. FLEISCHER, David. As eleições municipais no Brasil: uma análise comparativa (1982-2000). **Opinião Pública**, v. 8, n. 1, p. 80-105, mai. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762002000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 mar. 2017.

desconfiança. É comum vermos nas vésperas das eleições e, principalmente após a divulgação dos resultados das urnas, calorosos debates sobre a necessidade de retroceder ao voto de papel e supostas notícia de que o sistema eleitoral eletrônico seria passível de invasão por *hacker*²⁸⁵.

3.2 Desconfiança Eleitoral

Como destacado pelo historiador José Murilo de Carvalho²⁸⁶, a emergência de um governo democrático com reconquista de direitos políticos e ampliação de direitos sociais não impediu o desencantamento político e *déficit* de confiança dos cidadãos brasileiros nas instituições democráticas, associado a uma ineficiência governamental para solucionar os problemas sociais e econômicos do país.

De fato, pesquisas de opinião mostram a grande desconfiança da população brasileira quanto as suas instituições em geral e, em especial, àquelas de natureza democrática, vejamos os últimos dados:

Tabela 1 – Índice de Confiança nas Instituições

	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
Corpo de Bombeiros	1º	88	1º	85	1º	86	1º	83	1º	77	1º	73	1º	81
Igrejas	2º	76	2º	73	2º	72	2º	71	2º	66	2º	66	2º	71
Forças Armadas	3º	71	3º	69	3º	72	3º	71	3º	64	3º	62	3º	63
Organizações da Sociedade Civil	8º	61	6º	61	9º	55	8º	56	6º	49	4º	56	4º	59
Escolas Públicas	6º	62	7º	60	6º	59	9º	55	7º	48	6º	53	5º	57
Polícia	12º	52	13º	52	13º	49	12º	53	8º	48	7º	51	6º	53
Empresas	7º	61	8º	60	7º	59	6º	57	9º	47	8º	50	7º	53
Presidente da República	5º	66	4º	69	4º	65	5º	62	11º	42	12º	43	8º	50
Sistema Público de Saúde	14º	49	15º	47	12º	52	10º	54	12º	41	9º	48	9º	49
Bancos	9º	61	10º	58	14º	47	16º	42	15º	37	13º	43	10º	46

²⁸⁵ Nesse sentido, o site Via Mundo relata que um *hackeres* de 19 anos de idade teria invadido o sistema da Justiça Eleitoral do Rio de Janeiro para fraudar as eleições daquele estado. Disponível em: <<http://www.viomundo.com.br/denuncias/voto-eletronico-hacker-de-19-anos-revela-no-rio-como-fraudou-eleicao.html>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

²⁸⁶ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania ... cit.*

Governo da cidade onde mora	10º 53	14º 50	16º 41	15º 44	14º 41	16º 42	11º 41
Poder Judiciário e Justiça	13º 52	12º 53	10º 55	14º 45	16º 32	14º 43	12º 34
Eleições e sistema eleitoral	15º 49	11º 56	11º 53	11º 53	13º 41	10º 48	13º 33
Sindicatos	16º 46	16º 44	15º 44	13º 47	10º 46	15º 42	14º 33
Governo Federal	11º 53	9º 59	8º 57	7º 57	5º 51	11º 44	15º 30
Meios de Comunicação	4º 71	5º 67	5º 60	4º 63	4º 56	5º 54	16º 22
Congresso Nacional	17º 35	17º 38	17º 35	17º 36	17º 29	17º 35	17º 22
Partidos Políticos	18º 31	18º 33	18º 28	18º 29	18º 25	18º 30	18º 17

Fonte: Pesquisa Ibope Inteligência 2015²⁸⁷

Como se vê, instituições essenciais à democracia, como Partidos Políticos, Congresso Nacional, Eleições e sistema eleitoral, bem como Poder Judiciário e Justiça amargam os mais baixos índices de confiança da população.

Nada obstante isso, José Álvaro Moisés²⁸⁸ ressalta que a desconfiança não é algo totalmente indesejável em uma democracia. Uma certa dose de desconfiança nas instituições pode ser sinal sadio do distanciamento dos cidadãos de uma esfera da vida social sobre a qual tem pouco controle. É o que acontecem em muitas democracias antigas e consolidadas como Itália, Japão, Alemanha, Estados Unidos, Inglaterra, França, Suécia e Canadá, que convivem com índices crescentes de desconfiança dos seus cidadãos quanto às suas instituições²⁸⁹.

Ademais, como ressalta Pippa Norris²⁹⁰, as democracias que são capazes de sustentar ciclos continuados de desenvolvimento econômico e social, também alcançam a qualificação cognitiva dos seus cidadãos, o que estimula um quadro de desconfiança dos grupos mais bem informados. Porém é preciso ter cuidado quando

²⁸⁷ Disponível em: <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/ics_brasil.pdf>. Acesso em: 1 mai. 2017.

²⁸⁸ MOISÉS, José Álvaro. **Cultura política ... cit.**

²⁸⁹ MOISÉS, José Álvaro. Cidadania, confiança e instituições democráticas. In: **Lua Nova**, São Paulo, n. 65, p. 71,94, 2005.

²⁹⁰ NORRIS, Pippa. The growth of critical citizens? In: NORRIS, Pippa. **Critical citizens: global support for democratic government**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

se trata de democracias que ainda enfrentam o desafio de enraizar a sua justificação ético e política nos hábitos e condutas dos seus cidadãos. Nesses casos, a desconfiança generalizada “pode evidenciar dificuldades de funcionamento do regime, ao comprometer ações de coordenação, de cooperação e de solidariedade social”²⁹¹.

No mesmo sentido, José Álvaro Moisés considera que “a desconfiança em excesso, sobretudo em continuidade de tempo, pode significar que, tendo em conta as suas orientações normativas, expectativas e experiências, os cidadãos percebem as instituições como algo diferente, senão oposto, àquilo para o qual existem”. Nesse caso, a inércia das instituições diante das demandas sociais que reconhecem suas deficiências geram suspeição, descrédito e desesperança que comprometem a aquiescência, obediência e submissão dos cidadãos às leis e às estruturas que regulam a vida na sociedade²⁹².

Diante disso, o presente trabalho preocupou-se com o baixo índice de confiança institucional relacionado com as eleições e sistema eleitoral brasileiro. Isso porque, como visto na tabela 1, na última pesquisa realizada sobre o assunto a confiança institucional sobre a instituição eleitoral foi a mais baixa dos últimos anos, com 33 pontos em uma escala de 0 a 100.

Embora não disponhamos de elementos para avaliar o porquê dessa baixa credibilidade, temos um importante indício que não pode ser deixado de lado: o resultado apertado do segundo turno das eleições presidenciais de 2014, que garantiu a reeleição da candidata do Partido dos Trabalhadores (PT), Dilma Rousseff²⁹³. Dito resultado foi formalmente questionado junto ao Tribunal Superior Eleitoral pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) que formulou pedido de auditoria sobre o resultado final da apuração das eleições, sob a alegação de que “... os dias que se

²⁹¹ MOISÉS, José Álvaro. A desconfiança nas instituições democráticas. **Opinião Pública**, Campinas, v. XI, n. 1, p. 33-63, mar. 2005.

²⁹² *Idem*.

²⁹³ Segundo informação divulgada pelo Tribunal Superior Eleitoral, Dilma Rousseff recebeu 54.501.118 votos, enquanto Aécio Neves recebeu 51.041.155 votos, o que corresponde a uma diferença de 3,28% dos votos válidos. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-candidaturas-2014/estatisticas-eleitorais-2014-resultados>>. Acesso em: 1 mai. 2017.

sucederam ao encerramento da eleição em segundo turno revelaram, no que tange ao resultado final do pleito eleitoral, uma somatória de denúncias e desconfianças por parte da população brasileira”²⁹⁴.

Paradoxalmente, essa mesma população que diz desconfiar das eleições e sistema eleitoral brasileiro parece que desconhece que ditas questões são atribuições de um órgão específico do Poder Judiciário, a Justiça Eleitoral. Conforme pesquisa de opinião comandada pela pesquisadora Luciana Gross Cunha, da Fundação Getúlio Vargas, no 2º semestre de 2013, 8% dos entrevistados declaram que não sabem nada sobre essa divisão do Judiciário; 45 % diz que só conhece de ouvir falar; 44% conhece pouco (44%); e apenas 4% dizem conhecer bem a justiça eleitoral, sendo certo que esse conhecimento declarado é maior quanto maior a renda e escolaridade do entrevistado²⁹⁵.

Assim, torna-se preocupante constatar que embora o índice de confiança nas instituições eleitorais seja baixíssimo, a população pouco conhece sobre o seu funcionamento. Daí a preocupação do presente trabalho, que busca alimentar o debate sobre a democracia brasileira e o uso da urna eletrônica, para que as decisões políticas que a cercam e a opinião da população quanto a essas instituições não sejam manipuladas por interesses estranhos à democracia.

3.2.1 Governança Eleitoral

Como vimos até aqui, atualmente não basta dizer que os pressupostos democráticos existem em um determinado país, é necessário mais. É necessário que se acredite e confie neles, sob pena de enfraquecimento das conquistas democráticas e impedir importantes avanços²⁹⁶.

²⁹⁴ Trecho da petição, extraído do voto do relator. AE nº 1578-04 DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 04 nov. 2014.

²⁹⁵ CUNHA, Luciana Gross; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. **Justiça Eleitoral: opinião pública e confiança institucional**. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/13779-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 25 abr 2017.

²⁹⁶ *Idem*.

Ou seja, atualmente, para que um regime seja considerado democrático exige-se não só a legitimidade da sua origem e fundamentação dos mandatos eletivos, mas também o estabelecimento de padrões de confiabilidade, imparcialidade política, correção e eficácia administrativa da autoridade que organiza o processo eleitoral²⁹⁷.

Diante dessas ideias, atualmente tem-se desenvolvido o conceito de “governança eleitoral”, que significa um conjunto de regras e instituições que organizam a competição político-eleitoral²⁹⁸ para garantir que o resultado das urnas seja justo, transparente e, sobretudo, aceito pelos competidores políticos, estabilizando e pacificando as disputas de poder²⁹⁹.

No Brasil, conforme Vitor Marchetti, o modelo de governança eleitoral adotado desde a revolução de 1930 é constitucionalizado e judicializado. Por isso o protagonismo do Poder Judiciário na seara eleitoral, que não fica restrito somente à administração das eleições, mas ao contencioso eleitoral e à normatização de certas regras eleitorais³⁰⁰.

Nesse contexto, a justiça eleitoral assume o protagonismo da gestão eleitoral brasileira, mantendo em suas mãos o exercício de funções administrativas, normativas, jurisdicionais e consultivas relacionadas como o processo eleitoral³⁰¹.

Isso implica que, a pesar da denominação de “Justiça”, que indicar ênfase no seu caráter jurisdicional, esta instituição também é dotada de outras atribuições

²⁹⁷ BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. **A justiça Eleitoral brasileira: modelo de governança eleitoral**. In: Paraná Eleitoral, revista brasileira de direito eleitoral e ciência política. Curitiba, v. 4, n. 2, 189-216, 2015.

²⁹⁸ CUNHA, Luciana Gross; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. *Op. cit.*

²⁹⁹ MARCHETTI, Vitor. **Governança eleitoral: o modelo brasileiro de justiça**. In: Dados, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 865-893, 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582008000400003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 26 de abril de 2017.

³⁰⁰ *Idem*.

³⁰¹ CÂNDIDO, Joel J. *Ob. cit.*, p. 57.

relacionadas com a gestão de todo o processo eleitoral, razão pela qual Olivar Coneglian a alcunha como o “Poder Executivo das eleições”³⁰².

Além disso, em decorrência dessa função gerencial das eleições, a justiça eleitoral também possui função normativa e consultiva.

A função normativa decorre da redação do art. 121 da Constituição Federal de 1988, que estabelece que “lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, juízes de direito e das juntas eleitorais”. Como essa lei complementar ainda não foi editada, o Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965) foi recepcionado pela Constituição de 1988 nos pontos que não colidiram com ela³⁰³, entre eles, os artigos que autorizam o Tribunal Superior Eleitoral a expedir instruções para a fiel execução do código (art. 1º, parágrafo único, e art. 23, IX).

Em razão disso, referido tribunal se torna capaz de editar normas gerais, abstratas e impessoais que estariam dotadas de “força de lei” e que são importantes para a operacionalização do Direito Eleitoral, sobretudo por consolidar a copiosa e difusa legislação eleitoral em vigor, conferindo mais segurança e transparência na aplicação desse ramo especializado do direito. No entanto, José Jairo Gomes ressalta que ter força de lei não significa “ser lei”. Isto é, face o princípio da legalidade, previsto no art. 5, II, da Constituição Federal, essas normas não poderão contrariar textos de lei, que seriam dotados de hierarquia normativa superior³⁰⁴.

Com um pensamento ainda mais restritivo sobre essa competência normativa da justiça eleitoral, Eneida Desiree Salgado o considera absolutamente inconstitucional. Para a pesquisadora, as normas do jogo democrático eleitoral não podem ser elaboradas em gabinetes ou salas de sessões sem terem sido submetidas a um processo de fundamentação pública e construção democrática. Ou seja, as regras eleitorais precisam de ampla discussão parlamentar com caráter deliberativo e participação das minorias para serem dotadas de legitimidade. Ademais, a

³⁰² CONEGLIAN, OLIVAR. A Justiça Eleitoral: o Poder Executivo das eleições, uma justiça diferente. In: **Direito eleitoral contemporâneo: doutrina e jurisprudência**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

³⁰³ CÂNDIDO, Joel J. *Ob. cit.*, p. 57.

³⁰⁴ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 9ª ed. – São Paulo: Atlas, 2013, p. 69-70.

Constituição de 1988 expressamente se refere à reserva de lei para questões eleitorais, como o estabelecimento de hipóteses de inelegibilidade infraconstitucionais (art. 14, §9º), para a organização e competência da Justiça Eleitoral (art. 121) e ao impor a anterioridade específica em matéria eleitoral (art. 16). Argumenta a pesquisadora, ainda, que a função legislativa está reservada ao Poder Legislativo, com restritiva exceção das espécies previstas nos incisos IV e V do art. 59 da Constituição (medidas provisórias e leis delegadas), não havendo delegação legislativa constitucional para a justiça eleitoral, razão pela qual o que se poderia admitir é, tão somente, a competência dessa justiça para expedição de instruções que se destinem à sua função administrativa, sem a possibilidade de inovação no sistema jurídico ou atingir efeitos sobre particulares³⁰⁵.

A despeito disso, ainda subsiste a função consultiva, exercida pelo Tribunal Superior Eleitoral para responder, sobre matéria eleitoral, através de consultas que lhes forem feitas, em tese, por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido (art. 23, XII). Também é exercida pelos Tribunais Regionais Eleitorais, mas com legitimação restrita às autoridades públicas ou partidos daquela esfera federativa (art. 30, VIII).

Nesse contexto, Tito Costa considera que as respostas às consultas possuem caráter normativo visto as mesmas estão para a justiça eleitoral como as súmulas estão para o Supremo, visto que, de fato, comumente após a resposta à suas consultas, o Tribunal Superior Eleitoral expede Resoluções para conferir-lhe esse caráter geral.

Porém, Eneida Desiree Salgado também critica a função normativa exercida pela justiça eleitoral³⁰⁶:

Não obstante, a resposta a consultas levou a alterações profundas nas regras do jogo democrático e ao afastamento de dispositivo constitucional expreso. Ainda que o próprio Poder Judiciário faça a leitura constitucionalmente adequada das resoluções e das consultas, na realidade essas manifestações do poder regulamentar da Justiça Eleitoral vêm inovando na ordem jurídica,

³⁰⁵ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 229-247.

³⁰⁶ *Idem*, p. 241.

sem qualquer reação por parte do Supremo Tribunal Federal ou, ainda, sob o seu comando.

Foi assim na “verticalização das coligações” e na possibilidade de decretação de perda de mandato eletivo por desfiliação partidária sem justa causa...

Nada obstante as críticas quanto a constitucionalidade de certas funções do justiça eleitoral, o fato é que o modelo brasileiro de administração das eleições que atualmente é exercido no Brasil compreende três diferentes níveis de atuação: a) a formulação de regras (*rule making*); b) a aplicação das regras (*rule application*); e c) a resolução de conflitos (*rule adjudication*)³⁰⁷.

Entretanto, conforme Luciana Gross Cunha e Fabiana Luci de Oliveira, com base em dados levantados na pesquisa de Índice de Confiança na Justiça Eleitoral Brasileira – o ICJBrasil, da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, a opção por conferir ao Poder Judiciário a tarefa de comandar o processo eleitoral parece que está na contramão das críticas e questionamentos que esse poder costuma sofrer quanto a sua capacidade de atender aos anseios sociais frente à denúncias de lentidão nos processos e parcialidade nas decisões³⁰⁸.

Por outro lado, Álvaro Augusto de Barbosa Barreto considera que a opção de conferir a administração das eleições à um órgão especializado do Poder Judiciário dotado de uma série de prerrogativas distintas dos outros órgãos do mesmo Poder conferiu, em verdade, mais confiança a essa fiscalização³⁰⁹.

De certa forma é o que também pensa Vitor Marchetti, que considera que o modelo de governança eleitoral construído no Brasil a partir da Revolução de 1930 foi decisivo para os caminhos prósperos no processo de transição democrática³¹⁰.

Isso parece ir de encontro com a pesquisa de opinião realizada pelo ICJ Brasil que questionou quem deveria ser o principal responsável pela fiscalização do processo eleitoral. A maioria dos entrevistados respondeu que considera que essa

³⁰⁷ BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. *Op. cit.*

³⁰⁸ CUNHA, Luciana Gross; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. *Op. cit.*

³⁰⁹ BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. *Op. cit.*

³¹⁰ MARCHETTI, Vitor. *Op. cit.*

tarefa deveria ser protagonizada pelo Poder Judiciário ao lado do Ministério Público³¹¹.
Vejam os.

Tabela 2 – Principal responsável pela fiscalização do processo eleitoral

Responsável	Total
Os próprios eleitores	50%
O Ministério Público	43%
O Poder Judiciário	35%
A polícia	16%
A mídia	13%
A Presidência da República	10%
O Congresso Nacional	9%
As ONGs	7%
Os partidos políticos	6%
Não sabe	45%

Fonte: ICJBrasil, 30 Trimestre 2013³¹².

A pesar disso entendo que o resultado da pesquisa da Tabela 2 deve ser visto com cautela. Isso porque, o mesmo contrasta com o resultado apontado na Tabela 1, que indica baixo índice de confiança da população naquilo que é a atividade fim da Justiça Eleitoral, a administração das eleições e do sistema eleitoral. Ora, se não há confiança sobre as eleições e sistema eleitoral como é que a população confia no judiciário para a fiscalizar as eleições?

Isso parece ser explicado pelo resultado de outro questionamento realizado na mesma pesquisa, que indica o baixo nível de conhecimento da população sobre o papel desempenhado pela Justiça Eleitoral³¹³.

³¹¹ A pergunta direcionada aos entrevistados foi a seguinte: “Agora gostaria de falar sobre eleições. Em 2012 tivemos eleições para prefeito e vereadores em todo o país. E em 2014 haverá eleições para presidente, governadores, senadores e deputados. Na sua opinião, quem deveria ser o principal responsável por fiscalizar as eleições no país? E em segundo lugar? CUNHA, Luciana Gross; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. *Op. cit.*..

³¹² Os percentuais não somam 100% devido à possibilidade de escolha de até dois atores.

³¹³ CUNHA, Luciana Gross; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. *Op. cit.*..

De outro viés, a governança eleitoral a cargo de um órgão do poder judiciário precisa ser tratada com cautela, na medida que esse poder não é diretamente *accountable*, ou seja, não está legitimado por um processo eleitoral de votação popular. Por isso torna-se ainda mais importante a análise do grau de confiança institucional da justiça eleitoral pela sociedade, de modo que a avaliação do seu desempenho seja monitorada para manter a estabilidade democrática através de um “estoque” de confiança que garantirá o respeito as suas decisões³¹⁴.

