



A DESCONFIANÇA NO SISTEMA ELEITORAL COMO FATOR DE COMPROMETIMENTO DO CAPITAL SOCIAL ELEITORAL: A DESCREDIBILIDADE QUE RETROCEDE NOS AVANÇOS DEMOCRÁTICOS

THE DISTRUST IN THE ELECTORAL SYSTEM AS A FACTOR THAT COMPROMISES THE ELECTORAL SOCIAL CAPITAL: THE DISBELIEF THAT SETS BACK IN DEMOCRATIC ADVANCES.

ANA LAURA RODRIGUES * | LAURA GABRIELLA M. DA SILVA ** | FLAVIANNE FERNANDA B. NÓBREGA ***

RESUMO

Após um passado de fraudes e corrupções eleitorais, a instauração do voto eletrônico no Brasil e a sua paulatina aceitação, consolidaram a democracia eleitoral no País. Todavia, essa harmonia passou a ruir com a crescente suspeição a respeito desse modelo eleitoral. O presente estudo propõe investigar a desconfiança nas urnas eletrônicas, como fator para o comprometimento da credibilidade do sistema eleitoral no Brasil, bem como pretende elucidar a transição institucional de confiança para a descrença no sistema de voto eletrônico, abalado pelas irritações exógenas de atores políticos ligados à eleições, que suscitaram embates contra os resultados eleitorais. Para tanto, utilizou-se o framework metodológico da abordagem Neoinstitucional de North, Brinks e Levitsky, que compreendem as instituições como “regras do jogo”, para revisitar a história do sistema eleitoral brasileiro e práticas informalmente institucionalizadas no passado, como o coronelismo e o voto de cabresto e compreender o real desenho institucional de hoje. O voto eletrônico e a Justiça eleitoral foram identificadas como soluções singulares no contexto brasileiro para o passado de fraudes sucessivas institucionalizadas informalmente. Na pesquisa, o referencial teórico de capital social, cunhado por Putnam e Fukuyama, permitiu compreender a confiança/desconfiança no sistema eleitoral e vislumbrar perspectivas futuras na experiência democrática.

Palavras-chave: urnas eletrônicas; justiça eleitoral; capital social; Neoinstitucionalismo; instituições.

ABSTRACT

After a past of electoral fraud and corruption, the introduction of electronic voting in Brazil and its gradual acceptance, consolidated electoral democracy in the country. However, this harmony began to crumble with the growing suspicion regarding this electoral model. This study aims to investigate distrust in electronic voting machines, as a factor for compromising the credibility of the electoral system in Brazil, as well as to elucidate the institutional transition from trust to disbelief in the electronic voting system, shaken by irritations of political actors linked to the elections, which led to clashes against the electoral results. Therefore, it was used the methodological framework of the Neo-institutional approach of North, Brink and Levitsky, who understand institutions as “rules of the game”, to revisit the history of the informally institutionalized electoral system in the past, such as the Brazilian coronelismo (halter vote) and in order to understand the real institutional design of today. Electronic voting and electoral justice were identified as unique solutions in the Brazilian context for the past of informally institutionalized fraud. In this research, the social capital theoretical framework, coined by Putnam and Fukuyama, allowed the comprehension of trust/distrust in the electoral system and envision future perspectives in the democratic experience.

Keywords: electronic voting machines; electoral justice; share capital; Neoinstitutionalism; institutions.

* Graduada em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).
analauramr01a@gmail.com

** Graduada em Direito pela UFPE.
lauragmuniz@hotmail.com

*** Doutora em Direito pela UFPE. Pós-Doutora pelo Max Planck Institute for Comparative and International Private Law – Hamburg. Professora da UFPE.
flavianne@gmail.com

