SEMINÁRIO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PESQUISADORES E INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM DIREITO DA FEPODI

S472
Seminário Nacional de Formação de Pesquisadores e Iniciação Científica em Direito da FEPODI [Recurso eletrônico on-line] organização Federação Nacional dos Pós-Graduandos em Direito - FEPODI;

Coordenadores: Beatriz Souza Costa, Lívia Gaigher Bosio Campello, Yuri Nathan da Costa Lannes – Belo Horizonte: ESDH, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-383-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

1. Direito – Estudo e ensino (Graduação e Pós-graduação) – Brasil – Congressos nacionais. 2. Direito Constitucional. 3. Direito ambiental. 4. Direito Administrativo. 5. Direito Civil. 6. Direito Penal. 7. Direitos Humanos. 8. Direito Tributário. 9. Filosofia Jurídica. 10. Gênero. 11. Diversidade Sexual. I. Seminário Nacional de Formação de Pesquisadores e Iniciação Científica em Direito da FEPODI (1:2016 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34

FEPODI
FEDERAÇÃO NACIONAL DOS PÓS-GRADUANDOS EM DIREITO

SEMINÁRIO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PESQUISADORES E INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM DIREITO DA FEPODI

Apresentação

É com imensa satisfação que a Escola Superior Dom Helder Câmara e a Federação Nacional dos Pós-graduandos em Direito – FEPODI apresentam à comunidade científica os Anais do Seminário Nacional de Formação de Pesquisadores e Iniciação Científica em Direito. Tal produção resulta do exitoso evento sediado nas dependências da Escola Superior Dom Helder Câmara, em Belo Horizonte-MG, nos dias 10 e 11 de outubro de 2016, que contou com o valioso apoio do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI e da Associação Brasileira de Ensino do Direito – ABEDi.

Trata-se de obra coletiva composta por 263 (duzentos e sessenta e três) resumos expandidos apresentados no seminário e que atingiram nota mínima de aprovação dentre os 318 (trezentos e dezoito) trabalhos submetidos ao evento. As comunicações científicas estão organizadas em 21 (vinte e um) Grupos de Trabalho ligados a diversas áreas do direito, inseridos num ambiente de ricos debates e profundas trocas de experiências entre os representantes das mais diversas localidades do Brasil.

Os referidos Grupos de Trabalho contaram, ainda, com a contribuição de proeminentes docentes ligados a renomadas instituições de ensino superior do país, os quais indicaram os caminhos para o aperfeiçoamento dos trabalhos dos autores, afim de que eles estejam aptos, após desenvolvimento, a serem publicados posteriormente nos periódicos jurídicos nacionais.

Neste prisma, os presentes anais, de inegável valor científico, já demonstram uma contribuição para a pesquisa no Direito e asseguram o cumprimento dos objetivos principais do evento de fomentar o aprofundamento da relação entre pós-graduação e graduação em Direito no Brasil, bem como de desenvolver os pesquisadores em Direito participantes do evento por meio de atividades de formação em metodologias científicas aplicadas.

Uma boa leitura a todos!

Beatriz Souza Costa

Lívia Gaigher Bosio Campello

Yuri Nathan da Costa Lannes

Coordenadores Gerais do Seminário Nacional de Formação de Pesquisadores e Iniciação Científica em Direito.

ABUSO DE PODER E REPRESENTATIVIDADE: ENTRE A LEGALIDADE E AS TRADIÇÕES LOCAIS

ABUSE OF POWER AND REPRESENTATION: BETWEEN LEGALITY AND LOCAL TRADITIONS.

Samuel Carlos Oliveira Furtado [1]

Resumo

A crise da representatividade está na pauta de discussões dos dias atuais, entretanto, pouco se discute acerca das eleições, que é o momento máximo da democracia representativa. A realidade brasileira do século XXI é muito próxima à descrita por Victor Nunes Leal em seu livro "Coronelismo, enxada e voto", publicado há mais de setenta anos. A atuação desmedida de gestores públicos, principalmente na realização de condutas vedadas pela legislação e a conivência da Justiça Eleitoral ao preterir as normas jurídicas às tradições locais e regionais acabam por reafirmar a estrutura de dominação de setores e famílias, principalmente nas eleições municipais.

Palavras-chave: Representatividade, Legalidade, Tradições

Abstract/Resumen/Résumé

The crisis of representation is on the agenda of discussions of the today, however, little if discusses about the elections, which is the maximum time of representative democracy. The brazilian reality of the 21st century is close to the one described by Victor Nunes Leal in his book "Colonels, hoe and vote", published more than 70 years. The ravenous public managers, acting mainly on realization of conduct prohibited by legislation and the connivance of Electoral Justice to deprecate the legal standards to local and regional traditions eventually reassert the dominance structure of industries and households, mainly in the municipal elections.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Representativeness, Legality, Traditions

[1] Graduando em Direito pela Universidade Federal de Lavras.