Daí também a importância dos instrumentos de *accountability* que poderão ampliar os modos de fiscalização e participação do processo eleitoral e permitir à população verificar o pleno atendimento dos anseios democráticos por meio da instituição eleitoral³¹⁵.

3.3 Accountability

Há mais de duas décadas tenta-se encontrar a tradução do termo inglês *accountability* para a língua portuguesa³¹⁶. Sem muito sucesso, o que os pesquisadores conseguiram até agora foi traduzir o significado, mas ainda assim longe de um consenso³¹⁷.

Com ponto de partida para a significação, Anna Maria Campos publicou em 1990 o primeiro escrito sobre o tema, onde considerou que o termo *accountability* foi obra de Frederich Mosher em *Democracy and the public service*³¹⁸ que, por sua vez, o conceitua como sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de uma pessoa ou organização de responder pelo seu desempenho frente a outra pessoa.

³¹⁴ FALCÃO, Joaquim; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. **Poder Judiciário e Competição Política: as eleições de 2010 e a lei da “ficha-limpa”**. In: Opinião Pública, Campinas, v. 18, n. 2, 2012, p. 337-354.

³¹⁵ CUNHA, Luciana Gross; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. *Op. cit.*

³¹⁶ CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de administração pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

³¹⁷ PINHO, José Antonio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** 2009. Disponível em: < <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/1645>>. Acesso em 7 mai. 2017.

³¹⁸ CAMPOS, Anna Maria. *Op. cit.*

No entanto, para Andreas Schedler³¹⁹ parece que a dificuldade de conceituação do termo decorre da subexploração dogmática do seu significado mesmo para a sua língua original, permanecendo evasivo, com fronteiras indefinidas e estrutura interna confusa. Ainda assim, sua concepção identifica um caráter bidimensional através de duas dimensões: *answerability* e *enforcement*. A primeira (*answerability*) decorre da necessidade de informação e justificação, ou seja, a obrigação do mandatário público de informar, explicar e responder pelos seus atos. Já a segunda (*enforcement*) remete a capacidade das agências de impor sanções e perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos.

Diante disso, como já vimos em linhas anteriores quando tratamos da poliarquia de Roberth Dahl, a ideia de *accountability* está intrinsicamente ligada à democracia como forma de prestação de contas daquele que exerce o poder para aqueles que delegaram o poder.

Em uma didática forma de ilustrar esse esquema de delegação e assunção de responsabilidade, José Antônio Gomes de Pinho representa-a da seguinte forma: “ ‘A’ delega responsabilidade para ‘B’ → ‘B’, ao assumir a responsabilidade, deve prestar contas de seus atos para ‘A’ → ‘A’ analisa os atos de ‘B’ → feita tal análise, ‘A’ premia ou castiga ‘B’ ”³²⁰.

Levando em conta essas posições dos personagens do *accountability*, Guillermo O'Donnell o classifica em vertical e horizontal³²¹. Para o autor, *accountability* vertical diz respeito ao direito do cidadão, eleitor, de manter os governantes sob controle. Ocorre por meio de eleições razoavelmente livres e justas, quando o cidadão pode premiar ou punir o político votando contra ou a favor dele ou daqueles que ele apoia. Além disso, também pode ser exercido por meio de algum tipo de organização individual ou coletiva para a reivindicação ou mesmo denuncia de atos ilícitos de

³¹⁹ SCHEDLER, Andreas. **Conceptualizing accountability**. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M.F. (ed.) *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies*. Bolder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999. *Apud* PINHO, José Antonio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Op. cit.*

³²⁰ PINHO, José Antonio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Op. cit.*

³²¹ O'DONNELL, Guillermo. **Accountability ... cit.**

autoridades. Por tudo isso, também depende de uma cobertura de imprensa razoavelmente livre, tal como também é exigido para as poliarquias.

Já o *accountability* horizontal é definido como “a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas”. Ou seja, o *accountability* horizontal é praticado entre instituições e decorre do princípio da harmonia entre os poderes. Pressupõe um conjunto de instituições empoderadas e capazes de prontamente agir para o monitoramento de rotinas e até mesmo imposição de sanções em razão de omissões de agentes de Estado³²².

Além dessas duas clássicas classificações, outros tipos de *accountability* vem sendo identificados. David Stark e Laszlo Bruszt³²³, por exemplo, desenvolveram o conceito de *accountability* estendida³²⁴. Nesse novo tipo de *accountability* os autores referem-se a uma rede de instituições políticas autônomas que limitam a arbitrariedade dos governantes. Difere-se do *accountability* vertical pois não se limita ao período das eleições, alargando-se através do tempo. Também não se confunde com o conceito de *accountability* horizontal, embora também envolva cadeia de responsabilização institucional, pois vai mais além ao envolver não só as instituições internas estatais, mas também outras instituições políticas e agentes organizados da sociedade civil.

Outra forma é o *accountability* puro. Considerado por Andrew Arato como um modelo idealizado de *accountability*, envolveria o conceito de *accountability* horizontal, ao qual ele denomina como político, e assemelha-se ao modelo de democracia parlamentar britânico, mas “com algumas melhorias”³²⁵.

³²² *Idem*.

³²³ STARK, David; BRUSZT, Laszlo. *Op. cit.*

³²⁴ Na versão traduzida do texto em questão, foi utilizada a expressão “responsabilidade política estendida” ao qual deixamos de reproduzir para manter o uso da expressão original em inglês “*accountability*”, diante da dificuldade de tradução ao qual já nos referimos.

³²⁵ ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e *accountability*. **Lua Nova**, v. 55, p. 56, 2002.

A primeira melhoria envolveria a necessidade de abandonar o bicameralismo e instituir uma única câmara legislativa para que a atribuição de responsabilidade não possa ser “jogada” para o outro poder ou câmara como ocorre no Presidencialismo e no bicameralismo³²⁶. A segunda, pelo mesmo motivo da primeira, envolve a crítica ao governo de coalizão, pois a culpa pelos erros podem ser dissipadas entre os parceiros políticos impedido a real responsabilização dos culpados³²⁷. A terceira, trata de instituição de prazos eleitorais mais curtos, modos relativamente fáceis de dissolver a legislatura e, ainda, impossibilidade limite de tempo para reeleição. Isso porque, entende o autor, que o *accountability* tem relação com o tempo. Quanto mais tempo se leva para responsabilizar um indivíduo, mais difícil pode ser. Além disso, como no regime parlamentar o *accountability* do Executivo é exercido pelo Parlamento através do voto de desconfiança, deveria haver um meio dos eleitores realizarem o *accountability* sobre o Parlamento de um modo mais fácil e eficaz do que somente com as eleições. E ainda, ao considerar que não pode haver limite para a reeleição, o autor sustenta que aquele que não se candidata nas eleições subsequentes não sofrem *accountability* eleitoral. Assim, para não se “livrarem” desse ônus, não deveria ser restringida a possibilidade de reeleição³²⁸. A quarta trata do fim das contribuições eleitorais privadas e manutenção de um sistema público de financiamento. Isso porque, a influência nas campanhas das fontes especiais de financiamento impedem a real avaliação do candidato ou partido pelos eleitores. A quinta considera que o modelo constitucional deveria permitir a aprovação de emendas ou revisão por mera maioria absoluta. Quando se exige uma maioria qualificada para a aprovação de alterações constitucionais, a vontade de uma minoria pode prevalecer, o que enfraquece o *accountability* do partido do governo, que pode culpar essas minorias pela não aprovação das medidas. De outro modo, o recurso à corte constitucional também seria mais uma “desculpa” que evitaria o *accountability* dentro do próprio parlamento. Diante de tudo isso, como se vê, é inequívoco que esse tipo de

³²⁶ *Idem.*

³²⁷ *Idem.*

³²⁸ *Idem.*

accountability é utópico e impossível de concretização no constitucionalismo do século XXI³²⁹.

Por fim, identifica-se, ainda, o *accountability* social. O seu conceito foi utilizado em vários trabalhos dos pesquisadores Catalina Smulovitz e Enrique Peruzzotti, sendo entendido como:

... conjunto diverso de iniciativas movidas por ONGs, movimentos sociais, associações civis, ou seja, meios independentes orientados por uma preocupação comum por melhorar a transparência e *accountability* das ações estatais. Dito conjunto de atores e iniciativas incluem distintas ações orientadas a supervisionar o comportamento de funcionamento de agências públicas, denunciar e expor casos de violação da lei ou de corrupção por parte de autoridades, e exercer pressão sobre as agências de controle para que ativem os mecanismos de investigação e sanção que correspondem. Esse conjunto heterógeno de obras sociais desenvolve novos recursos que se somam ao repertório clássico de instrumentos eleitorais e legais de controle das ações de governo³³⁰.

O desenvolvimento da teoria sobre o *accountability* social teve lugar especialmente junto aos países da América Latina quando as novas poliarquias apresentavam déficit de instrumentos tradicionais de *accountability* (vertical e horizontal)³³¹. Caracteriza-se por ser exercido por entidades muitas vezes despersonalizadas, como movimentos sociais e imprensa jornalística de denúncia ou até mesmo associações civis, mas que compartilham a preocupação comum quanto a melhoria do funcionamento das instituições representativas. O seu local de atuação é o espaço público não estatal, em um amplo contexto de liberdades de informação e manifestação³³².

Por isso, mesmo tendo sido originado pelo déficit quanto às formas tradicionais de *accountability*, também contribui para o aperfeiçoamento dos mesmos. Nesse sentido, quando denúncias de casos de fraude, clientelismo político, corrupção e

³²⁹ *Idem*.

³³⁰ PERUZZOTTI, Enrique. La política de *accountability* social en América Latina. **Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social**, p. 245-264, 2006.

³³¹ O'DONNELL, Guillermo. **Accountability ... cit.**

³³² PERUZZOTTI, Enrique. *Op. cit.*

malversação de recursos são descobertos através do *accountability* social e divulgados ao público, inegavelmente passam a exercer influência junto ao eleitorado (*accountability* vertical) e sobre as instituições e organismos competentes para exercer a fiscalização, controle e punição quanto aos atos estatais (*accountability* horizontal)³³³.

Ademais, o *accountability* social contribui para assinalar déficit institucionais. Isso porque pode denunciar casos de corrupção ou de ilegalidade por parte de agentes ou órgãos públicos, forçando a atuação dos mecanismos de o *accountability* horizontal como o Poder Judiciário ou comissões parlamentares de inquérito. Permite, ainda, indicar o mau funcionamento sistemático de uma determinada instituição, impulsionando para o aperfeiçoamento e melhoria da mesma. Com isso, também contribui para o aprimoramento da qualidade das instituições e incremento dos índices de confiança³³⁴.

Diante disso tudo, no caso brasileiro, o funcionamento de instrumentos de *accountability* sobre as eleições e processo eleitoral assumem o protagonismo para o incremento dos índices de confiança dessas instituições. Por isso a preocupação do presente estudo em apresentar os diferentes meios de controle disposto na legislação eleitoral que permitem a fiscalização e transparência do uso da urna eletrônica. Acredita-se que com a ampla divulgação dos mesmos possamos dar um passo à frente no processo de aprimoramento da nossa democracia e superar a desconfiança quanto a fidedignidade do resultado eleitoral.

3.3.1 Sistemas de controle e segurança da urnas eletrônicas

Tratar do tema segurança da urna eletrônica em uma pesquisa jurídica pode passar a falsa impressão da necessidade de incursão em assuntos extrajurídicos relacionados com as questões tecnológicas. De certo, a segurança da urna eletrônica

³³³ *Idem.*

³³⁴ *Idem.*

envolve temas desse tipo e que só podem ser bem respondidas por especialistas na área³³⁵.

É nesse sentido que merece destaque a opinião de Paulo César Bhering Camarão, segundo o qual as urnas eletrônicas são equipamentos de informática que, como tais, estão sujeitas, teoricamente, à fraudes e invasões, que precisam ser controladas³³⁶:

Vejam bem, para se fraudar alguma coisa, precisa-se de três pilares básicos. Primeiro, interesse em fraudar. Se não houver interesse não se frauda, nem que esse interesse seja curiosidade, nem que seja desafio. Às vezes é financeiro, como quando se frauda um banco. Segundo, recurso: você tem que ter equipamento para ajudar a fraudar, tem que ter inteligência para fraudar. Terceiro, o tempo. Havendo interesse, havendo recuso computacional, inteligência, etc., e, havendo tempo, se consegue fraudar, sem dúvida. O que fizemos? Eliminamos essas variáveis. Além de colocarmos princípios de segurança cada vez mais sofisticados que a tecnologia permite, nos eliminamos também essas três coisas.

Primeiro, para fraudar uma urna eletrônica tem que fraudar, uma a uma, e são 400 mil³³⁷. Segundo, para fraudar uma urna eletrônica e quebrar o sistema de criptografia, as assinaturas digitais, os processos de recursão implementados em todo o projeto, o interessado vai precisar de inteligência e de equipamento. Terceiro, toda a segurança é colocada em cima da horam de tal maneira que ninguém tenha tempo. Então, nós buscamos eliminar esses três fatores.

A cada eleição que passa, a Justiça Eleitoral vem buscando colocar mais segurança, aquilo que a tecnologia permite, custe o que custar, porque a segurança do voto é fundamental.

Além disso, não basta nós dizermos que está seguro. Não basta a Justiça Eleitoral dizer que o processo é seguro, imune à fraude. É preciso que as nossas universidades, os nossos partidos políticos, os nossos candidatos e, acima de tudo, a nossa população, que é a mais interessada, tenha certeza

³³⁵ A propósito, vários estudos já foram realizados para analisar a tecnologia das urnas eletrônicas quanto ao grau de confiança e segurança, por exemplo: Relatório Unicamp (2002), contratado pelo TSE (Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/relatorio-final-de-avaliacao-do-sistema-informatizado-das-eleicoes>>. Acesso em 10 mar. 2010); Relatório COOPE-UFRJ (2002), encomendado pelo Partido dos Trabalhadores (Disponível em: <<http://www.angelfire.com/journal2/tatawilson/coppe-tse.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2010); Relatório SBC (2003), fruto de um acordo entre o TSE e a Sociedade Brasileira de Computação (Disponível em: <http://eurydice.nied.unicamp.br/portais/interhad/nied/interhad/miscelanea/MC750_MO825/design-redesign-da-urna-eletronica/trabalhos-relacionados/TSE.pdf.1.pdf>. Acesso em 10 mar. 2017); Relatório FACTI-CENPRA (2008), desenvolvido por pesquisadores do Centro de Pesquisa Renato Archer, contratados pelo TSE.

³³⁶ Simpósio: Urna Eletrônica ... *cit.*.

³³⁷ Atualmente são 532.000 urnas eletrônicas, conforme informações prestadas pelo Secretário de Tecnologia da Informação do Tribuna Superior Eleitoral do TSE, Giuseppe Dutra Janino, em 20 de abril de 2017.

de que o processo é imune à fraude. Por isso, desde o início, também, buscamos dar transparência a todo o processo; não só colocar a segurança, como também aliar a segurança à transparência ...

Assim, diante da inquestionável premissa de que como qualquer outro sistema eletrônico, a urna eleitoral brasileira está sujeita à fraudes que colocariam em risco a nossa democracia, urge investigar se a legislação eleitoral que a rodeia atende aos preceitos de lisura, transparência e fidedignidade do resultado das urnas esculpidos na Constituição de 1988³³⁸.

Para tanto, a legitimidade para a fiscalização de todo o processo eleitoral - que inclui não só o processo de desenvolvimento dos sistemas de informática, mas também o alistamento eleitoral, candidaturas, propaganda, votação, apuração e totalização - é conferida ao Ministério Público, como guardião do regime democrático (art. 127, da Constituição de 1988) e aos partidos políticos e coligações (art. 66 da Lei nº 9.0504/97 e art. 6º, §3º, da Resolução TSE 23.456/15 e art. 66, da Lei nº 9.504/97)³³⁹.

Porém, quando a fiscalização envolve os sistemas de computador desenvolvidos pelo Tribunal Superior Eleitoral a legitimidade é ainda mais ampliada para incluir não só o Ministério Público, os partidos políticos e coligações, mas também outras instituições envolvidas no processo democrático e no desenvolvimento de tecnologias, são elas (art. 1º, art. 3º, art. 5º, art. 15 ao 20, da Resolução TSE nº 23.458/15)³⁴⁰:

- a) Partidos políticos e coligações;
- b) Ordem dos Advogados do Brasil;

³³⁸ TAVARES, André Ramos; MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues. O voto eletrônico no Brasil. In: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estudos Eleitorais**, 2011, p. 22.

³³⁹ A despeito da omissão legal quanto a possibilidade de fiscalização sobre as outras fases do processo eleitoral (preparatória e diplomação), também entende-se cabível a fiscalização nessas fases, o que vem sendo aplicado por toda a Justiça Eleitoral. CÂNDIDO, Joel J.. *Ob. cit.*, p. 602.

³⁴⁰ Apesar da indicação contida no texto legal que exige que a fiscalização seja feita por técnicos indicados, a doutrina reclama que essa restrição é descabida e seria melhor que o texto mencionasse a palavra "representante". CÂNDIDO, Joel J.. *Ob. cit.*, p. 604.

- c) Ministério Público;
- d) Congresso Nacional;
- e) Supremo Tribunal Federal;
- f) Controladoria Geral da União;
- g) Departamento de Polícia Federal;
- h) Sociedade Brasileira de Comunicação;
- i) Conselho Federal de Engenharia e Agronomia; e
- j) departamentos de Tecnologia de Informação de universidades, que poderão realizar fiscalização e auditoria em ambiente específico e sob supervisão do próprio TSE.

Assim, já na fase de desenvolvimento dos sistemas, tais instituições podem fiscalizar os trabalhos do Tribunal Superior Eleitoral em ambiente controlado, sem acesso à internet e com prévia assinatura de termo de sigilo e confiabilidade (art. 3º, *caput*, da Resolução TSE nº 23.458).

Ultimado o trabalho de desenvolvimento dos sistemas, o Tribunal Superior Eleitoral os apresenta em uma cerimônia pública franqueada a qualquer interessado (art. 4º, *caput*, e §1º da Resolução TSE nº 23.458/15).

Nessa cerimônia, os sistemas são testados, compilados e submetidos a um importante instrumento de controle e segurança, a “assinatura digital”³⁴¹, que é realizada pelo Tribunal Superior Eleitoral (art. 21 e 22, da Resolução TSE nº 23.458/15), bem como pelos partidos e coligações, Ordem dos Advogados do Brasil, Ministério Público, Congresso Nacional, Supremo Tribunal Federal, Controladoria Geral da União, Departamento de Polícia Federal, Sociedade Brasileira de Comunicação, Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, e departamentos de

³⁴¹ O funcionamento da assinatura digital no Brasil é regado pela Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

Tecnologia de Informação de universidades, caso demonstrem interesse (art. 23 a 32, da Resolução TSE nº 23.458/15)³⁴².

Após a assinatura digital, serão gerados os resumos digitais (hash) de todos os programas fonte, programas-executáveis, arquivos fixos dos sistemas, arquivos de assinatura digital e chaves públicas, sendo entregue a cópia dos resumos digitais aos legitimados para a posterior fiscalização (art. 8º da Resolução TSE nº 23.458/15).

Para a segurança física do sistema, os arquivos referentes aos programas-fonte, programas-executáveis, arquivos fixos dos sistemas, arquivos de assinatura digital, chaves públicas e resumos digitais dos sistemas e dos programas de assinatura digital e verificação apresentados pelas entidades e agremiações são gravados em mídias não regraváveis e armazenados em cofre da Secretaria de Tecnologia da Informação do Tribunal Superior Eleitoral (art. 10 da Resolução TSE nº 23.458/15).

Com isso encerra-se a cerimônia de assinatura digital e lacração do sistema, que somente podem ser alterados por decisão do Presidente do Tribunal Superior Eleitoral ou seu substituto e com a assinatura digital de todos aqueles que assinaram no ato de lacração do sistema (art. 12, § 1º da Resolução TSE nº 23.458/15).