Recebido em 20-12-2021 | Aprovado em 10-1-2022



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 DESENHO INSTITUCIONAL ANTES DO SISTEMA ELEITORAL: A FRAUDE COMO INSTITUIÇÃO INFORMAL DA REALIDADE BRASILEIRA; 2 O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO COMO ARRANJO INSTITUCIONAL DE SUPERAÇÃO ÀS FRAUDES ELEITORAIS; 3 O DESENHO INSTITUCIONAL DEPOIS DO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO: CAPITAL SOCIAL, CONFIANÇA MÚTUA E COLABORAÇÃO; 4 DESENHO INSTITUCIONAL CONTEMPORÂNEO: IRRITAÇÃO EXÓGENA E SOCIAL TRAP; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

■ INTRODUÇÃO

A temática do sistema eleitoral é um tópico de suma relevância para o cenário nacional, não só diante do voto como expressão concreta da democracia, consoante o artigo 14 da Constituição Federal, mas também frente à importância desse mecanismo como transformador da realidade social. Desde que o Brasil adotou o modelo representativo de democracia e instituiu as votações, vários elementos eleitorais já foram alterados, a fim de suprimir as fraudes e consolidar a estrutura de governo. Em todas as fases dessa história conturbada, as eleições assumiram um papel de baliza das instituições, isto é, quanto mais efetivas e incorruptas fossem as eleições, mais fortes as instituições democráticas formais também se mostrariam.

Nesse sentido, com a instauração do voto eletrônico no Brasil e com a sua paulatina aceitação, a democracia eleitoral se encontrava consolidada, com um alto nível de confiança nas urnas e nos resultados que delas advinham. Contudo, esse contexto não permaneceu completamente estável, haja vista que, na contemporaneidade, atores políticos de proeminência nacional começaram a suscitar embates contra os resultados eleitorais, alegando fraudes às urnas, embora a ciência e a informática coadunassem a respeito do alto nível de segurança que esse sistema apresentava.

O presente artigo pretende, assim, investigar essa transição institucional de confiança para a descrença no sistema de urnas eletrônicas. A fim de atingir tal objetivo é preciso, inicialmente, entender a história do sistema eleitoral, apreender o passado de fraudes e corrupções como instituições informais e investigar como o sistema eleitoral brasileiro surge para superar tais realidades fraudulentas.

Para tal feito, a análise neoinstitucional fornece as ferramentas necessárias. Esse referencial, caro à ciência política, procura observar o real desenho institucional, ratificando a necessidade do estudo não só das instituições formais, como também das informais, o que representa uma forte associação com a temática apresentada na pesquisa, uma vez que as dimensões formal, do sistema eleitoral, e informal, de fraudes e, posteriormente, de confiança nas urnas, se atravessam nesse objeto. Dentre os estudiosos desse paradigma, foram tomados como aporte, principalmente, os trabalhos de Gretchen Helmke, Daniel Brinks e Steven Levitsky.

O capital social, compreendido como instituição informal, também é um conceito essencial ao presente estudo, pois possibilita a compreensão do desenho institucional em vigor

após a implementação do sistema eleitoral. Nesse sentido, foram utilizados, como base, sobretudo, os estudos desenvolvidos por Putnam e Fukuyama. Com tais contribuições, foi possível analisar os impactos dos movimentos contemporâneos de desconfiança para com o voto computado por meio eletrônico e traçar algumas perspectivas futuras.

1 DESENHO INSTITUCIONAL ANTES DO SISTEMA ELEITORAL: A FRAUDE COMO INSTITUIÇÃO INFORMAL DA REALIDADE BRASILEIRA.

A Justiça Eleitoral Brasileira que se apresenta nos dias de hoje é consequência da revolução de 1930 promovida por Getúlio Vargas, mas remonta a uma história ainda mais premente do que a do célebre marco varguista. Antes de 1930, as funções de fiscalização das eleições eram mais precárias, difusas nas juntas eleitorais, formadas nos diferentes estados. Essa estrutura carente de sofisticação recrudescia as práticas de corrupção eleitoral, intrínsecas ao sistema eleitoral brasileiro e que o acompanharam como um pilar sobre o qual a frágil democracia foi estabelecida.