1. INTRODUÇÃO

É sabido que as eleições são um momento fundamental em uma democracia, uma vez que quando são escolhidos aqueles cidadãos que ocuparão os organismos representativos para discutirem e deliberarem sobre o futuro daquela comunidade.

Entretanto, tem sido muito comum apontar problemas na composição destes órgãos, sobretudo no que tange à existência dos "políticos de carreira", na predominância de famílias tradicionais e também na grande utilização da máquina pública como artefato de campanha política.

Por mais que a legislação eleitoral tenha avançado, visando coibir os abusos de poder político e econômico, é claramente perceptível que a estrutura política brasileira ainda carrega consigo os traços que foram descritos por Vitor Nunes Leal em sua famosa obra "Coronelismo, enxada e voto", escrita em finais dos anos de 1940.

Por mais que os instrumentos de convencimento e controle da grande massa por parte dos "coronéis" – que hoje são os herdeiros dos titulares do poder no passado – tenham alterados, o voto ainda continua sendo um mecanismo de dominação.

Mais do que isso, pretende-se demonstrar que a interferência no voto costuma acontecer em tradicionalismos e também nas atitudes de autoridades locais, que acabam por realizar determinadas atividades apenas em anos eleitorais.

Conforme será demonstrado, várias condutas vedadas acabam sendo aceitas pelo Poder Judiciário, relegando para um segundo plano a proteção efetiva que dever ser dada à construção da representatividade.

2. OBJETIVOS

O principal objetivo da pesquisa é demonstrar que há diversas condutas que são vedadas pela legislação eleitoral, mas que são aceitas pela Justiça Eleitoral, principalmente por estarem amparadas pela tradição.

2.1 Objetivos específicos

São objetivos específicos:

a) Identificar as principais formas de abuso de poder político e econômico praticado pelos candidatos em eleições;

b) Demonstrar que diversas condutas que são vedadas acabam sendo praticadas com cunho totalmente eleitoral, mas são aceitas em decorrência do tradicionalismo e

c) Apontar principais formas de combate a tal situação.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Em 1949, logo após a queda do Estado Novo e com a democracia voltando a ganhar seus contornos, o jurista Vitor Nunes Leal publicou o livro que até hoje é considerado o maior marco teórico do Direito Eleitoral Brasileiro.

"Coronelismo, enxada e voto" foi escrito com o intuito de demonstrar como funcionava o sistema representativo nos municípios brasileiros, principalmente no que tange à escolha dos eleitos e a grande interferência por parte dos Estados e da própria União.

Em sua tratativa, afirma o autor que

> É claro, portanto, que os dois aspectos – o prestígio próprio dos "coronéis" e o prestígio de empréstimo que o poder público lhes outorga – são mutuamente dependentes e funcionam ao mesmo tempo como determinantes e determinados. Sem a lideranças do "coronel" – firmada na estrutura agrária do país –, o governo não se sentiria obrigado a um tratamento de reciprocidade, e sem essa reciprocidade a liderança do "coronel" ficaria sensivelmente diminuída (LEAL, 2012, p.63).

Percebe-se, que naquela época a estrutura do país – dominado por latifúndios – fazia com que a dependência dos funcionários perante o coronel nunca cessasse.

Sendo assim, tudo carecia de aprovação do coronel para ser realizado, já que a ele competia à proteção e também a gestão de todos os seus funcionários.

Com a centralização do poder nas mãos dos coronéis, ficava fácil para estes também exercerem a influência sobre seus subordinados no que tange às questões políticas. Tal influência se dava, sobretudo, mediante uma troca de favores.

Tomando por base todo o conteúdo apresentado por Vitor Nunes Leal, podemos estabelecer a seguinte lógica: o coronel era o titular dos principais avanços da época (LEAL, 2012, p.40-50). Era em sua residência que havia o telefone, os remédios mais avançados, as camas mais confortáveis, etc.

Além disso, o coronel era o amigo do médico, do professor, do advogado, do padre e de outras figuras importantes na vida do povo daquela época, de modo que sempre que precisavam de tais pessoas recorriam ao "Senhor" para que ele pudesse realizar determinada ação, que passava a ser vista como um favor pelas pessoas mais simples.

Aliado às atitudes acima descritas, também havia a grande dependência econômica, visto que a grande concentração fundiária não permitia que os pequenos produtores se

desenvolvessem sem precisar de auxílio ou, pelo menos, realizar acordos comerciais nada sinalagmáticos com os grandes senhores de terras.

Pois bem, com o tempo, os favores só aumentavam e cada vez mais a dependência aumentava, já que cada vez mais havia submissão aos coronéis era demonstrada, permitindo, assim, menos sofrimento por parte da população.