No prazo de cinco dias contados do encerramento da cerimônia de lacração, os legitimados para a fiscalização ainda podem impugnar os programas apresentados em petição fundamentada (art. 8º da Resolução TSE nº 23.458/15 e art. 66, §3º, da Lei nº 9.504/15).

A verificação da assinatura digital e dos resumos digitais (hash) pode ser realizada, ainda, durante outras etapas do processo eleitoral, são elas: a) a cerimonia de geração de mídias; b) carga e lacração das urnas; e c) desde as quarenta e oito horas que antecedem o início da votação até as 17 horas do dia das eleições, quando

³⁴² Quanto a importância da assinatura digital dos sistemas eleitorais, assim se pronunciou a ministra Cármen Lúcia, no julgamento da ADI 4.543-DF, em 11/4/2013: "técnica criptográfica que busca garantir que o programa de computador da urna não foi modificado de forma intencional ou não perdeu suas características originais por falha na gravação ou leitura. Ademais, com a assinatura digital se tem a garantia da autenticidade do programa gerado pelo Tribunal Superior Eleitoral".

poderão ser verificados os Sistemas de Transporte de Arquivos de Urna Eletrônica, os Subsistema de Instalação e Segurança e a Solução JE-Connect instalados nos equipamentos da Justiça Eleitoral (art. 33, da Resolução TSE nº 23.458/15).

Dita verificação também pode ser feita após o pleito, mas desde que sejam relatados fatos e apresentados indícios e circunstâncias que a justifiquem, sob pena de indeferimento (art. 34 da Resolução TSE nº 23.458/15)³⁴³.

Ultimada a lacração do sistema, o passo seguinte é o registro de candidatura, que é instrumentalizado através de um dos sistemas específicos desenvolvidos pelo Tribunal Superior Eleitoral, o Sistema de Candidaturas Módulo Externo (CANDex), disponibilizado pela internet para que os partidos políticos e coligações apresentem as candidaturas para o pleito que se aproxima (art. 22, da Resolução TSE nº 23.455/15).

Após processados e julgados os pedidos de registro de candidatura e suas eventuais impugnações, o sistema de candidaturas é fechado, dando-se início à geração das mídias, realizada em ato público (art. 20 a 23, da Resolução 23.456/15).

Nesse momento, são extraídos os dados do sistema de registro de candidaturas e do cadastro dos eleitores³⁴⁴ para armazená-los nas mídias (pendrive) que serão utilizadas nas urnas eletrônicas (art. 21, §3º, da Resolução TSE nº 23.456/15).

Encerrada a geração de mídia, em ato contínuo ou em outra cerimônia pública, ocorre a carga e lacração das urnas. Ou seja, as mídias anteriormente geradas pelo Cartório Eleitoral são inseridas nas urnas que serão utilizadas nas

³⁴³ Foi o que aconteceu nas eleições presidenciais de 2014, quando a par de todas essas possibilidades de fiscalização prévia sobre os sistemas eleitorais, a segurança das urnas eleitorais foi posta em xeque pelo PSDB, que exigiu auditoria no sistema eletrônico de votação. Apresentados todos os dados ao referido partido pelo Tribunal Superior Eleitoral, não houve prova de violação do sistema ou manipulação do resultado das eleições. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Novembro/plenario-do-tse-psdb-nao-encontra-fraude-nas-eleicoes-2014>.

³⁴⁴ A partir do centésimo quinquagésimo (150º) dia que antecede as eleições, nenhum registro de alistamento eleitoral pode ser realizado ou modificado, para manter íntegra as informações dos eleitores no dia das eleições (art. 91, da Lei nº 9.504/97).

seções eleitorais, nas mesas receptoras de justificativa e urnas de contingências³⁴⁵. Todas elas são lacradas com selo específico (lacre físico) que é rubricado pelas autoridades e fiscais de partido ou coligações ali presentes (art. 24, da Resolução TSE nº 23.456/15).

Durante esse período deve ser realizado, ainda, auditoria por meio de teste de votação aleatório em pelo menos uma urna por município da Zona Eleitoral para a verificação visual da integralidade dos dados que foram carregados nas urna (art. 31, da Resolução TSE nº 23.456/15).

Para conferir mais segurança às urnas, na véspera das eleições o Tribunal Superior Eleitoral divulga na internet a tabela de correspondência entre urnas e seções, o que impede eventual troca de urna após o início da votação (art. 35, da Resolução TSE nº 23.456/15).

Com isso, as urnas estão prontas para serem distribuídas para os locais de votação.

Porém, antes que a primeira urna seja ligada no dia das eleições ainda resta mais um teste a ser feito. É a pouco conhecida, mas extremamente importante, votação paralela, que consiste em um processo simulado de votação para avaliar simultaneamente às eleições, isto é, em paralelo, a inviolabilidade da urna³⁴⁶.

Assim, no dia anterior às eleições, quando todas as urnas já receberam a carga e foram lacradas, todos os Tribunais Regionais Eleitorais realizam um sorteio para a escolha das urnas que serão aleatoriamente auditadas no estado, sendo, no mínimo e no máximo cinco urnas a serem auditadas, conforme o número de eleitores da unidade da federação (art. 51, da Resolução TSE nº 23.458/15).

³⁴⁵ Urna de contingência são urnas destinadas a substituição daquelas que apresentarem falha durante a votação, mantendo-se a integridade dos votos já computados (art. 54 e seguintes da Resolução TSE nº 23.456/2015). Nesse sentido: BASTOS, Ana Heloisa de Aragão. E quando a urna quebra durante a votação? In: Revista Eletrônica EJE, n.2, ano 5, ago/set 2015. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-2-ano-5/copy_of_por-que-a-urna-eletronica-e-segura>. Acesso em: 15 mai. 2017.

³⁴⁶ TAVARES, André Ramos; MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues. *Op. cit.*, p. 16.

Dita auditoria é realizada em um só local em cada estado, de forma pública e com expressiva circulação de pessoas, no mesmo dia e horário da votação oficial (art. 45, §1º, da Resolução TSE nº 23.458/15).

Os juízes das seções eleitorais sorteadas são imediatamente comunicados para providenciar a lacração da urna respectiva e o envio da mesma para o local designado pelo Tribunal em que ocorrerá a cerimônia pública de votação paralela (art. 54, da Resolução TSE nº 23.458).

No dia das eleições, no mesmo horário da votação oficial, é iniciado o trabalho da comissão responsável pela votação paralela. No local designado pelo respectivo Tribunal Regional Eleitoral, as urnas sorteadas são dispostas de forma pública e todos os votos nelas registrados são gravados em câmeras de vídeo (art. 57, da Resolução TSE nº 23.458).

Eleitores voluntários são convocados para simular a votação e recebem em mãos uma célula de papel previamente preenchida com um voto. Cabe ao eleitor dirigir-se a uma das urnas eletrônicas auditadas e digitar o exato voto contido na cédula de papel, que pode ser um voto correspondente a qualquer candidato registrado, nulo, legenda ou branco. Realizado o voto, a cédula de papel é depositada em uma urna de lona lacrada, de modo que tudo seja registrado pela filmagem (art. 56, § 2º, da Resolução TSE nº 23.458/15).

As 17 horas o processo de votação é encerrado e os votos são totalizados, comparando-se o resultado constante nos boletins de urnas com a votação em papel (art. 61, da Resolução TSE nº 23.458/15).

Nesse sentido, Paulo César Bhering Camarão defende a importância da votação paralela, utilizada pela primeira vez nas eleições de 2002³⁴⁷:

Já nas últimas eleições, a de 2002, foi introduzida, a pedido até dos partidos políticos, mais uma transparência bastante interessante, chamada votação paralela. Na véspera da eleição, à noite, os partidos sorteiam urnas eletrônicas em todos os Estados. Estas urnas são buscadas rapidamente, de helicóptero ou como for e, às 8h da manhã, liga-se essa urna eletrônica.

³⁴⁷ Simpósio: Urna Eletrônica ... *cit.*.

Elas são retiradas, praticamente, da Seção Eleitoral, e vota-se nela durante todo o dia; vota-se no papel e nela (a urna eletrônica). No final do dia confere-se os resultados.

Retiramos um número de urnas bastante grande, de todos os Estados, e, na presença dos partidos políticos, essa votação paralela foi feita no dia da eleição. Evidentemente, como se esperava, nenhuma urna deu resultado diferente.

De certo, segundo o atual Secretário de Tecnologia da Informação do Tribunal Superior Eleitoral, Giuseppe Dutra Janino, desde aquela primeira experiência de votação paralela em 2002 até as últimas eleições em 2016, nenhuma urna auditada na votação paralela apresentou divergência na contabilização dos votos³⁴⁸.

A preocupação com o sistema de segurança das urnas é baseado, ainda, no registro digital do voto. Através dele fica gravado aleatoriamente cada voto dado na urna, separado por cargo, em arquivo único (art. 41, da Resolução TSE nº 23.458/15). Trata-se de uma técnica criptográfica que assemelha-se a um dígito verificador, que são publicados no portal do TSE, confirmando, assim, a transparência da votação eletrônica³⁴⁹.

Essa nova tecnologia permite, ainda, que os votos sejam armazenados digitalmente, tal como foram escolhidos pelo eleitor, mas respeitado o anonimato do eleitor. Com isso, é possível realizar a recontagem dos votos sem comprometer o direito ao sigilo e auditar o sistema com a comparação do boletim de urna com o respectivo registro digital do voto³⁵⁰. Assim, passou a ser possível a recontagem dos votos, de forma automatizada, mas sem violar o sigilo do voto ou a confiabilidade no processo eletrônico de votação³⁵¹.

Além disso, após o pleito, a fiscalização pode ser feita com a análise de todos os boletins de urna e respectivas tabelas de correspondência, que são divulgados pelo

³⁴⁸ Entrevista concedida no Tribunal Superior Eleitoral em 20 de abril de 2017.

³⁴⁹ Trecho do Voto da Min. Cármen Lúcia no julgamento da ADI 4.543-DF, em 11/4/2013.

³⁵⁰ Voto da Min. Cármen Lúcia no julgamento da ADI 4.543-DF, em 11/4/2013.

³⁵¹ TAVARES, André Ramos; MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues. *Op. cit.*.

Tribunal Superior Eleitoral em até três dias após o encerramento do pleito (art. 154, Resolução TSE nº 23.456/15).

A par de todas essas possibilidades de fiscalização, ainda existe o “Teste Público de Segurança”, que deve ocorrer no segundo semestre do ano que antecede as eleições (art. 1º, da Resolução TSE nº 23.444/15)³⁵².

Serve para auditar os sistemas eleitorais utilizados para a geração de mídias, votação, apuração, transmissão e recebimento de arquivos, lacrados em cerimônia pública, incluindo o *hardware* da urna e seus *softwares* embarcados (art. 2º, da Resolução TSE nº 23.444/15).

A legitimidade para a participação é a mais ampla possível, sendo franqueada a qualquer brasileiro maior de dezoito anos, seja individualmente ou em grupo (art. 12, da Resolução TSE nº 23.444/15). Apesar disso, como destacou o Ministro Henrique Neves quando da divulgação do resultado do teste público de 2016, os Partidos Políticos não mostram interesse em participar desses testes, muito embora sejam um dos mais interessados³⁵³.

O resultado das últimas edições dos referidos testes tem contribuído para o aperfeiçoamento do sistema. Um dos mais importantes ocorreu em 2012, durante a 2ª Edição, quando os especialistas do Centro de Informática da Universidade de Brasília – UnB, Filipe Scarel, Marcelo Karam e André Miranda, liderados por Diego Aranha, conseguiram quebrar o sigilo da urna eletrônica ao descobrir a ordem cronológica em que os eleitores votaram. Não foi possível identificar os autores dos votos, mas o horário exato de cada voto e o nome dos candidatos que receberam aqueles votos³⁵⁴.

³⁵² <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/tse-realiza-teste-publico-de-seguranca-das-urnas-eletronicas.html>

³⁵³ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Marco/tse-divulga-relatorio-do-teste-publico-de-seguranca-2016>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

³⁵⁴ Disponível em: <<http://unb2.unb.br/noticias/unbagencia/unbagencia.php?id=6375#>>. Acesso em 12 mar. 2017.

Apesar disso, Wilson Veneziano, professor do Departamento de Ciências da Computação da UnB e um dos organizadores do evento considera que o feito não é suficiente para fraudar a eleição. Segundo ele, para isso seria preciso que um *hacker* ficasse anotando a ordem de votação de cada eleitor durante todo o dia. Além disso, o Secretário de Tecnologia da Informação do TSE, Giuseppe Janino, considerou que o sucesso da UnB se deu não só pela alta competência dos profissionais daquela equipe, mas pelas informações prévias fornecidas pelo TSE durante o teste, uma vez que foi fornecido o código fonte do sistema e explicações técnicas sobre o equipamento³⁵⁵.

O que importa é que a partir desse teste o TSE implantou melhorias no sistema, como o já citado Registro Digital do Voto³⁵⁶ que passou a embaralhar os votos e aumentar a segurança. Ou seja, a vantagem desse tipo de teste é apontar eventual falhas para que sejam corrigidas antecipadamente.

Mas a segurança no processo eletrônico de votação não para por aí e não fica restrito aos especialistas em tecnologia ou doutores do Direito. A transparência é acessível a todo e qualquer cidadão através do site da justiça eleitoral na internet, aplicativos para celular ou programa de computador, tudo desenvolvido pelo Tribunal Superior Eleitoral para possibilitar o acompanhamento do resultado das eleições em tempo real. Através dessa importante ferramenta o eleitor pode conferir os boletins de cada urna eletrônica do país, bem como analisar os resultados por zona eleitoral, município, candidato ou partido³⁵⁷.

Com essa tecnologia, o eleitor pode analisar o boletim de urna que foi impresso na sua seção eleitoral e verificar se os votos ali constantes foram efetivamente contabilizados na totalização pelo Tribunal Superior Eleitoral. Ora, aquele trabalho realizado no caso PROCONSULT, que mobilizou inúmeras pessoas

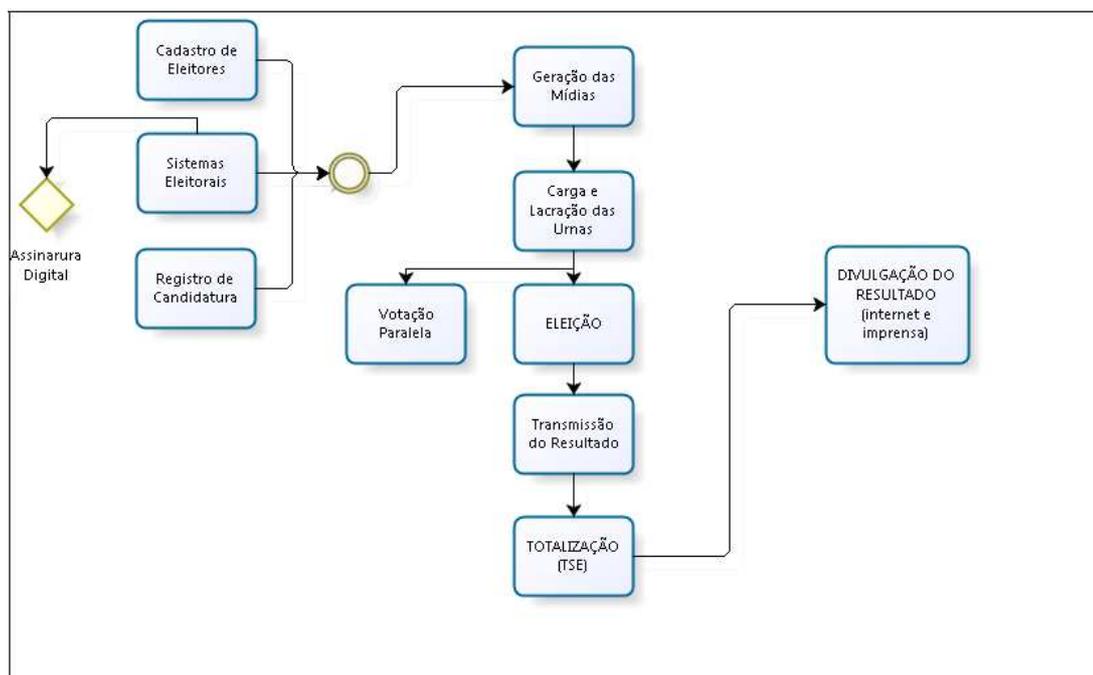
³⁵⁵ Disponível em: < <http://unb2.unb.br/noticias/unbagencia/unbagencia.php?id=6375#>>. Acesso em 12 mar. 2017.

³⁵⁶ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Janeiro/serie-urna-eletronica-testes-publicos-de-seguranca-demonstram-transparencia-e-atestam-confiabilidade-da-urna>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

³⁵⁷ Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2016/resultados-eleicoes-2016>>. Acesso em 10 mar. 2017.

e exigiu altos gastos para o desenvolvimento de programa de computador que fosse hábil para somar os resultados de todos os boletins de urnas do estado, agora pode ser realizado por um único eleitor munido de um simples computador pessoal com um programa básico de planilhas.

Gráfico 2 – Fluxograma de processamento de dados na urna eletrônica



3.3.2 Voto impresso

Uma das grandes reivindicações comumente organizadas em face do sistema eletrônico de votação trata do voto impresso³⁵⁸. Argumentam os seus defensores que somente através do mesmo seria possível efetivamente auditar o

³⁵⁸ O juiz Carlos Prudêncio, aquele mesmo que liderou a votação eletrônica em Brusque nas eleições de 1989, é um dos defensores do voto impresso que “seria uma garantia a mais para evitar quaisquer dúvidas dos partidos políticos”. TAVARES, Lucas Tavares. Criador das urnas eletrônicas defende mudanças no atual sistema de votação. **A Tribuna**, Santos, 5 nov. 2000. Local. In: SANTIAS, Paulo Roberto. Documento Brasil: 13 anos de democracia digital, origem e história da urna eletrônica. S.I.: Prefeitura Municipal de Brusque, 2003, p. 145.

resultado da votação mediante o confronto entre os votos que foram impressos e os votos registrados pelo sistema da Justiça Eleitoral³⁵⁹.

Foi isso o que ocorreu nas eleições de 2002. Após forte pressão política daquele mesmo PDT que agiu para descortinar a fraude no caso PROCONSULT, foi aprovada a Lei nº 10.408/2002, que alterou a redação do art. 59 da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97) e obrigou Tribunal Superior Eleitoral a promover de forma progressiva o sistema de impressão do voto a partir das eleições 2002³⁶⁰.

O mecanismo de impressão deveria permitir a conferência visual e depósito do voto pelo eleitor, sem contato manual, em urna lacrada. Na véspera do dia das eleições caberia ao juiz eleitoral, em audiência pública, sortear três por cento das urnas de cada zona eleitoral, respeitado o mínimo de três urnas por município, para providenciar a contagem manual dos votos impresso e conferência com os números divulgados no respectivo boletim de urna³⁶¹.

A experiência nas eleições 2002 demonstrou que aquela nova tecnologia causava problemas maiores do que os que já existiam. Segundo dados disponibilizados no Relatório das Eleições 2002, elaborado pelo Tribunal Superior Eleitoral com informações coletadas em todos os regionais, nos locais onde o voto foi impresso os custos foram muito maiores, visto que foi necessária uma nova e forte logística para distribuição e armazenamento das urnas de lona que receberiam os votos impressos. Além disso, foram registrados grande número de falhas nas impressoras, o que exigiu a intervenção humana para a abertura das urnas de lona que deveriam estar lacradas. Tal expediente acabou por violar o sigilo do voto em muitos casos, o que desaguou na necessidade de anulação do resultado da votação

³⁵⁹ ARANHA, Diego F.; KARAM, Marcelo Monte; MIRANDA, André de; SCAREL, Felipe. **Vulnerabilidades no software da urna eletrônica brasileira**. Relatório Técnico, 2012. Disponível em: <<http://lasca.ic.unicamp.br/media/publications/relatorio-urna.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

³⁶⁰ BRASIL. Lei nº 10.408, de 10 de janeiro de 2002. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, para ampliar a segurança e a fiscalização do voto eletrônico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10408.htm#art4. Acesso em: 10 mar. 2017.