O voto, embora secreto, desde a Constituição de 1891, era uma falácia, ao passo que os direitos políticos tornavam-se, cada vez mais, mecanismo de troca de favores, sobretudo entre os grandes proprietários de terra e seus candidatos, os quais usavam da população menos instruída como câmbio que retroalimentava o sistema. Ademais, a Carta brasileira contém conteúdo semelhante ao da Constituição dos Estados Unidos, denotava essa intenção de equiparar os dois estados, trazendo ao Brasil essa ideia, ainda que aparente, de democracia e força constitucional, quando na verdade tal realidade parecia longínqua¹. Ocorria, assim, um forte descompasso entre a realidade pragmática eleitoral brasileira e a previsão constitucional.

Nessa senda, o Coronelismo foi, ao longo dos ensaios democráticos que o Brasil viveu, uma figura habitual, uma vez que a colonialidade, caracterizada pelas “relações assimétricas de poder, ao mesmo tempo que a participação ativa da diferença colonial na expansão do circuito comercial do Atlântico constituído através dos séculos como Ocidente ou civilização ocidental”², está presente em diversas esferas.

Havia uma relação mantida entre grandes senhores das terras, chamados “coronéis” e a massa trabalhadora, marcada por traços de exploração e opressão, mesmo ao final do século XIX, essa influência se expressou nas urnas, enfaticamente na esfera municipal. Sob a ótica da análise neoinstitucional, o coronelismo pode ser interpretado como instituição informal da realidade eleitoral brasileira, no sentido de que orienta o comportamento dos indivíduos por intermédio de mecanismos de incentivo e constrangimento³.

¹ NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 1994, p. 181.

² MIGNOLO, Walter D. A colonialidade de cabo a rabo: o hemisfério ocidental no horizonte conceitual da modernidade in LANDER, Edgardo. *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais Perspectivas latino-americanas*. Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, set., p. 33-49, 2005, p. 44.

³ NORTH, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic performance*. 22. ed. New York: Cambridge University Press, 2006.

A inter-relação é importante. Como afirma North⁴, as instituições podem ser compreendidas e analisadas como “regras” em um jogo competitivo, direcionando os “jogadores” ao alcance de um objetivo. Tais “regras do jogo”, expressariam sua influência por intermédio de constrangimentos ou incentivos de natureza formal ou informal. Enquanto aqueles são veiculados através dos canais oficiais do Estado, esses não encontrariam tal paralelo. O coronelismo brasileiro, assim, utilizando-se de mecanismos de punição e opressão individual, não justificáveis nos veículos formais do Estado seria uma instituição informal brasileira.

Segundo Victor Nunes Leal⁵, tal regra do jogo informal, teria por definição um sistema de política de dominação em que um chefe político local, influente e grande possuidor de terras – o coronel –, induz o eleitorado de sua região a votar nos candidatos por ele escolhidos em troca de favores, prestígio ou cargos públicos. Assim, havia pouca ou quase nenhuma alternância de poder, posto que os mesmos candidatos permaneciam favorecidos por esse sistema, bem como a democracia, sustentada também através dos direitos políticos, configurava letra morta.

O poder concentrado na figura dos coronéis, alimentado por pelos mecanismos de opressão e punição resultava nos chamados “Votos de cabresto”, nos quais os eleitores eram compelidos através de ameaças e violências a votarem nos candidatos de interesse dos latifundiários de sua região. Ainda de acordo com Leal⁶, esse coronel exerceria uma ampla jurisdição sobre seus dependentes, podendo criar rixas e desavenças e proferindo, às vezes, verdadeiros arbitramentos, que os interessados respeitam. “O voto secreto, antes da instauração da modalidade a descoberto, em 1904, existia apenas na letra da lei, pois o eleitor era compelido a revelar o seu voto logo após o procedimento”⁷.

O coronelismo, como instituição informal do cenário eleitoral brasileiro, ademais, atingiria um âmbito não só municipal, como também estadual, diante de sua característica de reciprocidade em que os chefes municipais e os “coronéis”, que conduzem os eleitores como fantoches estão de um lado e do outro “a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça”⁸.