Acontece que chegava a hora da cobrança de tais atitudes. A principal forma de exigir a atitude de volta era no momento das eleições. Era chegada a hora do coronel requerer, ou melhor, exigir que **todos** os seus devedores demonstrassem apoio ao seu candidato, que, é claro, era escolhido mediante um acerto de contas entre o poder local, estadual e até mesmo da Colônia ou República, a depender do momento.

O tempo passou e até hoje, quase setenta anos depois da publicação do livro, a situação continua muito parecida.

Os coronéis fazendeiros do passado ainda permanecem em alguns lugares, principalmente nos pequenos municípios, onde continuam dominando todo o jogo político. Além disso, os herdeiros dos antigos titulares do voto de cabresto do passado hoje dominam os meios de controle midiáticos, econômicos, sociais e políticos.

Desta maneira, o voto de cabresto continua vivo no Brasil do século XXI, só que agora revestido de condutas que demonstram claro abuso de poder político e econômico e que, infelizmente, vem sendo aceitos pelo Judiciário Eleitoral sob a estapafúrdia justificativa de tradicionalismo.

Como grande exemplo é possível citar a realização de *shows* gratuitos. Não são poucos os municípios que empregam vultosos recursos para a realização de *shows* em comemorações locais, como festas de aniversário da localidade, exposições, rodeios, etc.

Quando se trata de anos eleitorais, principalmente aqueles em que haverão eleições para escolha de prefeitos e vereadores, nota-se que os gastos e a preocupação por trazer os *shows* de cantores mais famosos e de maior conhecimento público são ainda maiores. Assim, busca-se atrelar a imagem daquele gestor à realização do grande evento daquele ano eleitoral.

Com tal conduta, desconsiderando aqui todas as imputações orçamentárias e do campo da improbidade administrativa, o titular do poder consegue sair na frente de seus adversários políticos, já que consegue mostrar que é capaz de garantir o divertimento de todos os cidadãos.

É exatamente a tradicional lógica do "pão e circo" (CARCOPINO, 2015), preponderante desde os mais tenros tempos de representação política. Basta apenas uma atitude por parte do gestor público que agrade a população, ainda que totalmente incompatível

com a legislação e a principiologia da representatividade, para que todos os demais atos que afastam da boa administração sejam esquecidos.

Neste sentido é o pensamento dos juristas da Universidade de Chicago:

> Os cidadãos enfrentam o problema de estabelecer uma troca com os políticos – entre extrair rendas e perder o cargo ou não extrair rendas e manter-se no cargo – que poderia induzi-los a manter comportamentos rentistas baixos, entendendo que manter rendas baixas significaria fazer o que os eleitores querem. **A visão padrão de como funciona o mecanismo de prestação de contas baseia-se no "voto retrospectivo". Nesse enfoque, os cidadãos estabelecem algum parâmetro de desempenho para avaliar os governantes: "meu salário deve subir pelo menos quatro por cento durante o período", "as ruas precisam ser seguras", ou até mesmo "a seleção nacional precisa classificar-se para a Copa do Mundo".** Os cidadãos votam contra os representantes a menos que satisfaçam esses critérios. Por sua vez, o governo, esperando ser reeleito e antecipando a regra de decisão dos eleitores, fará o que for possível para satisfazer tais critérios (MANIN, PRZEWORSKI E STOKES, 2006, p. 17 – grifei).

Se no passado os cidadãos já trocaram seu voto por comida, atendimento médico e a própria proteção e apoio dada pelos coronéis, hoje em dia acabam sendo fortemente influenciados por ações dos governantes, depositando toda a força de seu voto em pequenas situações que lhes trarão vantagens nas mais diversas situações.

É claro que a legislação eleitoral tenta impedir tal situação, sobretudo com a consagração explícita da distribuição gratuita de bens em anos eleitorais, conforme previsão do art. 73, IV, da Lei Geral das Eleições (lei nº. 9.504/97)[1].

Todavia, a jurisprudência da Justiça Eleitoral ainda é resistente em admitir que a realização de *shows* de artistas famosos totalmente arcados pelo erário público consiste em conduta vedada. Na medida em que os cofres públicos estão pagando o ingresso para todos os cidadãos, há explicitamente a distribuição de bens, de modo que tais situações jamais poderiam ser permitidas em anos eleitorais.

Além de não admitir tal situação como conduta vedada, a Justiça Eleitoral ainda justifica sua postura com base na tradição de tais eventos, com o argumento metajurídico de que sempre houve realização e que isto não interfere no pleito[2].

---

[1] Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. (...) IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de **distribuição gratuita de bens** e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público (grifei).