³⁶¹ Artigo 1º da Lei nº 10.408/2002, que introduziu os parágrafos 4º ao 8º do art. 59 da Lei nº 9.504/97.

em várias seções e a divergência entre o resultado apurado no voto impresso e no boletim de urna³⁶².

Diante de tudo isso, o Congresso Nacional acabou por rever aquela decisão e revogou a disposição que estabelecia o voto impresso, mas não sem antes criar uma contrapartida. Após propostas de estudiosos em tecnologia, foi editada a Lei nº 10.740/2003 que introduziu o já citado Registro Digital do Voto³⁶³.

Entretanto, em 2009 a questão voltou à baila com a publicação da Lei nº 12.034, que reformou a lei eleitoral em vários aspectos e reintroduziu o voto impresso. A partir das eleições de 2014, inclusive, o voto impresso deveria ser adotado com as seguintes regras, previstas no art. 5º da citada lei:

§ 1º A máquina de votar exibirá para o eleitor, primeiramente, as telas referentes às eleições proporcionais; em seguida, as referentes às eleições majoritárias; finalmente, o voto completo para conferência visual do eleitor e confirmação final do voto.

§ 2º Após a confirmação final do voto pelo eleitor, a urna eletrônica imprimirá um número único de identificação do voto associado à sua própria assinatura digital.

§ 3º O voto deverá ser depositado de forma automática, sem contato manual do eleitor, em local previamente lacrado.

§ 4º Após o fim da votação, a Justiça Eleitoral realizará, em audiência pública, auditoria independente do software mediante o sorteio de 2% (dois por cento) das urnas eletrônicas de cada Zona Eleitoral, respeitado o limite mínimo de 3 (três) máquinas por município, que deverão ter seus votos em papel contados e comparados com os resultados apresentados pelo respectivo boletim de urna.

§ 5º É permitido o uso de identificação do eleitor por sua biometria ou pela digitação do seu nome ou número de eleitor, desde que a máquina de identificar não tenha nenhuma conexão com a urna eletrônica.

Entretanto a constitucionalidade do art. 5º da referida lei foi submetida ao Supremo Tribunal Federal por meio da Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 4.545 ajuizada pela Procuradoria Geral da República com pedido de liminar. Em 19 de

³⁶² Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2017/Fevereiro/serie-voto-impresso-primeira-experiencia-com-impresao-do-voto-foi-nas-eleicoes-de-2002>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

³⁶³ Artigo 1º da Lei nº 10.740/2003, que alterou os parágrafos 4º ao 7º do art. 59 da Lei nº 9.504/97.

outubro de 2011 o Plenário do Supremo, por unanimidade, deferiu medida cautelar para suspender a eficácia do dispositivo questionado, o que foi confirmado pela decisão final de mérito, em 11 de abril de 2013.

Naquele julgamento, o voto da Relatora, Ministra Cármen Lúcia, considerou que o segredo do voto é um direito fundamental destinado a garantir a inviolabilidade do querer democrático por deixá-lo intangível a qualquer forma de pressão. Porém, a impressão do voto fere exatamente esse direito.

Segundo a relatora, o mecanismo de identificação por meio de assinatura digital serviria como a prova do voto e, por consequência, seria instrumento para todo o tipo de coação contra o eleitor, tal como já foi visto por um longo período da nossa história política. A impressão do voto também criaria uma discriminação odiosa em relação às pessoas portadoras de necessidades especiais visuais e aos analfabetos, que não teriam como verificar seus votos impressos e necessitariam da ajuda de terceiros, em mais uma frontal violação ao sigilo do voto que igualmente deve ser assegurado a todos. Além disso, o mecanismo previsto no § 5º da norma impugnada violaria o lema “um eleitor, um voto”. Isso porque até que o eleitor considerasse correto o voto que foi impresso, a votação continuaria aberta, permitindo a impressão de outros votos.

A decisão invocou, ainda, o princípio da proibição do retrocesso, na medida em que o direito de sigilo do voto foi uma conquista que deixou o eleitor a salvo das práticas opressoras há muito conhecidas na nossa história.

Outrossim, segundo a decisão, a norma impugnada leva a um contexto de desconfiança, o que é o contrário do que o sistema constitucional deseja. A desconfiança, conforme ressaltou a relatora, “é próprio das ditaduras, não é garantia de democracia. Um sistema que se vem mostrando seguro e eficiente poderia vir a ter quebrantada esta referência de impessoalidade se prevalecesse o artigo questionado”³⁶⁴.

³⁶⁴ Trecho do Voto da Min. Cármen Lúcia no julgamento da ADI 4.543-DF, em 11/4/2013.

Os inconvenientes do voto impresso não parariam por aí. Em 2002 tornaram-se públicas as demoras nas filas nas seções de votação onde o modelo foi utilizado. A necessidade de instalação de impressora, softwares e modo de transmissão de dados mais complexo deixa o computador da urna eletrônica mais lento e mais sujeito a panes. Além disso, aumenta-se o risco de fraudes com cópias e trocas de votos. Sobre essas questões, foram esclarecedoras as informações técnicas prestadas pela Secretaria de Informação do Tribunal Superior Eleitoral que merecem ser abaixo transcritas³⁶⁵.

A) No caso de uma recontagem, a simples perda de um pedaço de papel poderá causar inconsistências, podendo gerar impugnação da seção eleitoral, criando um novo tipo de vulnerabilidade no sistema. Esta vulnerabilidade pode ser explorada no reduto eleitoral do candidato opositor provocando a anulação das urnas. Da mesma forma, votos impressos podem ser inseridos, provocando a mesma impugnação;

B) Mesmo sendo automática, existe a dependência da intervenção manual no processo de organização dos votos e, conseqüentemente, traz de volta a possibilidade de fraudes. Ademais, a quantidade de urnas a ser verificada, posteriormente a realização das eleições, é muito grande e o tempo para realização desta auditoria está sujeito à morosidade dos trabalhos manuais;

C) O eleitor não tem como saber se o voto que ele viu sendo impresso na seção eleitoral é o mesmo que está sendo recontado na Junta Eleitoral;

D) A auditoria sugerida afeta a proclamação do resultado. Hoje, no mesmo dia da eleição, os resultados são conhecidos. Com a obrigatoriedade da auditoria, poderá haver uma demora significativa para proclamação dos resultados. A indefinição do resultado tem custo imensurável para o país. Nos locais de auditoria será necessária a mobilização de todos os envolvidos na eleição até a definição do resultado;

E) Caso seja dada como válida a contagem manual dos votos em papel, quando houver discrepância com a votação eletrônica, isto tem o efeito de tornar o registro precário em papel soberano sobre a votação na urna eletrônica. Um retorno aos problemas já superados das eleições em urnas de lona e cédulas de papel;

F) Cada candidato derrotado vai poder alegar que a eleição foi fraudada pela urna eletrônica, e irá insistir em que a única verdadeira indicação da preferência dos eleitores reside nos votos em papel, mesmo que não haja qualquer prova de irregularidade ou adulteração. Assim, a recontagem dos votos impressos tornar-se-á o método padrão de contagem de votos, o que significa um retrocesso, pois o antigo processo de votação manual é suscetível a fraudes e por isso foi abandonado no Brasil; e

G) A utilização do voto impresso não implica na desnecessidade de auditar o software. A auditoria e fiscalização dos partidos e entidades do processo eletrônico sempre serão importantes e necessárias. Destaca-se que uma auditoria do software centralizada no TSE provê uma auditoria generalizada,

³⁶⁵ Extraído do voto da Min. Cármen Lúcia no julgamento da ADI 4.543-DF, em 11/4/2013.

já que o software tem uma única versão. A confiabilidade da versão única pode ser verificada de forma amostral em qualquer ponto do país.

A decisão também apreciou a questão orçamentária. Segundo cálculos da Secretaria de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade do TSE, o custo das eleições seria impactado com um aumento aproximado em mais de cento e quarenta por cento, o que lesaria o princípio da economicidade dos gastos públicos (art. 70 da Constituição) e, ainda, o princípio da eficiência no cuidado da coisa pública em busca de idêntico e melhor resultado (art. 37 da Constituição).

Foi considerado, ainda, que o Brasil recebeu avaliação positiva da UNESCO em 2010 quanto a sua inovação tecnológica, sendo a urna eletrônica um fator positivo nessa avaliação.

No voto, a Ministra também considerou que o sistema de segurança da urna é eficaz ao utilizar-se do sistema de votação paralela, assinatura digital, resumo digital e registro digital do voto. Ademais, em laudo técnico realizado pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, a pedido do Tribunal Superior Eleitoral, concluiu-se que “o sistema eletrônico de votação atende às exigências fundamentais do processo eleitoral, ou seja, o respeito à expressão do voto do eleitor e a garantia do seu sigilo”³⁶⁶.

Entretanto, os críticos do sistema não ficaram satisfeitos e conseguiram aprovar a reintrodução do voto impresso por meio de uma nova lei, nº 13.165/2015, que incluiu o artigo 59-A na Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), com a seguinte redação:

Art. 59-A. No processo de votação eletrônica, a urna imprimirá o registro de cada voto, que será depositado, de forma automática e sem contato manual do eleitor, em local previamente lacrado.

Parágrafo único. O processo de votação não será concluído até que o eleitor confirme a correspondência entre o teor de seu voto e o registro impresso e exibido pela urna eletrônica.

³⁶⁶ O conteúdo completo do referido relatório está disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/relatorio-final-de-avaliacao-do-sistema-informatizado-das-eleicoes>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

Inicialmente a questão foi objeto de veto da então Presidente da República Dilma Rousseff, sob o argumento do alto custo da implantação da medida, estimada em, aproximadamente, R\$ 1,8 bilhão. Além disso, esse aumento significativo de despesas não teria sido acompanhado do impacto orçamentário-financeiro, nem da adequação orçamentário, em contrariedade à Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015³⁶⁷.

Porém, em 18 de novembro de 2015, o veto presidencial foi derrubado pelo Congresso com o voto favorável de 368 deputados e 56 senadores, tornando a impressão do voto obrigatória a partir das eleições gerais de 2018.

Assim, conforme prevê o art. 12 dessa novel legislação, até as eleições de 2018 “será implantado o processo de votação eletrônica com impressão do registro do voto a que se refere o art. 59-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997”.

Contudo, a questão parece que ainda não está sedimentada. Isso porque está em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal o projeto de lei PLS 392/2014, de autoria do Senador Paulo Bauer, do PSDB-SC, que propõe nova alteração na legislação para que, embora todas as urnas eletrônicas passem a ter um mecanismo para a impressão do voto, nem todas as urnas necessitariam imprimir os votos. Segundo a proposta, “Na véspera do dia da votação, o juiz eleitoral, em audiência pública, sorteará três por cento das urnas de cada zona eleitoral, respeitado o limite mínimo de três urnas por Município, que deverão ter seus votos impressos contados e conferidos com os resultados apresentados pelo respectivo boletim de urna”³⁶⁸.

Assim, considerando que o princípio da anterioridade eleitoral previsto no art. 16 da Constituição estabelece que a lei que alterar o processo eleitoral não se aplicará

³⁶⁷ Mensagem de Veto nº 358, de 29 de setembro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Msg/VEP-358.htm>. Acesso em: 10 mar. 2017.

³⁶⁸ Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119376>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

às eleições que ocorrer em até um ano da data da sua vigência, o Congresso Nacional ainda poderá deliberar sobre a questão até, aproximadamente, o final de setembro de 2017, o que parece ser imperioso diante das notícias de um rombo no orçamento de 2017 no importe de aproximadamente R\$ 58,2 bilhões³⁶⁹.

Ora, se não há dinheiro para custear despesas mais básicas como saúde e educação, como se pode imaginar o aumento de R\$ 1,8 bilhão para custear eleições com voto impresso? Esse é o prejuízo que a corrupção vem causando ao país e que precisa ser mais debatido pela sociedade.

Quanto a operacionalização desse novo projeto, segundo informação prestada pelo atual Secretário de Tecnologia da Informação do Tribunal Superior Eleitoral, o órgão está trabalhando para implantar o voto impresso para as próximas eleições em 2018. Para tanto, pretende-se que, à semelhança do que ocorreu nas eleições em 2002, somente algumas cidades sejam contempladas com o novo modo de votação, que será realizado em um novo tipo de urna eletrônica, que está sendo projetada pelos técnicos do TSE e que deve dar nova cara à nossa conhecida urna³⁷⁰.

Mas isso não é suficiente. Isso porque, a legislação aprovada se restringiu a determinar a realização do voto impresso sem preocupar-se sobre o modo de contagem e fiscalização. Ora, o voto será impresso para quê? Para ficar guardado na urna? Ou toda urna deverá ser apurada eletronicamente e manualmente, retomando as mesas apuradoras? Ou, ainda, o que parece mais razoável, só serão contados os votos impressos em caso de impugnação? Mas nesse caso, como seria a recontagem? Como seria auditada? Onde seria realizada? Em quanto tempo? O que será feito com os votos das urnas não impugnadas? Quanto tempo serão armazenados pela justiça eleitoral?

³⁶⁹ Disponível em: < <http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2017/03/orcamento-tem-corte-de-r-421-bilhoes-maior-que-o-esperado.html>>.

³⁷⁰ Entrevista concedida no Tribunal Superior Eleitoral em 20 de abril de 2017. O protótipo da nova urna eletrônica já foi apresentado pelo TSE e deve ser utilizado em cerca de 35 mil seções eleitorais nas eleições 2018. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2017/Maio/urna-eletronica-tera-novo-layout-nas-eleicoes-de-2018>>. Acesso em 8 mai. 2017.

Estas questões, que parecem óbvias, não foram normatizadas pelo legislador, deixando um perigoso vácuo legal que enfraquece todo o sistema eletrônico de votação brasileiro duramente construído ao longo de mais de duas décadas. Ademais, na esteira do pensamento de Eneida Desiree Salgado, entendo que o Tribunal Superior Eleitoral não poderá imiscuir-se para suprir essa omissão legal através do seu poder normativo, sob pena de ferir a separação dos poderes e invadir a competência do Poder Judiciário na tarefa de realizar as escolhas legais e inovar no ordenamento jurídico³⁷¹. Estas são questões nodais para o futuro do nosso processo eleitoral, que não podem ser privadas de um amplo debate deliberativo para conferir-lhe legitimidade democrática.

3.3.3 *Biometria e controle da fraude*

Não custa lembrar que a utilização da tecnologia de identificação biométrica não se restringe à justiça eleitoral, sendo de suma importância para setores nevrálgicos da vida nacional como a emissão de passaporte, carteira de habilitação e cartão nacional do SUS³⁷².

No âmbito eleitoral, a primeira eleição com identificação biométrica foi autorizada pelo Tribunal Superior Eleitoral através da Resolução nº 22.688, de 13 de dezembro de 2007. Os municípios escolhidos foram Fátima do Sul/MS, Colorado do Oeste/RO e São João Batista/SC, que se submeteram a prévia revisão do eleitorado para a colheita das digitais e registro de fotografia junto aos cadastros da Justiça Eleitoral.

³⁷¹ SALGADO, Eneida Desiree. *Op. cit.*, p. 229-247.

³⁷² GOMES, José Jairo. *Op. cit.*, p. 96.

Após esse primeiro teste, dezenas de outros municípios também foram estruturados e autorizados a implantar o processo biométrico, aumentando a credibilidade da justiça eleitoral³⁷³.

Nesse novo mecanismo de controle da fraude eleitoral passou-se a acautelarse que somente aquele eleitor que possui as suas digitais cadastradas pela justiça eleitoral alcançará com êxito a finalização do voto eletrônico³⁷⁴.

Com isso, a adoção da biometria no sistema eleitoral veio para controlar a fraude na falsa identificação do eleitor, concretizando princípios e aspirações antigas de todo o sistema democrático como a veracidade, a sinceridade e a autenticidade do voto e das eleições³⁷⁵.

A biometria também veio para tratar os casos de fraude relacionados com o duplo ou múltiplo alistamento eleitoral. Isso porque, como o cadastro único eleitoral as digitais dos eleitores são confrontadas mediante um procedimento conhecido como batimento (Resolução TSE nº 21.538/2003)³⁷⁶.

Porém, mesmo assim não cessaram notícias, principalmente logo após as eleições, que dariam conta de eleitores que teriam comparecido a sua sessão eleitoral e ficaram impedidos de votar pois uma outra pessoa já havia votado no seu lugar. Um desses casos foi narrado pelo site de notícias G1 com a seguinte manchete: “Eleitor

³⁷³ A identificação biométrica de todo o eleitorado brasileiro vem sendo feita de forma gradativa, conforme disciplinam as Resoluções nº 23.335/2011 e 23.366/2011, ambas do Tribunal Superior Eleitoral.

³⁷⁴ RAMAYANA, Marcos. **Comentários sobre a Reforma Eleitoral**: Lei nº 12.034/2009, emenda constitucional nº 58/2009, Lei nº 12.016/2009. Niterói: Impetus, 2010, p. 98.

³⁷⁵ GOMES, José Jairo. *Op. cit.*, p. 96.

³⁷⁶ A título de exemplo, em matéria divulgada no site da Revista Época é narrada a curiosa estória de Claudeomir, que por cinquenta vezes compareceu a diferentes cartórios eleitorais do estado de Goiás para fazer diferentes títulos de eleitor para si. Diz um trecho da reportagem: “Claudeomir e pelo menos outros sete integrantes de sua família fraudaram documentos para obter títulos de eleitor, com nomes e dados falsos, em cartórios eleitorais de Goiás, onde moram. Apesar da criatividade ao posar para a foto, a fraude foi descoberta – e os títulos falsos foram cancelados”. FERNANDES, Talita. **As fraudes nas eleições municipais**. Revista Época, 16 set. 2016. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2016/09/fraudes-na-eleicao-municipal.html>> . Acesso em: 11 mar. 2017.

vota no lugar de outro, apesar da verificação digital em Goiânia³⁷⁷. Narra a matéria jornalística que o eleitor compareceu à sua seção eleitoral para votar e constatou que alguém já havia assinado o caderno de votação e votado no lugar dele.

Entretanto, isso ocorreu devido ao problema conhecido como “falso negativo”. Eventualmente o leitor biométrico falha no reconhecer das digitais dos eleitores, o que obriga ao presidente de mesa a verificar a identidade do eleitor e autorizar a votação com o uso de uma senha numérica, devendo consignar o fato em ata (art. 2º, da Resolução TSE 23.208/2010). O que parece que ocorreu no caso noticiado é que o presidente da mesa em questão não diligenciou corretamente para atestar a identidade do eleitor, o que causou todo esse problema.

Outrossim, é importante que se diga que em todo local de votação é credenciada a presença de fiscais de partido e coligação, que tem a função de observar casos como esses e exigir a pronta correção do erro ou, se for o caso, anotar a ocorrência na ata da seção para que sejam adotadas medidas cabíveis pelo Juiz Eleitoral³⁷⁸.

³⁷⁷ <http://g1.globo.com/goias/eleicoes/2012/noticia/2012/10/eleitor-vota-no-lugar-de-outro-apesar-da-verificacao-digital-em-goiania.html>

³⁷⁸ Nesse sentido, vide o art. 65 da Lei nº 9.504/97 e o seguinte julgado do Tribunal Superior Eleitoral: Ementa: Anulação de eleição municipal. Fotografia - Não-aparição - Pedido de perícia de urnas. Falta de impugnação no momento da votação. Preclusão. Carga de urnas. Votos nulos - Totais coincidentes. Quebra do sigilo do voto. Relatório do log das urnas - Dificuldade na obtenção. Análise de documentos - Impossibilidade. 1. A ausência de aparição da fotografia do candidato na urna eletrônica pode ser alegada no momento da carga das urnas, nos termos do art. 9º da Resolução TSE nº 20.565/2000. Como constitui problema na votação, deve ficar consignado na ata da seção, sob pena de preclusão - Impugnação necessária. 2. A coincidência de totais de votos nulos em seções eleitorais não constitui, por si só, indício de fraude ou mesmo de eventual problema no sistema das urnas, sendo necessária a demonstração de divergência com a média geral da zona ou município. 3. As dificuldades e atrasos na obtenção dos resultados da eleição não justificam a falta de oportuna impugnação, não afastando a preclusão quanto à necessidade de perícia para a verificação da existência da fotografia do candidato. Agravo de instrumento não provido. G - AGRAVO DE INSTRUMENTO nº 2943 - Diadema/SP Acórdão nº 2943 de 22/11/2001. Relator(a) Min. FERNANDO NEVES DA SILVA.