Dessa forma, a esfera de abrangência do coronelismo não se limitava às fronteiras municipais, configurando-o como uma verdadeira instituição do sistema político e eleitoral brasileiro, atingindo seus fins de fraude e violação eleitoral de modo eficaz, sendo considerada uma instituição informal forte. Como afirmam Brinks, Levitsky e Victoria⁹, analisar a força de uma instituição significa verificar se as práticas exigidas ou proibidas pela instituição estão realmente se manifestando na realidade pragmática, ou seja, no real desenho institucional.

⁴ NORTH, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic performance*. 22. ed. New York: Cambridge University Press, 2006

⁵ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo enxada e voto*. São Paulo: Companhia das letras, 1948.

⁶ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo enxada e voto*. São Paulo: Companhia das letras, 1948, p. 24.

⁷ JACOB, João Paulo Ramos; FONSECA, Maíra Silva Marques da. Aspectos históricos do processo de criação da Justiça eleitoral no Brasil: Republicanismo, Tenentismo e Coronelismo. *Revista Brasileira de Pesquisa Jurídica*, v. 2, n. 1, p. 117-147, jan./abr., 2021, p. 156.

⁸ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo enxada e voto*. São Paulo: Companhia das letras, 1948, p. 34.

⁹ BRINKS, D.; LEVITSKY, S.; VICTORIA, M.;. Understanding institutional weakness. Cambridge: Cambridge University, 2019. p. 9-10.

Instituições fortes conseguem, eficazmente, atingir seus objetivos institucionais por intermédio dos seus mecanismos, ao passo que instituições fracas não moldam o comportamento dos indivíduos de modo suficientemente satisfatório. A força institucional assim, não possui relação com seu caráter formal ou informal, mas sim como ela se manifesta, atingindo ou não seus objetivos¹⁰. Conseguindo moldar eficazmente o contexto eleitoral brasileiro, o coronelismo se expressava de maneira fortemente institucional.

É interessante pontuar, também, que as instituições não se manifestam de modo isolado no real desenho institucional, isso é, na realidade pragmática. Instituições interagem com as preferências individuais e organizacionais. Da mesma maneira que as instituições, formais ou informais, moldam o comportamento dos jogadores (indivíduos e organizações), os jogadores também as alimentam, com suas preferências, valores, culturas¹¹. Além dessas interações entre indivíduos, organizações e instituições, as instituições, por si próprias, também interagem, podendo, juntas, reforçarem um objetivo institucional em comum (influência positiva) ou dificultarem o alcance de tais objetivos (influência negativa).

Levitsky e Helmke¹², tendo ciência das diferentes maneiras as quais as instituições podem interferir no real desenho institucional, desenvolveram interessante classificação que não só sistematiza as possíveis interações como facilita a compreensão e investigação dos arranjos institucionais. Nesse sentido, os autores diferenciam, inicialmente, as interações institucionais entre convergente e divergentes. As primeiras refletem uma realidade de compatibilidade entre os objetivos institucionais das instituições em voga. Instituições convergentes podem atuar de diferentes maneiras, mas convergem para o mesmo fim. Por outro lado, o autor também ressalta a existência de interações divergentes, isto é, interações que emergem de instituições com objetivos distintos. Aplicando a categoria desenvolvida ao caso do coronelismo brasileiro, observa-se uma verdadeira relação de divergência.

Como foi visto, o coronelismo eleitoral, apesar de possuir força institucional e moldar o comportamento dos indivíduos de modo eficaz, não estava constitucionalmente previsto na Carta Magna brasileira ou em outros veículos oficiais do Estado, sendo identificado como instituição informal da realidade brasileira. Como regra do jogo informal, o coronelismo moldava o comportamento dos indivíduos na direção das fraudes eleitorais e manipulação do voto, conseguindo satisfatoriamente atingir tal fim. Ao interagir com as regras do jogo formais, que previam a autonomia do eleitorado e a lisura das eleições, o coronelismo atuava de modo divergente, descompassado.