[2] Mandado de Segurança. Exercício de poder de polícia. Proibição de realização de evento. Art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97. Liminar deferida. **A realização de evento tradicional no município, com a participação de cantores da música gospel, sem indícios de distribuição de benesses a eleitores, tampouco finalidade de promoção eleitoral, não constitui conduta vedada nos moldes previstos no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97. Ratificação da liminar que autorizou a realização do evento.** SEGURANÇA CONCEDIDA. (MS nº 206-86.2016.6.13.0000. Rel. Juiz Maurício Pinto Ferreira, julgamento em 14/07/2016 - pendente de publicação - grifei).

Enquanto persistir tal entendimento, o tradicionalismo prevalecerá sobre a legislação e todo aquele poder que os coronéis possuíam hoje ainda persiste na figura dos detentores do poder que ainda possuem o aval do Poder Judiciário para continuarem praticando condutas vedadas e garantindo vantagens perante seus adversários.

3. METODOLOGIA

Para alcançar seus objetivos, será utilizada a pesquisa bibliográfica, com levantamento de publicações nacionais e internacionais relacionados ao tema e ao marco teórico adotado.

Além disso, pretende-se a utilização de casos concretos, sobretudo a partir de julgados da Justiça Eleitoral em todas as instâncias, buscando compreender como tem sido a atuação do Poder Judiciário nos casos em que o abuso de poder se faz presente.

4. DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

A pesquisa ainda se encontra em fase inicial de desenvolvimento, notadamente na leitura mais aprofundada da obra base e também na interface entre a realidade da obra com o contexto vivido pelos municípios na década de 2010.

Estão sendo colhidos julgados da Justiça Eleitoral sobre a temática dos *shows* e também relacionados a outras condutas que demonstram a atuação dos coronéis da atualidade, como obras particulares, promessas de emprego, dentre diversas outras.

5. CONCLUSÕES

Por mais que a pesquisa ainda esteja em sua fase inicial, é claramente possível afirmar que a lógica do voto de cabresto, marcado pela atuação de agentes que detém o domínio do poder econômico e político, ainda continua presente na realidade brasileira do século XX.

Muito se reclama dos problemas de representatividade, mas pouca atenção é dada ao momento máximo da democracia, que é justamente a escolha dos representantes.

Assim, enquanto as condutas vedadas aos agentes políticos continuarem sendo praticadas com autorização da Justiça, justificadas, sobretudo, pelo tradicionalismo que apenas confirma o domínio de determinadas famílias e setores, a representação continuará maculada pela interferência de poder político e econômico de determinados candidatos.

Por derradeiro, é válido ressaltar as palavras de Vitor Nunes Leal proferidas em 1949, momento no qual o país ainda era marcado pela estrutura agrária:

> A nomeação de prefeitos, usada em grau variável nos diversos Estados no regime de 1891 e como regra absoluta nos períodos de ditadura, tem representado, pois, um elemento decisivo no amesquinhamento dos municípios. Apesar disso, o poder privado dos 'coronéis' – que a instituição dos prefeitos de nomeação, doutrinariamente, visava destruir – não desapareceu: acomodou-se para sobreviver. A morte aparente dos 'coronéis' no Estado Novo não se deve pois, aos prefeitos nomeados, mas à abolição do regime representativo em nossa terra. **Convocai o povo para as urnas, como sucedeu em 1945, e o 'coronelismo' ressurgirá das próprias cinzas, porque a seiva que o alimenta é a estrutura agrária do país** (LEAL, 2012, p.139 - grifei).

O coronelismo teve seu ápice e também seus momentos de menor imponência, mas sempre esteve presente na realidade brasileira. As formas de dominação e interferência mudam, todavia, a estrutura de desigualdade histórica brasileira só serve para reforçar a dominação realizada por aqueles que detêm os poderes.

É, sem dúvida, necessária uma reforma política no Brasil, mas esta só será efetiva se perpassar pela correção dos problemas de representatividade que, por sua vez, decorrem de eleições que são realizadas com adversários desiguais, em decorrência de condutas que são vedadas, mas que ainda persistem pelo tradicionalismo que tanto impera neste país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

CARCOPINO *apud* ARAÚJO, A.A. L. e VIEIRA. As visões Historiográficas sobre o "pão e circo": a plebs no contexto político – social da Roma Imperial, séculos I – II d. C. *In* **Revista Mundo Antigo**, ano IV, n. 07, junho/2015. Disponível em: <http://www.nehmaat.uff.br/revista/2015-1/artigo01-2015-1.pdf> Acesso em: 31 agost. 2016.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12 ed. Rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

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

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. *In* **Lua Nova.** Ed. 67. p.105-138. São Paulo, 2006. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a05n67.pdf> Acesso em 31 agost. 2016.

SAMPAIO JUNIOR, José Herval. **Abuso de Poder nas Eleições: ensaios**. 2 ed. rev.ampl. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.