3.4 A urna eletrônica pelo mundo

Segundo Robert A. Dahl³⁷⁹, nenhuma instituição molda mais a paisagem política de um país do que seu sistema eleitoral e partidos. É por isso, que quando comparamos a política de um país com a de outro observamos que as diferenças são imensas entre eles. Arranjos eleitorais de um lugar muitas vezes são incompreendidos no panorama político de outros. Mas o que isso significa? Será que alguns sistemas eleitorais são mais democráticos ou melhores do que outros? A resposta que Dahl arquiteta para essa indagação é que não existe uma solução única, uma vez que arranjos constitucionais variam de acordo com as necessidades de cada país.

É lugar comum ouvir comentários sobre a desconfiança quanto a adoção do sistema eletrônico de votação sob o argumento de que se países mais “desenvolvidos” e ricos não optaram por dito sistema por que o Brasil o faria? Se até o sistema de segurança digital da Casa Branca, nos Estados Unidos³⁸⁰, pode ser invadido, por que o nosso sistema eleitoral não seria?

De fato, como já dissemos, as questões tecnológicas que envolvem a adoção do sistema eletrônico de votação transcendem a abrangência do presente estudo na área jurídica. Nada obstante, questionamentos como esses não são suficientes para desqualificar o sistema adotado no Brasil e afastar a análise jurídica do caso. Assim, nas linhas seguintes pretende-se apresentar como as maiores democracias do mundo comportam-se quanto ao modo que escolheram para votar.

Para tanto, pretende-se comparar o sistema eleitoral do Brasil com outros países que estejam encobertos por contextos eleitorais similares ao nosso, ou seja: população, extensão territorial e governo democrático.

³⁷⁹ Dahl, Robert A. **Sobre ... cit.**, p. 147.

³⁸⁰ <https://noticias.terra.com.br/mundo/estados-unidos/sistema-digital-da-casa-branca-e-invadido-por-hackers-russos,3f36256e7469c410VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>

Dessa forma, para a análise da população, foram selecionados os dez países mais populosos do mundo, segundo as últimas estatísticas apresentadas pelas Nações Unidas, em 2015. São eles, em ordem decrescente: China, Índia, Estados Unidos da América, Indonésia, Brasil, Paquistão, Nigéria, Bangladesh, Rússia e México³⁸¹.

Já quanto o segundo atributo, extensão territorial, também selecionamos os dez maiores, quais sejam: Rússia, Canadá, China, Estados Unidos da América, Brasil, Austrália, Argentina, Índia, Cazaquistão e Sudão³⁸².

Por fim, para a análise do atributo democrático, utilizamos os últimos dados do índice de democracia da revista *The Economist*³⁸³, que analisou 167 países sobre os seguintes aspectos: processo eleitoral, pluralismo, liberdades civis, funcionamento do governo, participação política e cultura política, classificando-os em quatro categorias: democracia completa, democracia imperfeita, regime híbrido e regime autoritário.

Dessa forma, dos países identificados quanto a população e extensão territorial excluímos aqueles que foram considerados regimes híbridos e regimes autoritários, restando para análise os seguintes países: Canadá, Austrália, Estados Unidos da América, Índia, Indonésia, Argentina e México, o que os habilita para uma análise comparativa com o Brasil.

Para tanto, esclareço que a pesquisa a seguir apresentada fez uso de dados divulgados pelos órgãos oficiais de organização das eleições nos respectivos países, bem como informações obtidas junto à sites de notícias internacionais e locais. Ademais, para possibilitar uma melhor análise comparativa, referidos dados foram extraídos das últimas eleições nacionais de cada país.

³⁸¹ UNITED NATIONS. **Population Division:** World Population Prospects, the 2015 Revision. Disponível em: <<https://esa.un.org/unpd/wpp/>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

³⁸² COUNTRIES OF THE WORLD BY AREA. Disponível em: <http://www.nationsonline.org/oneworld/countries_by_area.htm>. Acesso em: 6 abr. 2017.

³⁸³ Disponível em: <http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2015>. <<https://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

3.4.1 Canadá

O Canadá, classificado como a 7ª maior democracia do mundo, assemelha-se ao Brasil quanto a sua grande expansão territorial. Mas as similitudes param por aí.

Conforme informações oficiais do governo daquele país, nas últimas eleições canadenses, ocorridas em 2015, o seu corpo eleitoral foi de aproximadamente 25,9 milhões de eleitores, tendo comparecido às urnas mais de 17,7 milhões deles, o que representa um índice de participação de 68,3%³⁸⁴.

Diante da conhecida preocupação canadense quanto a ideia de inclusão e pertencimento³⁸⁵, o modo de votação é facilitado com a realização das eleições em mais de um dia (eleições antecipadas) e votação pelo correio, tudo isso mantendo o direito ao sigilo do voto³⁸⁶.

Além disso, em consequência do seu sistema federalista, cada entidade política pode decidir sobre o seu método de votação. Assim, em algumas províncias já existem leis que autorizam a experimentação de testes com novos equipamentos eletrônicos em eleições parciais. No entanto é no plano local que a tecnologia tem sido mais expressiva. Desde de 2003, a partir da experiência de dez município da província de Ontário, o voto pela internet vem sendo ampliado a cada eleição, alcançando aproximadamente 2,3 milhões de eleitores daquela província nas eleições de 2014³⁸⁷.

Já no plano nacional, as eleições ainda são mantidas de um modo tradicional em papel com o voto depositado em urnas de papelão, que passaram a ser utilizadas

³⁸⁴ Disponível em: <<http://www.elections.ca/content.aspx?section=ele&dir=turn&document=index&lang=e>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

³⁸⁵ SANTOS, Boaventura de Souza. **Reconhecer para libertar**: os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003, p. 577-588.

³⁸⁶ Disponível em: <<http://www.elections.ca/content.aspx?section=vot&dir=vote&document=index&lang=e>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

³⁸⁷ <http://www.internetvotingproject.com/>

em substituição às antigas urnas de ferro que eram muito difíceis de serem transportadas pelo largo espaço territorial do país³⁸⁸.

3.4.2 Austrália

A Austrália, 6º país na lista dos maiores em extensão territorial, possui uma população de cerca de 23,9 milhões de habitantes, sendo 15,7 milhões eleitores³⁸⁹.

O alistamento e voto são obrigatórios para todos os cidadãos elegíveis que estiverem no país. O eleitor que faltar à votação e não apresentar justificativa considerada válida pelas autoridades é obrigado a pagar uma multa de vinte dólares australianos (Seção 245 da *Commonwealth Electoral Act*).

Para votar, o eleitor deve se dirigir a uma das oito mil zonas eleitorais do país. O voto é em cédulas de papel que, reconhecidamente pelo governo, são por demais complexas para algumas pessoas. Por isso a legislação australiana autoriza que o eleitor possa ter assistência de um funcionário que trabalhe nas eleições, de um fiscal de partido, de uma pessoa de sua confiança ou até mesmo de um intérprete para aqueles que não dominam a língua inglesa. Já o eleitor que estiver no exterior, embora não seja obrigado a votar, pode assim fazer pelo correio³⁹⁰.

Em geral a votação para os cargos de deputado é mais simplificada e permite que o seu resultado seja conhecido no dia seguinte das eleições. Entretanto, para o senado, o voto é mais complexo, o que retarda a divulgação do resultado das eleições por várias semanas e coloca o país em suspenso até o anúncio final³⁹¹.

³⁸⁸ Disponível em: <<http://www.elections.ca/content.aspx?section=ele&dir=turn&document=index&lang=e>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

³⁸⁹ http://www.aec.gov.au/Enrolling_to_vote/Enrolment_stats/national/2016.htm

³⁹⁰ Disponível em: <<http://www.sbs.com.au/yourlanguage/portuguese/en/content/aprenda-como-funciona-o-voto-na-australia>>. Acesso em 10 mar. 2017.

³⁹¹ Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/07/primeiro-ministro-australiano-anuncia-vitoria-de-seu-partido-nas-eleicoes.html>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

O país testou o voto eletrônico nas eleições de 2007 em dois grupos: eleitores cegos e deficientes visuais, bem como pessoal selecionado das Forças de Defesa que atuam no exterior. Os dois grupos foram selecionados face as dificuldades que o voto tradicional os impõe: enquanto os cegos e deficientes visuais necessitam de assistência para o ato de votar, prejudicando o direito de sigilo do voto; o voto do pessoal das Forças de Defesa no exterior dificilmente era exercido face os problemas logísticos³⁹².

O valor total do projeto foi de U\$ 4 milhões, com um custo médio por voto de U\$ 2.597 para o voto eletronicamente assistido de cegos e pessoas com baixa visão e U\$1.159 para o processo de votação remota para o pessoal das forças de defesa no exterior, tudo muito acima do valor médio do voto nas mesmas eleições, estimado em U\$ 8,36 por eleitor³⁹³.

Por isso, a conclusão final do Relatório da Comissão sobre o projeto foi no sentido de que o alto custo do voto para o pessoal das forças de defesa não compensaria o benefício que o mesmo traria. Além disso, foi entendido que seria necessário conjugar o voto remoto com a impressão do mesmo, o que encareceria ainda mais o projeto³⁹⁴. Do mesmo modo, o custo do voto eletrônico para as pessoas com deficiência visual ou cegas foi considerado insustentável, ainda que esse tipo de votação prestigiasse a interdependência dessas pessoas. Segundo o relatório, outras medidas menos custosas como a utilização de lupas por pessoas com capacidade visual reduzida e o auxílio de pessoas ou até mesmo o voto por correspondência seriam medias mais econômicas para esse tipo de voto³⁹⁵.

³⁹² http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House_of_Representatives_Committees?url=em/elect07/report1/chapter1.htm

³⁹³ http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House_of_Representatives_Committees?url=em/elect07/report1/chapter1.htm#1

³⁹⁴ http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House_of_Representatives_Committees?url=em/elect07/report1/chapter3.htm

³⁹⁵ http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House_of_Representatives_Committees?url=em/elect07/report1/chapter4.htm

Desde então, adaptações legais foram realizadas de modo que os eleitores cegos e de baixa passaram a poder realizar a votação por telefone³⁹⁶.

Recentemente, em pesquisa encomendada pela Comissão Eleitoral Australiana, revelou que a maioria dos australianos, cerca de dois terços, está satisfeita com o modo de funcionamento da sua democracia e atuação da Comissão Eleitoral. Ainda assim, a entidade responsável pela pesquisa, a Universidade de Sidney em parceria com a Universidade de Harvard, considerou relevante o aprimoramento de estudos para a futura aplicação de um processo eletrônico de votação para incrementar os índices de confiança no processo eleitoral³⁹⁷.

3.4.3 Estados Unidos

Os Estados Unidos, são o 4º país em extensão territorial com uma população de 321,7 milhões de pessoas. Seu corpo eleitoral corresponde a, aproximadamente, 200 milhões de eleitores, tendo comparecido às urnas nas últimas eleições em 2016 cerca de 136 milhões de eleitores, ainda que o voto seja facultativo³⁹⁸.

Cada estado da federação pode estabelecer as suas regras para o processo de votação. Por isso, o modo de votar não é uniforme em todo o país, existindo vários tipos de máquina de votar, desde o sistema de votação em cartão perfurado até o sistema de varredura óptica (scanner).

Ocorre que até mesmo a maior potência econômica do planeta também tem as suas mazelas eleitorais. Nas eleições presidenciais do ano 2000, disputada entre o republicano George W. Bush e o democrata Al Gore, o mundo inteiro observou o atônito o impasse pelo qual o país foi colocado pela fragilidade do seu então sistema de controle das eleições. A controvérsia foi instalada no estado da Flórida, quando a

³⁹⁶ Relatório do Comitê da Câmara dos Deputados sobre a experiência do voto eletrônico em 2007. Disponível em: <http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House_of_Representatives_Committees?url=em/elect07/report.htm>. Acesso em: 10 mar. 2017.

³⁹⁷ Disponível em: <<https://www.electoralintegrityproject.com/the-australian-voter-experience/>>.

³⁹⁸ Disponível em: <<http://www.nytimes.com/elections/results/president>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

diferença de votos entre os dois candidatos foi de um pouco mais que 200 votos com vantagem para Bush. A lei daquele estado estabelecia que caso a diferença entre os candidatos fosse inferior a 0,5% a recontagem de votos seria obrigatória. Entretanto, dada a pequeníssima margem de votos, o democrata Al Gore ingressou com pedido junto à justiça daquele estado para que a recontagem fosse feita de modo manual ao invés do modo eletrônico que já havia sido feito. A partir de então, por aproximadamente um mês, o resultado das eleições presidenciais ficou suspenso até o pronunciamento final da Suprema Corte, que negou a recontagem do modo requerido. O resultado é conhecido por todos, a recontagem eletrônica confirmou a vitória de Bush na Flórida, levando, com ele, os 25 delegados daquele estado e, com isso, a maioria dos delegados do país, embora tenha perdido a votação popular total do país³⁹⁹.

Assim foi descortinado para todo o mundo dois grandes problemas da governança eleitoral de uma das mais antigas democracias do mundo: 1) suas regras eleitorais permitem a eleição de um presidente que não recebeu o apoio da maioria dos eleitores e 2) as dificuldades administrativas das eleições decorrente da grande descentralização e autonomia dos organismos eleitorais.

Para amenizar parte desses problemas, em 2002 o Congresso Americano editou o “The Help America Vote Act – HAVA” voltado para exatamente aquilo que ele diz ser: auxiliar a América a votar⁴⁰⁰. Por meio dele foi criada a “Election Assistance Commission – EAC” como órgão independente para ajudara o trabalho de outros 8.000 órgãos governamentais que administram a eleição nacional do país⁴⁰¹.

O HAVA previu, ainda, a gradativa modernização do sistema de votação para abolir os cartões perfurados e substituição por máquinas de votação (DRE) ou sistema de varredura ótica. Assim, coube ao EAC a tarefa de certificar os fornecedores que fabricam diversos tipos de máquina de votar para garantir universidade quanto ao controle de eventual fraude, bem como confiança no sistema eleitoral como um todo. Dessa forma, segundo o último relatório daquele órgão, nas eleições presidenciais de

³⁹⁹ MARCHETTI, Vitor. *Op. cit.*.

⁴⁰⁰ <https://www.eac.gov/assets/1/6/HAVA41.PDF>

⁴⁰¹ https://www.eac.gov/assets/1/6/EAC_Annual_Report_2016.pdf

2016 foram certificados 17 fornecedores que produziram máquinas de votar para 47 estados⁴⁰².

Porém a adoção de um sistema eletrônico de votação não está imune à críticas nem mesmo nos Estados Unidos, onde as últimas eleições presidenciais foram questionadas pelo Partido Verde por suposta fragilidade no sistema com a desvantagem da candidata Hilary Clinton nos lugares onde a votação foi eletrônica. Entretanto nada foi provado, o que manteve a vitória do republicano Ronald Trump⁴⁰³.

3.4.4 Japão

O Japão aproxima-se do Brasil quanto a sua população com 126,5 milhões de habitantes⁴⁰⁴. Entretanto o número de eleitores que comparecem às urnas não é da mesma proporção, visto que naquele país o voto não é obrigatório. Assim, nas últimas eleições nacionais, ocorridas em 2014, devido a uma forte nevasca, o comparecimento dos eleitores às urnas foi muito menor do que o esperado, atingindo o número de 53 milhões de eleitores⁴⁰⁵.

O voto eletrônico no Japão foi autorizado pela “e-Japan Strategy” em 2001, que permitiu esse novo modo de votação para facilitar o trabalhoso processo de apuração das cédulas de papel que era feito à mão. Até o momento, a legislação japonesa somente autoriza a realização desse tipo de votação no plano local, mediante a edição de lei própria⁴⁰⁶.

⁴⁰² https://www.eac.gov/assets/1/6/EAC_Annual_Report_2016.pdf

⁴⁰³ RECONTAGEM de votos nos EUA: como funciona e o que pode mudar? **Veja.com**, 4 dez. 2016, Mundo. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/mundo/recontagem-de-votos-nos-eua-como-funciona-e-o-que-pode-mudar/>>. Acesso em 10 mar. 2017.

⁴⁰⁴ UNITED NATIONS. **Population Division**: World Population Prospects, the 2015 Revision. Disponível em: <<https://esa.un.org/unpd/wpp/>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

⁴⁰⁵ PREMIÊ japonês obtém ampla vitória nas eleições legislativas. **G1**, 14, dez. 2014, Mundo. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/12/premie-japones-obtem-ampla-vitoria-nas-eleicoes-legislativas.html>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

⁴⁰⁶ IWASAKI, Masahiro. **E-voting in Japan**: 2002-2009. In: 21th World Congresso f the International Political Science Association, Santiago, Chile, jul., 2009. Disponível em: <<http://rc10.ipsa.org/public/e-voting-in-japan.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2017; MIC – Ministry of Internal Affairs and Communications,

Entretanto o alto custo do projeto e falhas no sistema levaram a uma desconfiança sobre o mesmo e indagação quanto a sua real necessidade⁴⁰⁷. Somente três municípios do país (Kyoto, Niimi e Rokunohe) estão realizando votação eletrônica e há pouco impulso para expandir seu uso para as eleições nacionais, principalmente após incidentes que forçaram a cidade de Kani a realizar novas eleições em 2003 por constatar mal funcionamento do sistema eletrônico⁴⁰⁸.

3.4.5 Índia

Com um corpo eleitoral de 834,1 milhões de eleitores, tendo 553,8 milhões deles comparecido às urnas nas últimas eleições nacionais em 2014, a Índia realiza o maior processo eleitoral do mundo⁴⁰⁹.

A sua grande extensão territorial e o alto grau de analfabetismo completam o cenário dessas eleições que desafiam os órgãos governamentais. Assim, desde 1998 foi iniciado o projeto para automatizar o processo de votação no país e reduzir os custos com a impressão dos boletins eleitorais, transporte, pessoal e tempo de apuração.

As máquinas foram desenvolvidas pela Comissão Eleitoral do país com o apoio de duas empresas públicas, que atualmente são as fabricantes das mesmas. Possuem capacidade para armazenar aproximadamente 3.840 votos, o que supera em muito o número médio de eleitores aptos a votar em cada uma delas, cerca de 1.500. Sua utilização substituiu as urnas anteriores tradicionais, o que trouxe um

Disponível em: <http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/touhyou/denjiteki/denjiteki02.html>. Acesso em 10 mar. 2017.

⁴⁰⁷ CARNEGIE MELLON UNIVERSITY. **E-voting in Japan**: Student Research Alters Course. Disponível em: <<https://www.cmu.edu/homepage/society/2008/summer/e-voting-in-japan.shtml>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

⁴⁰⁸ JIJI. Electronic voting loses steam over glitches, cost. **The Japan Times**. 21 ago. 2014. News National/Politics. Disponível em: <<http://www.japantimes.co.jp/news/2014/08/21/national/politics-diplomacy/electronic-voting-loses-steam-over-glitches-cost/#.WOMWnxLyviiw>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

⁴⁰⁹ PC: All States 2014. **India Votes**. Disponível em: <<http://www.indiavotes.com/pc/info?eid=16&state=0>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

grande benefício para o transporte e armazenamento. Outro benefício na sua adoção foi a redução de votos nulos, facilitado por um processo mais simples de votação para a população ainda maciçamente analfabeta⁴¹⁰.