A classificação ainda fornece arcabouço para uma investigação mais profunda dessa interação. Segundo os autores, as instituições divergentes podem se manifestar por acomodação ou competição. Na acomodação, “as instituições informais contrariam o espírito (a fi-

¹⁰ BRINKS, D.; LEVITSKY, S.; VICTORIA, M.;. Understanding institutional weakness. Cambridge: Cambridge University, 2019. p. 9-10

¹¹ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bittencourt. *Peças e Engrenagens de uma Teoria Geral do Estado*. João Pessoa: Ideia, 2013.

¹² HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. *Informal institutions & democracy: lessons from latin américa*. The Johns Hopkins University Press, 2006, p. 6.

nalidade) das regras do jogo formal, sem, todavia, violar a letra da lei (regras do jogo formal)¹³. Ocorre quando as instituições formais são fortes, ao passo que as instituições informais são fracas. Já na competição, caso do coronelismo, instituições formais fracas interagem com instituições informais fortes (coronelismo). Essas, devido a sua força institucional, conseguem moldar mais eficazmente o comportamento dos jogadores que as instituições formais.

O arranjo institucional em vigor, assim, era de competição entre as práticas fraudulentas, informais, e a previsão formal de lisura, prevista nas regras do jogo formal. Não conseguindo se manifestar propriamente no real desenho institucional, as regras formais, previstas constitucionalmente, que asseguravam a liberdade do voto eram prejudicadas pela força institucional do coronelismo, instituição informal.

O voto a descoberto, inaugurado no início do século XIX, por sua vez, endossou ainda mais esse arranjo, visto que também se manifestam como instituições informais que atuam em prol da fraude eleitoral. O eleitor assinava duas cédulas, depositava uma delas na urna, e a outra guardava consigo, e poderia ser requisitada pelos cabos eleitorais do candidato. Assim, só fomentou a prática eleitoral do voto de cabresto, pois, garantia ao coronel de forma documentada que o eleitor havia cumprido com sua parte no esquema fraudulento.

Além desses dois formatos relacionados e conhecidos, outras fraudes foram documentadas por historiadores que investigam a temática. Os desenhos institucionais são formados, em verdade, por um conjunto de regras do jogo, isto é, instituições, que, interagindo, constituem os arranjos institucionais. Nesse contexto, apesar da manifestação proeminente do coronelismo, também era possível perceber outros arranjos dentre os quais estão o “bico de pena”¹⁴ e a “degola”.

O primeiro consistia na falsificação de assinaturas nas atas eleitorais, e também dos nomes que eram depositados nas urnas. Contudo, quando essa adulteração era insuficiente, e o candidato de interesse não atingia os votos necessários para se eleger, praticava-se, ainda, a degola. Essa segunda prática, se caracterizava pelo não reconhecimento do diploma eleitoral do candidato eleito, por parte da Comissão de Verificação.

O diploma eleitoral é um documento emitido após a eleição, quando apurados os votos, e visa certificar a legitimidade do eleito para a posse no cargo que disputou, bem como sua legitimidade para representar a população da circunscrição eleitoral pela qual se elegeu. Havia, ainda, a prática do “Voto formiguinha” que consistia na:

Captura de uma cédula oficial pelo cabo eleitoral, através da inserção de uma cédula falsa na urna. A cédula verdadeira era entregue preenchida para o próximo eleitor e assim sucessivamente, garantindo de maneira inequívoca a votação dos candidatos de interesse.¹⁵

As instituições informais fraudulentas eram variadas e sofisticadas, convergindo para que a eleição se convertesse na renovação de poder daqueles que o detinham e desejavam permanecer em sua posse. Interagindo de modo convergente, isso é, para atingir a mesma

¹³ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bittencourt. *Peças e Engrenagens de uma Teoria Geral do Estado*. João Pessoa: Ideia, 2013.

¹⁴ O nome advém das penas utilizadas para escrever, utilizadas à época.

¹⁵ GASTALDI, Helio; ROSENDO, Rosi. Urna eletrônica no Brasil: mudanças no processo eleitoral e no comportamento dos eleitores. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, v. 2, n. 2, 2012, p. 73-107, p. 82.

finalidade teleológica, tais instituições consolidaram um verdadeiro contexto de fraude eleitoral institucionalizada. O voto a descoberto foi retirado da legislação brasileira em 1930, com a criação da justiça eleitoral, mas tais instituições não deixaram de fazer parte da conjuntura no país, sobretudo nos municípios de menor expressividade, em que a figura dos coronéis permanece afligindo o exercício do sufrágio.