Em 2010 o sistema eletrônico foi posto à prova pela Comissão Eleitoral da Índia, quanto o processo foi duramente criticado por não sido conduzido com transparência⁴¹¹. Assim, uma equipe independente de pesquisadores da universidade de Michigan realizou testes clandestinos com o sistema e constatou que o mesmo possuía fragilidades que o deixavam suscetível a ataques de hacker⁴¹².

Após muitos debates públicos e decisões judiciais, o sistema foi modificado para permitir a impressão e verificação do voto pelo eleitor⁴¹³. Entretanto isso não parece ter sido suficiente para afastar as críticas ao sistema, que continua a ser objeto de questionamentos na Suprema Corte daquele país⁴¹⁴.

3.4.6 Indonésia

Com um total de 193,9 milhões de eleitores, tendo 133,5 milhões deles comparecido às urnas nas últimas eleições nacionais, a Indonésia é a maior democracia do mundo⁴¹⁵.

⁴¹⁰ ELECTION COMMISSION OF ÍNDIA. **FAQs – Electronic Voting Machines (EVMs)**. Disponível em: <http://eci.nic.in/eci_main1/evm.aspx>. Acesso em: 10 mar. 2017.

⁴¹¹ SWAMY for expert panel on secure EVMs. **The Hindu**, Tamil Nadu. Chennai, 13 fev. 2010. Disponível em: <<https://archive.is/20130203213930/http://www.thehindu.com/news/states/tamil-nadu/article106271.ece>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

⁴¹² SIDDLE, Julian. US scientists 'hack' India electronic voting machines. **BBC News**, South Asia. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/10123478>>. Acesso em 10 mar. 2017.

⁴¹³ VOTER Verifiable Paper Audit Trail: Training Video. **You Tube**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=l6qTWxhva5w>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

⁴¹⁴ SONI; Anusha. EVM tampering issue: Supreme Court wants Election Commission's reply within 4 weeks. **India Today in**, News India. 24 mar. 2017. Disponível em: <<http://indiatoday.intoday.in/story/evm-supreme-court-election-commission-arvind-kejriwal-mayawati/1/911817.html>>. Acesso em: 4 abr. 2017.

⁴¹⁵ KOMISI PEMILIHAN UMUM. Disponível em: <http://kpu.go.id/koleksigambar/PPWP_-_Nasional_Rekapitulasi_2014_-_New_-_Final_2014_07_22.pdf>. Acesso em 6 abr. 2017.

Desde 2014 vem planejando a implantação do voto eletrônico no país para tornar o modo de votar mais fácil a todos, agilizar o processo de apuração e melhorar a transparência e o *accountability*⁴¹⁶.

Entretanto, ainda não há consenso no plano governamental para a sua implantação para as próximas eleições. Seus críticos alegam que o alto custo do projeto e, ainda, que o maior problema das eleições na indonésia não está na hora de votação, mas sim nos casos de corrupção por compra de voto, o que não seria solucionado por um sistema eletrônico de votação⁴¹⁷.

3.4.7 Argentina

As últimas eleições presidenciais da Argentina ocorreram em 2015 e registraram 32 milhões de eleitores habilitados, tendo comparecido às urnas cerca de 24 milhões deles, o que torna o país a segunda maior democracia da América Latina⁴¹⁸.

Naquelas eleições as províncias de Buenos Aires e Salta foram as únicas que utilizaram um sistema eletrônico de votação. Entretanto, a sua extensão para todo o país ainda é motivo de muito debate e faz parte do projeto de reforma eleitoral que está na pauta do legislativo⁴¹⁹.

Os defensores do novo modelo, dentre eles o atual Presidente Mauricio Macri, dizem que a implantação de um sistema eletrônico de votação diminuirá os casos de

⁴¹⁶ CHIN, Charles. Indonesia plans e-voting for 2019 presidential elections. **GovInsider**, Innovation. 30 ago. 2016. Disponível em: <<https://govinsider.asia/innovation/indonesia-plans-e-voting-for-2019-presidential-elections/>>. Acesso em 6 abr. 2017.

⁴¹⁷ RAMANDHAREI, Nurul Fitri; ARITONANG, Margareth S.. Can e-voting address election accountability issues? **The Jakarta Post**. 8 mar. 2017. Disponível em: <<https://www.pressreader.com/indonesia/the-jakarta-post/20170308/281595240326181>>. Acesso em: 6 abr. 2017.

⁴¹⁸ DIRECCIÓN NACIONAL ELECTORAL. Disponível em: <[http://elecciones.gob.ar/admin/ckfinder/userfiles/files/P_V__DEFINITIVO%20x%20Distrito_PASO%202015\(3\).pdf](http://elecciones.gob.ar/admin/ckfinder/userfiles/files/P_V__DEFINITIVO%20x%20Distrito_PASO%202015(3).pdf)>. Acesso em 6 abr. 2017.

⁴¹⁹ CARNEIRO, Mariana. Buenos Aires tem a primeira votação com voto eletrônico. **Folha de São Paulo**, Mundo. 05 jul. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/07/1651955-buenos-aires-tem-primeira-eleicao-com-voto-eletronico.shtml>>. Acesso em 6 abr. 2017.

fraude eleitoral e permitirá que os votos sejam contados mais rapidamente. No entanto, muitos contra argumentam que esse novo sistema trará mais problemas do que benefícios, principalmente por reduzir a transparência do voto. Isso porque, a constituição argentina estabelece que a votação deve ser acessível, igualitária, segura, transparente, responsável, secreta, sustentável e eficaz em termo de custos, o que seria muito difícil de ser assegurado em um sistema eletrônico de votação⁴²⁰.

3.4.8 México

No México, a automatização do processo de votação foi prevista pela Lei Eleitoral de 1911, tendo sido seguida por outras medidas normativas até a edição do Código Federal Eleitoral, em 1987, que revogou a possibilidade de utilização de instrumentos tecnológicos no processo de votação federal. Entretanto, no plano local e regional a autorização foi mantida⁴²¹.

Assim, em 25 de setembro de 2005, o estado de Coahuila foi a primeira entidade da federação mexicana a utilizar quarenta e duas urnas eletrônicas para receber a votação. O sistema utilizado foi desenvolvido pela unidade de informática do Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila em cooperação com o Brasil, que emprestou as urnas eletrônicas⁴²².

A partir daí, o Instituto Electoral del Distrito Federal convidou quatro das instituições acadêmicas de maior prestígio do país para desenvolver um protótipo da urna eletrônica mexicana. Assim, em dezembro de 2005 foram fabricadas as primeiras sessenta urnas, tendo quarenta delas sido utilizadas nas eleições de 2006 para recolher a opinião dos cidadãos, em uma prova não vinculante. Em 2007 e 2008

⁴²⁰ MARZOUK, Zach. The Debate Over Electronic Voting in Argentina. **The Argentina Independent**. 5 dez. 2016. Disponível em: <<http://www.argentinaindependent.com/currentaffairs/analysis/the-debate-over-electronic-voting-in-argentina/>>. Acesso em: 6 abr. 2017.

⁴²¹ VALDÉS, Julio TÉLLEZ. **Algunas anotaciones sobre el voto electrónico en México**. Disponível em: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2921/23.pdf>>. Acesso em: 7 abr. 2017.

⁴²² ORTIZ, Ángel Rafael Díaz. **El voto electrónico en México: Las urnas electronicas y el voto por Internet**. Disponível em: <<http://www.ieecolima.org.mx/temporales/votoelectronico.pdf>>. Acesso em: 6 abr. 2017.

outras provas foram realizadas com as urnas em eleições internas de partidos, eleições da política de governo, na Consulta Verde e Energética, tudo no Distrito Federal⁴²³.

Posteriormente, o Estado de Jalisco reformou a sua lei eleitoral para também permitir o uso da urna eletrônica. No entanto, o equipamento escolhido foi desenvolvido pelo Instituto Electoral y Participación Ciudadana de Jalisco, caracterizando-se por permitir a impressão do voto⁴²⁴.

Os testes no estado de Jalisco iniciaram-se 2006, de forma não obrigatória para os eleitores, o que somente ocorreu em 2009 durante as eleições constitucionais em três municípios do estado: Tuxcueca, Gomez Farías e San Cristóbal de la Barranca. Posteriormente, no processo eleitoral de 2012, o estado estendeu a utilização das urnas para quarenta e três dos cento e vinte e cinco municípios, atendendo meio milhão de eleitores com novecentas e setenta e duas urnas⁴²⁵.

Em 2012 somente uma urna apresentou falhas e precisou ser substituída, o que ensejou a impugnação da mesma. Assim, a Sala Regional decidiu anular a votação daquela urna, mas a decisão foi reformada pela Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por considerar que a urna eletrônica reunia todos os requisitos de segurança e sigilo do voto⁴²⁶.

Na cidade do México, em 2016 o voto eletrônico foi utilizado, de forma facultativa com os eleitores interessados e inscritos previamente para a votação do orçamento participativo e eleição para os comitês de bairros⁴²⁷.

No plano federal, a utilização das urnas eletrônicas ainda depende da reforma da legislação eleitoral. No entanto, a modernização do voto vem sendo tratada como uma questão urgente na sociedade mexicana para incluir no processo de participação

⁴²³ *Idem*.

⁴²⁴ *Idem*.

⁴²⁵ *Idem*.

⁴²⁶ *Idem*.

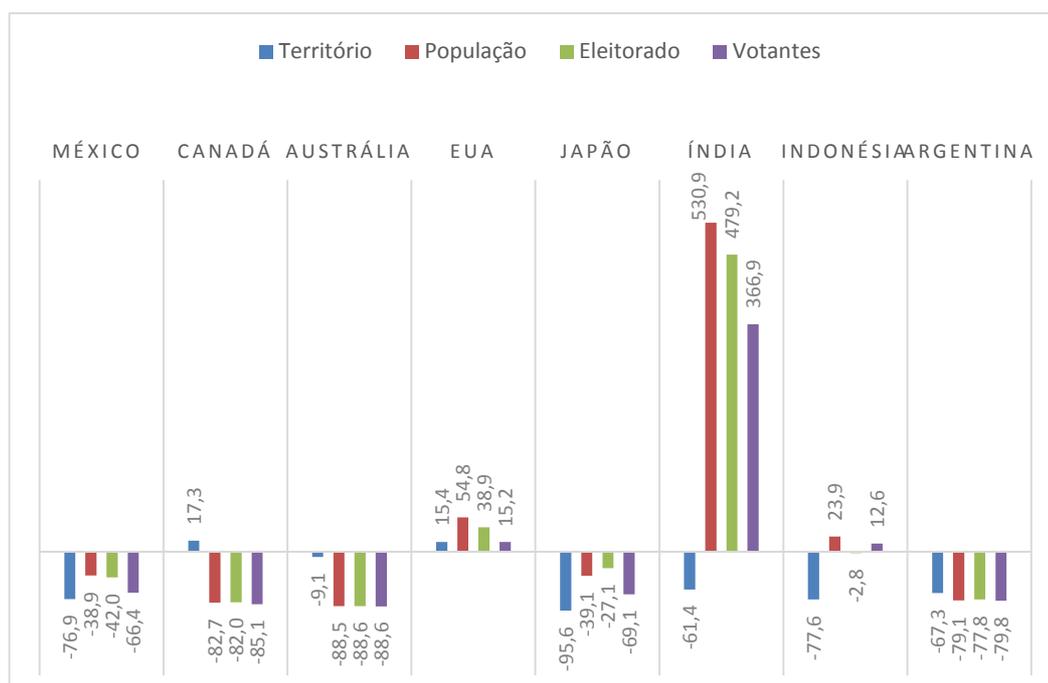
⁴²⁷ VENCE plazo para registro del voto electrónico. **El Universal**. 21 ago. 2016. Disponível em: <<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2016/08/21/vence-plazo-para-registro-del-voto-electronico>>. Acesso em 7 abr. 2017.

política milhões de cidadãos que residem fora das fronteiras do país. Por isso, estudo vem sendo elaborados para tentar implantar o voto pela internet para os eleitores mexicanos residentes no estrangeiro⁴²⁸.

3.4.9 Análise comparativa

Como já dito, os países apresentados acima foram selecionados face a similitude com o Brasil quanto ao regime democrático, extensão territorial e grandeza populacional. Assim, para melhor ilustrar os dados que foram utilizados, os mesmos foram compilados no gráfico comparativo abaixo desenhado.

Gráfico 3 – Eleições no Brasil x outras democracias



⁴²⁸ MÉXICO descarta voto electrónico desde el extranjero en 2018. **La opinión**. 16 mar. 2017. Disponível em: <<http://laopinion.com/2017/03/16/mexico-descarta-voto-electronico-desde-el-extranjero-en-2018/>>. Acesso em 7 abr. 2017.

Para interpretá-lo consideramos que, como o Brasil é o paradigma do presente estudo, o mesmo é representado pela linha central. Os números indicados em cada torre representam o percentual que o referido país é maior ou menor que o Brasil. Com isso, quanto mais próximo da linha central, ou seja, 0%, mais próximo o país sob análise assemelha-se como o Brasil.

Assim, como se vê, em que pese a tentativa de analisar os países que mais se aproximam a realidade brasileira, as diferenças ainda são muito grandes. Somente os Estados Unidos supera o Brasil em todos os quesitos. Outros países, como Índia e Indonésia se aproximam dos mesmos obstáculos brasileiros quanto a população, eleitorado e número de votantes, mas não tem os mesmos problemas quanto a extensão territorial.

Ou seja, cada país tem os seus problemas eleitorais que precisam ser solucionados de forma personalizada. De fato, não se justifica grandes investimentos em tecnologia para acelerar a contagem dos votos, facilitar a acessibilidade de pessoas analfabetas ou reduzir os casos de fraude na apuração se o país em questão não sofre com esse tipo de mazela.

Pensemos no Japão. Considerado um dos países menos corruptos do mundo, onde os seus políticos suicidam-se quando são pegos em atos de corrupção, realizar altos investimentos no processo votação não faz muito sentido. A apuração nas mesas eleitorais não costuma sofrer impugnação, salvo por raros erros humanos que não chegam a influenciar negativamente no resultado eleitoral.

Canadá e Austrália são casos muito semelhantes a isso. Os problemas que esses países enfrentam nas eleições são basicamente relacionados com a grande extensão territorial. No Canadá, por exemplo, a logística foi facilitada com a utilização de urnas de papelão, em substituição às antigas urnas de ferro que eram muito pesadas para transportar. Em ambos os países, ainda, o sistema de votação antecipada tem sido utilizado para auxiliar ainda mais a logística das eleições.

Assim, como se vê, cada país desenha a melhor solução eleitoral para o seu contexto cultural e político. Não existe uma solução pronta. Até mesmo o tipo de tecnologia utilizada não é uma constante. Cada país busca aquela que melhor se

adapte às suas necessidades e, muitas vezes, desenvolve o seu próprio projeto tecnológico.

É nesse cenário que a justiça eleitoral brasileira vem trabalhando para o constante aprimoramento do sistema eletrônico de votação aqui existente. A despeito disso, a desconfiança ainda paira como um fantasma, enfraquecendo a democracia que a tanto custo foi construída no nosso país.

3.5. Será que fizemos um bom negócio?

Para muitos, o remédio para pôr fim à fraude nas eleições passaria necessariamente pelo fim do voto eletrônico ou sua completa reformulação tecnológica. De fato, essas reformas poderiam reduzir as incertezas que pairam contra o sistema, mas não contribuiriam para o aperfeiçoamento da nossa democracia.

Como já vistos, os processos judiciais que trataram de analisar a possível fraude ou fragilidade no sistema eletrônico de votação não foram hábeis a comprovar qualquer violação no sistema. Porém, os gritos contra ele ainda existem. Talvez isso ocorra para camuflar o verdadeiro problema do nosso sistema eleitoral: a corrupção por parte do eleitor e do candidato.

Inúmeros casos já julgados por todos os Tribunais Eleitorais do país demonstram que a prática clientelista ainda rodeia o meio eleitoral. Muitos eleitores votam naquele que melhor paga. Seja uma cesta básica, uma dentadura ou uma nota de cem reais. A forma de pagamento varia e não tem limites. O uso do poder político domina a cena para manter no poder aquele que já faz uso dele.

A fraude também continua sendo praticada de forma mascarada para manipular a vontade do eleitor sem que o mesmo se dê conta, como comumente ocorre durante o período de propaganda eleitoral através de ataques caluniosos aos adversários, levando ao baixo nível e qualidade do debate eleitoral. Nos primeiros anos de funcionamento da urna eletrônica, o engodo contra o eleitor chegou ao

cúmulo de envolver a fabricação de urnas eletrônicas falsas que era utilizadas para “ensinar” o eleitor a votar, mas em um único candidato⁴²⁹.

É certo que a nossa democracia ainda é incipiente e precisa ser melhor consolidada, mas devemos ter cuidado para não sermos enfeitiçados pelo canto da sereia. O verdadeiro problema que assola a legitimidade democrática dos eleitos no Brasil não está na manipulação tecnológica das urnas. A desconfiança quanto a isso só faz afastar o eleitor do processo democrático e crescer o número de abstenções de forma alarmante a cada eleição. Ao revés, deveríamos conhecer mais o funcionamento do nosso sistema eleitoral, seus instrumentos de controle e suas instituições para fazer valer o direito de lisura no processo eleitoral.

Nesse fluxo de ideias, é bom que se ressalte, ainda, que todo esse esforço para a utilização da tecnologia no processo eleitoral tem raízes na nossa Constituição, que perenizou como cláusula pétrea o direito ao “voto direto, secreto, universal e periódico” (art. 60, §4º, II). Constituição esta que estabelece, ainda, que “que todo poder emana do povo” (art. 1º, parágrafo único) e o dever de se “proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato ..., a normalidade e legitimidade das eleições (art. 14, §9º). O que deixa muito claro todo o empenho constitucional para “respeitar a vontade soberana do eleitor e em garantir a pureza do regime representativo, além de assentar a premissa de que o processo eleitoral é de ser compreendido como um conjunto de atos da mais depurada ética e da mais firme autenticidade representativa, pena de perecimento da própria crença social no valor da Democracia”⁴³⁰.

Além disso, ao utilizar a tecnologia a serviço da democracia, a justiça eleitoral coloca em prática o incentivo ao desenvolvimento tecnológico do país com vista a solução dos problemas brasileiros (art. 5º, IX e XXIX, combinados com os arts. 218 e

⁴²⁹ Esse tipo de equipamento era fabricado pelos candidatos ilegalmente. Simulava o seu funcionamento de uma urna eletrônica ao ser ligada a um computador comum por meio de cabos de vídeo e teclado. Apesar de não conter a mesma tecnologia da verdadeira urna eletrônica, impressionava o eleitor que ainda estava curioso com a nova tecnologia, que recebia o “treinamento” pelo candidato para votar somente em determinado número. Atualmente esse tipo de fraude não vem sendo vista pela Justiça Eleitoral, até porque a urna eletrônica já ficou conhecida por todos. Um exemplo desse tipo de equipamento poder ser observado na figura 18 constante no ANEXO.

⁴³⁰ BRITO, Carlos Ayres; PINHEIRO, Maria Claudia Bucchianeri. *Op. cit.*.

219, todos da Constituição) tal como desejado pela nossa carta magna⁴³¹. Como já visto, as dificuldades relacionadas com a dimensão continental de nosso país com locais de difícil acesso, aumento do número de eleitores e fraudes era questões que urgiam uma solução pelo órgão gestor do processo eleitoral, e que foram muito bem equalizadas com a adoção da urna eletrônica⁴³².

Outro aspecto que não pode ser deixado de lado é que após a adoção da urna eletrônica houve uma significativa redução para o número de votos em branco e nulos. Segundo Jairo Nicolau, tal fato explica-se pela complexidade que envolvia o voto em papel, que marginalizava eleitores analfabetos e deficientes visuais. Segundo o pesquisador, a cédula de papel era bem complexa, “pois apresentava uma série de escolhas e ainda exigia que se escrevesse o nome e o número do candidato caso o eleitor quisesse votar em um candidato nas eleições proporcionais”. Outra explicação decorre da própria novidade tecnológica da urna eletrônica, uma vez que a votação só é encerrada quando o eleitor digita todos os seus votos, obrigando-o a manifestar as suas preferências⁴³³.

Por fim, um importante argumento de autoridade nos auxilia encontrar uma resposta para o questionamento acima. Trata-se da pesquisa recente do *The Electoral Integrity Project*, realizado de forma independente por pesquisadores da Universidade de Sydney e da Harvard's Kennedy School of Government, nos Estados Unidos, que identificou o Brasil como o 27º melhor país no rank de integridade eleitoral, ficando à frente de países como Japão (eleições 2012 e 2013), Itália, Argentina, Estados Unidos e México.

Tabela 3 – Percepção de Integridade Eleitoral nas Eleições (2012 - 2014)

Rank	País	Data das Eleições	Cargo	Índice
1	Noruega	2013	Legislativo	86,6
23	Japão	2014	Legislativo	76,5
24	Austrália	2013	Legislativo	75,9

⁴³¹ *Idem*.

⁴³² *Idem*.

⁴³³ NICOLAU, JAIRO. **A participação ... op.**

27	Brasil	2014	Presidencial	74,1
30	Japão	2012	Legislativo	73,8
31	Japão	2013	Legislativo	73,2
32	Itália	2013	Legislativo	73,2
39	Argentina	2013	Legislativo	71,1
42	Estados Unidos	2012	Presidencial	70,2
43	México	2012	Presidencial	69,8
45	Estados Unidos	2014	Legislativo	69,3
51	Indonésia	2014	Presidencial	68,1
55	Índia	2014	Legislativo	67
82	Indonésia	2014	Legislativo	62,3
127	Guiné Equatorial	2013	Legislativo	38,4

Fonte: The Electoral Integrity Project⁴³⁴

Ora, consolidar a democracia exige um aprendizado de séculos, mas só o seu exercício continuado permite construir um caminho virtuoso e ascendente. Por tudo isso, penso que sim, estamos fazendo um bom negócio em utilizar o sistema eletrônico de votação, mas isso não nos autoriza a descansar na necessidade de constante aprimoramento do sistema e dos seus instrumentos de controle.

⁴³⁴ Disponível em: <<http://blogs.oglobo.globo.com/na-base-dos-dados/post/brasil-apresenta-alto-indice-de-integridade-eleitoral-diz-estudo-561230.html>>

CONCLUSÃO

Diante de tudo que foi mostrado até aqui através de argumentos e números, devemos reconhecer que a democracia brasileira vem sofrendo avanços após a Constituição de 1988.

Como premissa para essa afirmação, o presente estudo partiu da análise do modelo democrático incorporado pela Constituição de 1988, apresentado como deliberativo. Através dele, foi visto que a democracia dos dias atuais já não se conforma mais com a ideia minimalista de eleição dos dirigentes, para incluir um contexto mais amplo de debate de ideias para a tomada de decisão política.

Por outro lado, também foi visto que a democracia plena, como aquela que assegure a todos igualdade e liberdade é um ideal a ser constantemente perseguido, mas de difícil concretização. Por isso, Robert A. Dahl cunhou a expressão Poliarquia para designar aquele regime que ainda não conseguiu alcançar todos os pressupostos democráticos.

Descortinou-se, ainda, que a democracia hodierna também vem sofrendo de outros maus que não somente a certeza ou incerteza de sua existência, mas a sua qualidade, principalmente para aqueles países democratizados após a terceira onda.

Partindo desse pressuposto, identificou-se que o Brasil é um exemplo desse tipo de democracia, ou poliarquia nas palavras de Dahl, que vem sofrendo com forte incerteza de sua população quanto a sua qualidade e confiabilidade, principalmente quando relacionadas com a fidedignidade do resultado eleitoral colhido nas urnas eletrônicas.

Assim, foi realizada uma retomada histórica para verificar a origem dessa desconfiança. Constatou-se que a fraude eleitoral é um herança brasileira de muito tempo. Seja através de práticas violentas pelos capangas dos coronéis, sejam as manobras institucionalizadas como a degola, a fraude aniquilou a vontade popular brasileira por muitos anos e, justificadamente, alimentou a desconfiança no sistema eleitoral. Por isso, o desenvolvimento de um sistema eletrônico de votação tornou-se uma necessidade premente para reduzir as fraudes que ocorriam na mesa de votação e no momento da apuração.

Porém, a solução tecnológica engenhada no Brasil não convenceu a todos e continua alimentando a desconfiança no resultado eleitoral, especialmente quando o PSDB, após perder as eleições presidenciais de 2014 por uma pequena margem de votos, exigiu auditoria no sistema eleitoral.

Embora o resultado desse processo não tenha comprovado qualquer irregularidade no sistema, a desconfiança não foi apagada. Ao revés, ensejou a retomada do voto impresso para as próximas eleições em 2018, o que provocará um aumento de despesas em torno de 2 bilhões de reais, quando o país vem vivendo uma grave crise financeira.

Daí a preocupação do presente trabalho em acalorar o debate sobre as questões que rodeiam esse sistema eletrônico de votação totalmente desenvolvido por tecnologia brasileira e que enseja tanta desconfiança.

Para tanto foram apresentados os principais instrumentos de controle e fiscalização que estão postos na legislação eleitoral, mas que são subutilizados. Analisou-se o modo de circulação das informações na urna eleitoral e a forma como que as mesmas podem ser auditadas, especialmente através de atos públicos como a carga e lacração e votação paralela.

Por fim, foi realizado um estudo comparado com as maiores democracias do globo para verificar as opções tecnológicas que esses países vem utilizado no processo de votação. Constatou-se que não existe uma solução única, pois cada país precisa desenhar alternativas de acordo com os seus problemas.

Diante de tudo isso, a expectativa que se tem sobre o presente trabalho é que o mesmo contribua de forma qualificada para o debate sobre a democracia brasileira e confiabilidade dos resultados eleitorais, de modo que a tomada de decisão política ou pessoal dos cidadãos não seja alimentada por discussões meramente apaixonadas e despidas de fundamento científico e verdadeiro.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. O Estado no Brasil Contemporâneo: um passeio pela história. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcántara (organizadores). **A democracia brasileira: balanço e perspectiva para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 21.

ARANHA, Diego F.; KARAM, Marcelo Monte; MIRANDA, André de; SCAREL, Felipe. **Vulnerabilidades no software da urna eletrônica brasileira**. Relatório Técnico, 2012. Disponível em: <<http://lasca.ic.unicamp.br/media/publications/relatorio-urna.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e accountability. **Lua Nova**, v. 55, p. 56, 2002.

ARENDDT, Hanna. **As origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

BARBOSA, Maria Lucia Victor. **O voto da pobreza e a pobreza do voto: a ética da malandragem**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1988.

BARRETO, Álvaro Augusto de Borba. A justiça Eleitoral brasileira: modelo de governança eleitoral. In: **Paraná Eleitoral, revista brasileira de direito eleitoral e ciência política**. Curitiba, v. 4, n. 2, 189-216, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 6ª ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. **A reconstrução democrática do direito público no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

BASTOS, Ana Heloisa de Aragão. E quando a urna quebra durante a votação? In: **Revista Eletrônica EJE**, n.2, ano 5, ago/set 2015. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-2-ano-5/copy_of_por-que-a-urna-eletronica-e-segura>. Acesso em: 15 mai. 2017.

BATISTA, Rodrigo. **Eleições do Cacete**. Disponível em: <<http://www.historiabrasileira.com/brasil-imperio/eleicoes-do-cacete/>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

BILLIER, Jean-Cassien; MARYIOLI, Aglaé. **História da filosofia do direito**. São Paulo: Manole, 2005

BITAR, Eduardo Carlos Bianca; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Curso de Filosofia do Direito**. 12ª Edição. São Paulo: Atlas, 2016.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

BRAGA, Hilda Soares. **Sistemas Eleitorais do Brasil (1821-1988)**. Brasília: Senado Federal, 1990, 21.

BRASIL. **Boletim Eleitoral**. Rio de Janeiro, Ano VI, n. 52, 15 mai. 1937. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/2465/1937_boletim_eleitoral_a6_n52.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 mar. 2017.

BRITO, Carlos Ayres; PINHEIRO, Maria Claudia Bucchianeri. **A tecnologia a serviço da democracia**: a informatização do processo eleitoral brasileiro. Fórum Administrativo – Direito Público – FA, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, jun. 2009.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Joaquim Francisco de Assis Brasil**: Centenário de Nascimento. Rio de Janeiro, 1958.

CAMARÃO, Paulo César Bhering. **O Voto Informatizado**: Legitimidade Democrática. São Paulo: Empresa das Artes, 1997.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de administração pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CÂNDIDO, Joel J. **Direito Eleitoral**. 14^a ed. – Bauru: EDIPO, 2010.

CARNEGIE MELLON UNIVERSITY. **E-voting in Japan**: Student Research Alters Course. Disponível em: <<https://www.cmu.edu/homepage/society/2008/summer/e-voting-in-japan.shtml>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

CARNEIRO, Renato César. **Cabresto, curral e peia**: a história do voto Parahyba até 1930. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 18^a ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

_____. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo**: Uma Discussão Conceitual. Dados, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. , 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 mar. 2017.

CONEGLIAN, OLIVAR. A Justiça Eleitoral: o Poder Executivo das eleições, uma justiça diferente. In: **Direito eleitoral contemporâneo**: doutrina e jurisprudência. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CUNHA, Luciana Gross; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. **Justiça Eleitoral: opinião pública e confiança institucional**. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/13779-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 25 abr 2017.

DA MATTA, Roberto. **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1984.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

_____. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

_____. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2015.

DAVALLE, Regina. Federalismo, política dos governadores, eleições e fraudes eleitorais na República Velha. In: **Métis: história & cultura**, v. 2, n. 4, 2003. Disponível em: < <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/metis/article/view/1134>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The quality of Democracy: as overview. **Journal of Democracy**, v. 15, n. 4, 2004.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FALCÃO, Joquim; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. **Poder Judiciário e Competição Política: as eleições de 2010 e a lei da “ficha-limpa”**. In: *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n. 2, 2012, p. 337-354.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. . São Paulo: Globo, 2012, E-book.

FAUSTO, Boris. **A revolução de 1930: historiografia e história**. 16ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Secretaria de Documentação e Informação do Tribunal Superior Eleitoral, 2005.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Lições de direito econômico*. 9ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

FILHO, Manuel Gonçalves Ferreira. **A democracia possível**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1974, p. 9-10

FLEISCHER, David; BARRETO, Leonardo. El impacto de la justicia electoral sobre el sistema político brasileño. In: **América Latina Hoy**. n. 51, 2009, p. 117-138.

FLEISCHER, David. As eleições municipais no Brasil: uma análise comparativa (1982-2000). **Opinião Pública**, v. 8, n. 1, p. 80-105, mai. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762002000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 Mar. 2017.

GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

GARGARELLA, Roberto. **La justicia frente al gobierno: sobre el carácter contramayoritario del poder judicial**. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011.

GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e democracia**: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella. São Paulo: Saraiva, 2012. E-book.

GOMES, José Jairo. Biometria e Controle Jurídico-Social de Fraude Eleitoral. In: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Revista Estudos Eleitorais**. V. 6, n. 3. Brasília, 2011.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 9ª ed. – São Paulo: Atlas, 2013.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. O que significa democracia deliberativa? In: **Revista brasileira de estudos constitucionais**. Ano 1, n. 1, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Volume I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HOBSBAWM, Eric. **A era das revoluções**: 1789-1848. Editora Paz e Terra, 2015.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Edição Crítica. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda**: a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.

IWASAKI, Masahiro. **E-voting in Japan**: 2002-2009. In: 21th World Congress of the International Political Science Association, Santiago, Chile, jul., 2009. Disponível em: <<http://rc10.ipsa.org/public/e-voting-in-japan.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2017; MIC – Ministry of Internal Affairs and Communications, Disponível em: <http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/touhyou/denjiteki/denjiteki02.html>. Acesso em 10 mar. 2017.

JIJI. Electronic voting loses steam over glitches, cost. **The Japan Times**. 21 ago. 2014. News National/Politics. Disponível em: <<http://www.japantimes.co.jp/news/2014/08/21/national/politics-diplomacy/electronic-voting-loses-steam-over-glitches-cost/#.WOMWnxLyviw>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

JOBIM, Nelson Jobim; PORTO, Walter Costa. Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias. Brasília: Senado Federal, v. 1, 1996, p. 37-42.

JUNIOR, Franco. **O feudalismo**. Editora Brasiliense, 1985.

KELSEN. Hans. **Teoria pura do direito**. 4ª ed. Coimbra, 1976.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 111.

LIMONGI, Fernando. **Eleições e democracia no Brasil**: Victor Nunes Leal e a transição de 1945. Revista Dados, v. 55, n. 1, 2012. Disponível em: <http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/38219211/Fernando_Limongi_versao_final.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1490745140&Signature=4IXYuR5J5pZfb%2FztDwPI9nRHwxs%3D&response-content->

disposition=inline%3B%20filename%3DEleicoes_e_Democracia_no_Brasil_Victor_N.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2017.

LIMONGI, Fernando. Prefácio. In: DAHL, Robert A.. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2015, p. 11.

LOIS, Cecília Caballero. **A filosofia constitucional de John Rawls e Jürgen Habermas: um debate sobre as relações entre sistemas de justiça e sistemas de direitos**. Revista Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, p. 121-142, jan. 2005. ISSN 2177-7055. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15188>>. Acesso em: 04 mar. 2017.

MALISKA, Marcos Augusto. **Fundamentos da Constituição: abertura, cooperação, integração**. Curitiba: Juruá, 2013.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado**. 23ª ed., São Paulo: Saraiva, 1995.

MARCHETTI, Vitor. Governança Eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral. In: **Dados Revista de Ciências Sociais**. Disponível em: <<file:///Users/carlabretas/Dropbox/TEXTOS%20DIVERSOS/Mestrado%20-%20textos%20para%20discertac%CC%A7a%CC%83o/Governanc%CC%A7a%20e%20leitoral.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

MILL, John Stuart. **El gobierno representativo**. Valparaiso: Librería del Mercurio de S. Tornero e Hijos, 1865.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília: Unb, 1981.

MIRANDA, Jorge. Democracia, eleições, direito eleitoral. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 12, n. 137, p. 9-21, jul. 2012.

MOISÉS, José Álvaro. A corrupção afeta a qualidade da democracia? In: **Debate**, Belo Horizonte, v.2, n.5, p. 27-37, mai. 2010.

MOISÉS, José Álvaro. A desconfiança nas instituições democráticas. In: **Opinião Pública**, Campinas, v. XI, n. 1, p. 33-63, mar. 2005.

MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 23, núm. 66, fevereiro, 2008.

MOISÉS, José Álvaro. **Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?** São Paulo: Edusp, 2010

MOISES, José Álvaro. Dilemas da consolidação democrática no Brasil. In: **Lua Nova**. São Paulo, n. 16, p. 47-86, Mar. 1989. Disponível em

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451989000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 04 de Março de 2017.

MOISÉS, José Álvaro. Cidadania, confiança e instituições democráticas. In: **Lua Nova**, São Paulo, n. 65, p. 71,94, 2005.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2010, p. 172.

NETO, Claudio Pereira de Souza. Deliberação Pública, Constitucionalismo e Cooperação Democrática. In: BARROSO, Luís Roberto. **A reconstrução democrática do direito público no Brasil** (org.). Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

NETO, Claudio Pereira de Souza. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

NICOLAU, Jairo. **A participação eleitoral**: evidências sobre o caso brasileiro. In: Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. 2004, p. 5. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/JairoNicolau.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

NICOLAU, Jairo Marconi. **A participação eleitoral no Brasil**. Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, 2002.

NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil**: do Império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012. E-Book.

NICOLAU, Jairo. **A História do Voto no Brasil**. 2ª ed. – Rio de Janeiro: Zahar, E-Book.

NINO, Carlos Santiago. **La constitución de la democracia deliberativa**. Barcelona: Gedisa, 1997.

NORRIS, Pippa. The growth of critical citizens? In: NORRIS, Pippa. **Critical citizens: global support for democratic government**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de Direito**. Coimbra: Almedina, 2006

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos fundamentais e justiça constitucional**. Coimbra: Coimbra, 2012.

NUNES, Luiz Antônio Rizzatto. **Manual da Monografia Jurídica: como se faz uma monografia, uma dissertação, uma tese**. 8ª ed. rev. . São Paulo: Saraiva, 2011.

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in) efetividade da lei na América Latina. In: **Novos Estudos CEBRAP**, v. 51, p. 37-61, 1998. Disponível em: <http://novosestudos.org.br/v1/files/uploads/contents/85/20080627_poliarquias_e_a_in_efetividade.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2017.

O 'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. In: **Lua Nova**. São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. A legitimidade democrática da Constituição da República Federativa do Brasil: uma reflexão sobre o projeto constituinte do Estado Democrático de Direito no marco da teoria do discurso de Jürgen Habermas. In: BINENBOJM, Gustavo; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; e SARMENTO, Daniel (Coords.). **Vinte Anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

ORTIZ, Ángel Rafael Díaz. **El voto eletrônico em México**: Las urnas electronicas y el voto por Internet. Disponível em: <<http://www.ieecolima.org.mx/temporales/votoelectronico.pdf>>. Acesso em: 6 abr. 2017.

PERUZZOTTI, Enrique. La política de accountability social en América Latina. **Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social**, p. 245-264, 2006.

PINHO, José Antonio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** 2009. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/1645>>. Acesso em 7 mai. 2017.

PORTO, Walter Costa. **Dicionário do voto**. 3ª ed. Rio de Janeiro: LEXIKON Editora, 2012, p. 65.

POZZOLO, Suzanna. Un constitucionalismo ambíguo. In: Carbonel, Miguel. **Neoconstitucionalismo(s)**. Madrid: Trotta, 2003.

RAMAYANA, Marcos. **Comentários sobre a Reforma Eleitoral**: Lei nº 12.034/2009, emenda constitucional nº 58/2009, Lei nº 12.016/2009. Niterói: Impetus, 2010, p. 98.

RAWLS, John. **Justiça como equidade**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RAWLS, John. **O liberalismo político**. 2ª Edição. São Paulo: Ática, 2000.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes.

RIO GRANDE DO SUL. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. **Voto eletrônico**. Edição Comemorativa: 10 anos da Urna Eletrônica; 20 Anos do Recadastramento Eleitoral. Porto Alegre: TRE-RS, Centro de Memória da Justiça Eleitoral, 2006. Disponível em: <http://www.tre-rs.jus.br/upload/20/Voto_Eletronico.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2017.

SABA, Roberto NPF. As “eleições do cacete” e o problema da manipulação eleitoral no Brasil monárquico. In: **Almanack Revista Eletrônica**, n. 2, 2011. Disponível em: <<http://almanack.unifesp.br/index.php/almanack/article/view/751>> . Acesso em: 10 mar. 2017.

SALGADO, Eneida Desireé; GABARDO, Emerson. O Processo Eleitoral no Brasil Império. In: **Revista Paraná Eleitoral**, n. 47, 2003. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-revista-parana-eleitoral-n047-2003-eneida-desiree-salgado-e-emerson-gabardo>>. Acesso em: 11 mar. 2017.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 229-247.

SALINAS, Samuel Sérgio. **Do feudalismo ao capitalismo: transições**. São Paulo: Atual, 1987.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003, p. 577-588.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a democracia**. Lisboa: Fundação Mário Soares, 2002.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão: Contexto, formação e elementos na democracia brasileira**. Curitiba: Juruá, 2017.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

Simpósio: Urna Eletrônica, Garantia de Verdade Eleitoral, Tecnologia Brasileira para o Mundo, 2003, Osasco. [Osasco]: [s.e.], [2003?].

SOBRINHO, Barbosa Lima. **A urna da patroa**. In: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Estudos Eleitorais. v. 3, n. 1, jan/abr 2008.

SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira**. São Paulo: Leya, 2015.

STARK, David; BRUSZT, Laszlo. Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 13, n. 36, 1998.

TAVARES, André Ramos; MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues. O voto eletrônico no Brasil. In: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estudos Eleitorais**, 2011, p. 22.

TAVARES, Lucas Tavares. Criador das urnas eletrônicas defende mudanças no atual sistema de votação. **A Tribuna**, Santos, 5 nov. 2000. Local. In: In: SANTIAS, Paulo Roberto. Documento Brasil: 13 anos de democracia digital, origem e história da urna eletrônica. S.l.: Prefeitura Municipal de Brusque, 2003, p. 145.

TOFFOLI, José Antonio Dias. Breves considerações sobre a fraude ao direito eleitoral. In: **Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 45-61, jul./dez. 2009, p. 48.

TOURAINÉ, Alain. **O que é democracia**. 2ª. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Informatización de la justicia electoral brasileña**. Brasília: Secretaria de Informática/TSE, 2005

UNITED NATIONS. **Population Division: World Population Prospects, the 2015 Revision.** Disponível em: <<https://esa.un.org/unpd/wpp/>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

VALDÉS, Julio TÉLLEZ. **Algunas anotaciones sobre el voto electrónico en México.** Disponível em: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2921/23.pdf>>. Acesso em: 7 abr. 2017.

VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. Pré-história e História da Justiça Eleitoral. In: **ANAIS DO XXVI SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – ANPUH.** São Paulo, jul. 2011. Disponível em: <http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1297170363_ARQUIVO_prehistoriaehistoraje.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2017.

VÁSQUEZ, Rodrigo Alonso. **Confiança institucional e corrupção no Brasil pós 1985.** Campinas: Unicamp, 2010.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Prefácio. In: CAMARÃO, Paulo César Bhering. **O Voto Informatizado: Legitimidade Democrática.** São Paulo: Empresa das Artes, 1997.

WOLKMER, Antonio Carlos; FERRAZZO, Débora. **Resignificação do Conceito de Democracia a partir de direitos plurais e comunitários latino-americanos.** Revista Direitos Fundamentais & Democracia, v. 16, n. 16, 2014, p. 200-228. Disponível em: <<http://apps.unibrasil.com.br/ojs235/index.php/rdfd/article/view/558>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

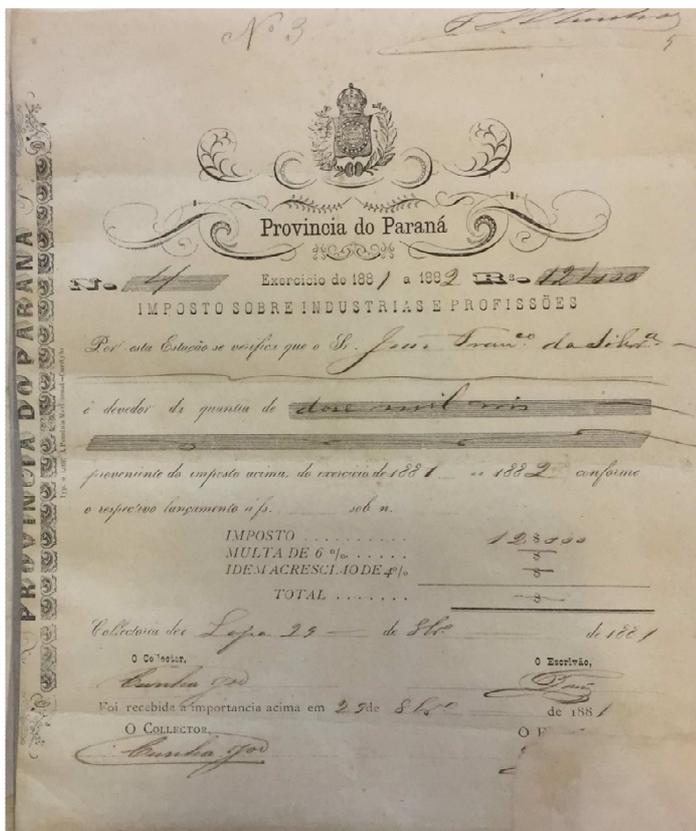
ANEXO



Figura 1: Comprovação de rendimentos (1878)

Fonte: Memória Eleitoral (Tribunal Regional Eleitoral do Paraná)

Figura 2: Comprovante de rendimentos (1881)
 Fonte: Memória Eleitoral (Tribunal Regional Eleitoral do Paraná)



N. 1218
(Dados do Tribunal Regional)

TÍTULO DE ELEITOR

ESTADO DO PARANÁ

7.ª zona Lapa (Município) Lapa

Domicílio eleitoral Lapa

Número de ordem da inscrição 1153

Data da inscrição no cartório 6 de Abril de 1935

NOME E SOBRENOME DO ELEITOR (por extenso)
Jose Javorski

Filiação Jose Javorski

Naturalidade Parana

Qualificativos Idade 37 anos — Data do nascimento 24 de Setembro de 1896

Estado civil Casado

Profissão Lanador

ASSINATURA DO ELEITOR
Jose Javorski

O presente título é expedido de acordo com o Código Eleitoral da República e em cumprimento ao despacho do Presidente do Tribunal Regional de Justiça Eleitoral do Estado do Paraná e recebeu o número _____ aos _____ dias do mês de _____ do ano de mil novecentos e trinta e _____

Extor da Secretaria

Pollegar direito

Formula dactiloscópica

CARTÃO



Figura 6: Título de Eleitor (1935)
 Fonte: Acervo da Memória Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná

N. 3858

TÍTULO DE ELEITOR

ESTADO DO PARANÁ

9.ª zona Lapa

Domicílio eleitoral Lapa, distrito da cidade.

Número de ordem da inscrição 2806

Data da inscrição no cartório 13 de Maio de 1937

NOME E SOBRENOME DO ELEITOR (por extenso)
Olga Lupicy de Almeida

Filiação Antônio Lupicy

Naturalidade Parana

Qualificativos Idade 41 anos — Data do nascimento em 14 de Agosto de 1896

Estado civil Casada

Profissão Doméstica

Olga Lupicy de Almeida
 ASSINATURA DO ELEITOR

Em 29 de maio de 1937

Pollegar direito

Formula dactiloscópica

CARTÃO



Figura 7: Título de Eleitor Feminino (1937)
 Fonte: Acervo da Memória Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná

56

N.º 18.212 CANET JUNIOR
COMPENSAÇÃO DO ELEITOR

JUSTIÇA ELEITORAL

Paraná 4ª (Curitiba) 26ª
CIRCUNSCRIÇÃO ZONA MUNICÍPIO SEÇÃO

FÔLHA DE VOTAÇÃO



De Jayme Canet Junior
NOME PARA EXTENSO DO ELEITOR

19-1-1925 São Paulo Casado
DATA DO NASCIMENTO NATURALIDADE ESTADO CIVIL

FILIAÇÃO Jayme Canet P. A. I.
Ana Lopes Canet M. A. E.

Comercio Av. 7 de Setembro 1137
PROFISSÃO RESIDÊNCIA

Jayme Canet Junior
ASSINATURA DO ELEITOR

Curitiba, 29ª DE abril DE 1958
ASSINATURA DO JUIZ

ANOTAÇÕES (4)

T. R. E. - Folha Individual de Votação - Mod. 2.

Figura 8: Folha individual de votação (1958) Fonte: Acervo Memória Eleitoral (Tribunal Regional Eleitoral do Paraná)

COMPARECIMENTO AS ELEIÇÕES

<p><i>Justificou (fronte de Curitiba)</i> <small>ASSINATURA DO ELEITOR</small> EM 10/11/68 <i>[Assinatura]</i> <small>RUBRICA DO PRESIDENTE</small></p>	<p><i>Justificou eleição 15-11-68</i> <small>ASSINATURA DO ELEITOR</small> EM 15/11/68 <i>[Assinatura]</i> <small>RUBRICA DO PRESIDENTE</small></p>
<p><i>Jayme Canet Junior</i> <small>ASSINATURA DO ELEITOR</small> EM 18/10/59 <i>[Assinatura]</i> <small>RUBRICA DO PRESIDENTE</small></p>	<p><i>Apresentou a sua folha de votação</i> <small>ASSINATURA DO ELEITOR</small> EM 11/11/60 <i>[Assinatura]</i> <small>RUBRICA DO PRESIDENTE</small></p>
<p><i>Jayme Canet Junior</i> <small>ASSINATURA DO ELEITOR</small> EM 10/10/60 <i>[Assinatura]</i> <small>RUBRICA DO PRESIDENTE</small></p>	<p><i>Jayme Canet Junior</i> <small>ASSINATURA DO ELEITOR</small> EM 11/11/62 <i>[Assinatura]</i> <small>RUBRICA DO PRESIDENTE</small></p>
<p><i>Justificou a sua falta às eleições</i> <small>ASSINATURA DO ELEITOR</small> EM 10/11/63 <i>[Assinatura]</i> <small>RUBRICA DO PRESIDENTE</small></p>	<p><i>Jayme Canet Junior</i> <small>ASSINATURA DO ELEITOR</small> EM 11/11/64 <i>[Assinatura]</i> <small>RUBRICA DO PRESIDENTE</small></p>
<p><i>Jayme Canet Junior</i> <small>ASSINATURA DO ELEITOR</small> EM 10/10/63 <i>[Assinatura]</i> <small>RUBRICA DO PRESIDENTE</small></p>	<p><i>Jayme Canet Junior</i> <small>ASSINATURA DO ELEITOR</small> EM 11/11/66 <i>[Assinatura]</i> <small>RUBRICA DO PRESIDENTE</small></p>
<p><i>Jayme Canet Junior</i> <small>ASSINATURA DO ELEITOR</small> EM 10/10/68 <i>[Assinatura]</i> <small>RUBRICA DO PRESIDENTE</small></p>	<p><i>Jayme Canet Junior</i> <small>ASSINATURA DO ELEITOR</small> EM 11/11/68 <i>[Assinatura]</i> <small>RUBRICA DO PRESIDENTE</small></p>
<p><i>Jayme Canet Junior</i> <small>ASSINATURA DO ELEITOR</small> EM 11/11/66 <i>[Assinatura]</i> <small>RUBRICA DO PRESIDENTE</small></p>	<p><i>Jayme Canet Junior</i> <small>ASSINATURA DO ELEITOR</small> EM 11/11/68 <i>[Assinatura]</i> <small>RUBRICA DO PRESIDENTE</small></p>

Jayme Canet Junior
ASSINATURA DO ELEITOR
 15/11/68
RUBRICA DO PRESIDENTE

The image shows four voting ballots arranged in a 2x2 grid. Each ballot is for the state of Paraná and contains the following information:

- PARA SENADOR (Senator):**
 - FRANCISCO LEITE CHAVES (Supremo: Esculturas, Clássico, Sudoeste)
 - JOSÉ MANSUR (Supremo: Francisco Branner Neto)
- PARA DEPUTADO FEDERAL (Federal Deputy):**
 - Nome do Candidato: _____
 - em nome de: _____
 - inscrição no Diga de Partido: _____
- PARA DEPUTADO ESTADUAL (State Deputy):**
 - Nome do Candidato: _____
 - em nome de: _____
 - inscrição no Diga de Partido: _____

Each ballot has a small box for the voter's name and a vertical line for the voter's signature.

Figura 11: Cédulas de votação para eleição de Senador pelo estado do Paraná (1974)
 Fonte: Acervo da Memória Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná

Figura 12: Cédula de votação para a eleição presidencial (1956)
 Fonte: Acervo da Memória Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná

The image shows a single voting ballot for the 1956 presidential election. It is a white paper with a pointed top and contains the following information:

- PARA PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
 - JUAREZ TÁVORA
 - ADHEMAR DE BARROS
 - PLÍNIO SALGADO
 - JUSCELINO KUBITSCHEK
- PARA VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
 - JOÃO GOULART (JANGO)
 - MILTON CAMPOS
 - DANTON COELHO

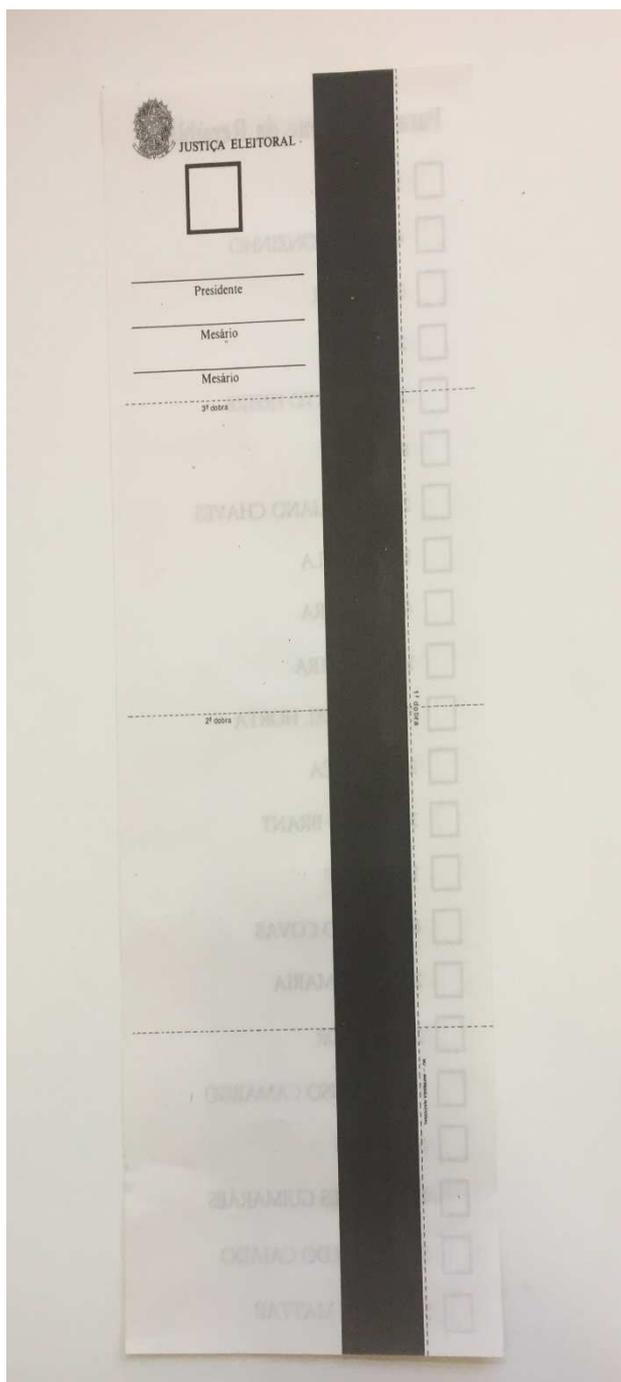


Figura 13: Verso da Cédula de votação para o primeiro turno das eleições presidenciais (1989)

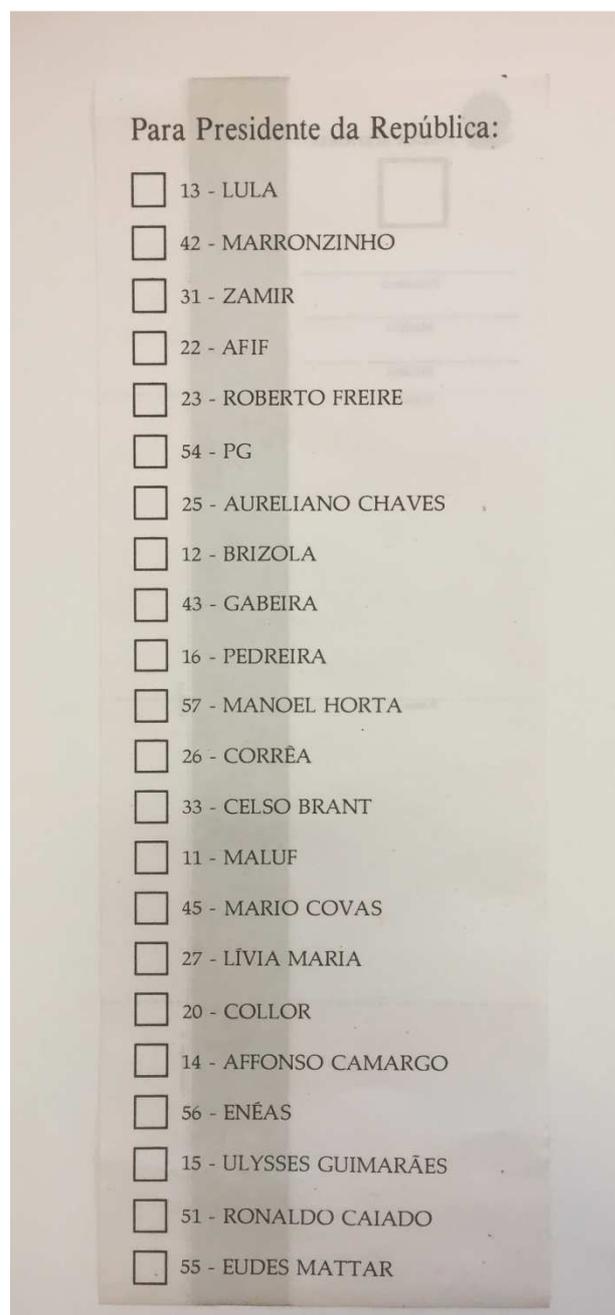


Figura 14: Cédula de Votação para o primeiro turno das eleições presidenciais (1989)

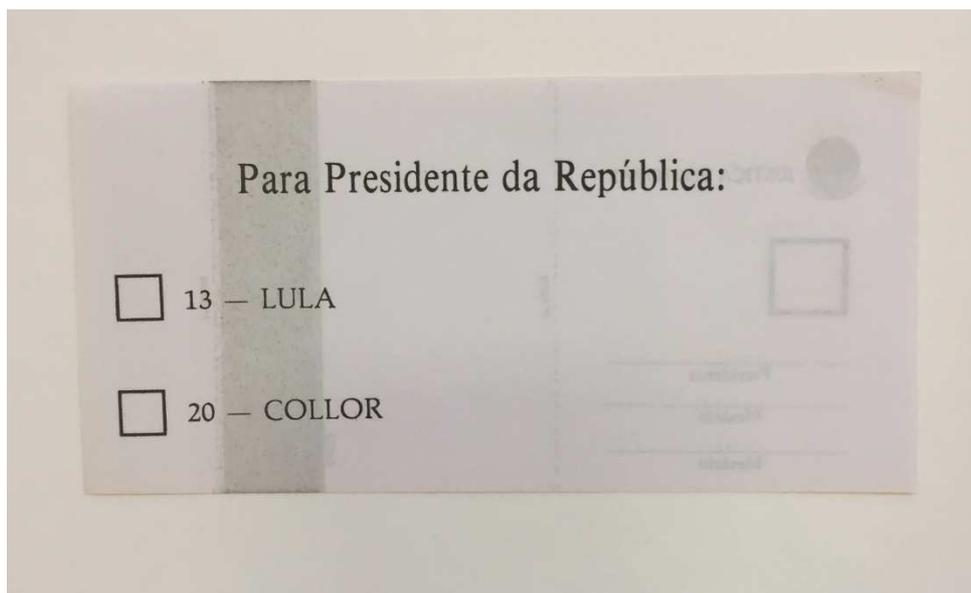


Figura 15: Cédula de votação para o segundo turno das eleições presidenciais (1989)

Fonte: Acervo da Memória Eleitoral do Tribunal Regional do Paraná



Figura 16: Verso da cédula de votação para o segundo turno das eleições presidenciais (1989)

Fonte: Acervo da Memória Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná



Figura 17: Primeiro modelo da urna eletrônica (1996) Fonte: Acervo da Memória Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná



Figura 18: Simulacro de Urna Eletrônica (sem data) Fonte: Acervo da Memória Eleitoral (TRE-PR)



Figura 19: Modelo de urna eletrônica utilizado nas eleições 2016 (2015) Fonte: Museu do Voto (Tribunal Superior Eleitoral)



Figura 20: Nova Urna Eletrônica com voto impresso para as eleições 2018 Fonte: Tribunal Superior Eleitoral



Figura 21: Nova Urna Eletrônica com voto impresso para as eleições 2018 Fonte: Tribunal Superior Eleitoral