Em troca de quaisquer bens ou vantagens, se praticam fraudes, especialmente nas áreas mais pobres do país, como as periferias das grandes cidades e as zonas rurais dos municípios interioranos, onde a extrema pobreza e a desigualdade social trabalham contra a liberdade do eleitor¹⁶.

Por essa razão, a Justiça eleitoral brasileira, ao longo dos anos, passou a sofrer inúmeras adaptações, com o intuito de evoluir na medida em que as instituições fraudulentas também se aprimoraram, de sorte que, ao final do século XX, após o reestabelecimento da democracia, as Urnas eletrônicas entraram em fase de teste e nas eleições de 2000 foram definitivamente adotadas. Como se verá adiante, elas surgem como regra do jogo formal, para combater as instituições informais de fraude pré-existentes.

2 O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO COMO ARRANJO INSTITUCIONAL DE SUPERAÇÃO ÀS FRAUDES ELEITORAIS.

Tendo em vista essa realidade de subseqüentes fraudes e violações presentes na história das eleições brasileiras, passou a ocorrer a paulatina criação de instituições formais que confrontassem essas estruturas corruptivas. A decadência da estrutura coronelista [...] se deu de forma irregular no país, variando de acordo com a região alcançada por uma evolução social cuja uniformização sempre foi prejudicada pela extensão territorial do Brasil e a concentração de investimentos em determinadas regiões e municípios¹⁷. Nesse sentido, a superação do desenho institucional fraudulento, mesmo que de forma gradual, não pode ser dissociado da implementação das instituições formais que irão compor o chamado “arranjo institucional formal eleitoral”.

Essa modificação, todavia, não foi instantânea. Para que culminasse no órgão sofisticado e relevante, com o qual convivemos, foram necessários subseqüentes diplomas legais. Assis Brasil, responsável pela criação do Código eleitoral de 1932, defende que o Brasil é o primeiro país no mundo a fazer um Código Eleitoral e a tornar a Justiça independente do poder

¹⁶ LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; LIMA, Renan Saldanha de Paula. Resquícios do coronelismo no processo político-eleitoral do século XXI: a captação ilícita de sufrágio na jurisprudência do Tribunal Regional do Ceará. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 3, n. 6, dez., 2016, p. 114.

¹⁷ LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; LIMA, Renan Saldanha de Paula. Resquícios do coronelismo no processo político-eleitoral do século XXI: a captação ilícita de sufrágio na jurisprudência do Tribunal Regional do Ceará. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 3, n. 6, dez., 2016, p. 110.

Executivo, e, para ele, essa justiça especializada independente do poder político é a melhor força para se controlar quem entra e quem sai desse poder¹⁸.

Nesse mesmo sentido, a primeira lei Eleitoral, ou seja, instituição formal eleitoral brasileira, que se tem registro é a de 1881, redigida por Rui Barbosa e ficou conhecida como Lei Saraiva. Essa lei tinha como principal objetivo a moralização das eleições, a partir da criação do título de eleitor¹⁹. Embora estivesse preocupada com as fraudes, esse dispositivo não foi capaz de saná-las. Em janeiro de 1892 surge a legislação de número 35, que teve como principal paradigma a instituição do voto limitado e a limitação de um distrito eleitoral pelo quantitativo de três deputados.

Art. 36. Para a eleição de deputados, os Estados da União serão divididos em distritos eleitoraes de tres deputados, equiparando-se aos Estados, para tal fim, a Capital Federal.

Ademais, estabeleceu critérios até hoje utilizados para elegibilidade do presidente: maior de 35 anos, brasileiro nato e em plena posse de seus direitos políticos. Já no ano seguinte, em 1893, consoante o preceituado na referida lei, os distritos federais foram divididos, a fim de proporcionar a eleição dos deputados federais. Vale salientar que tal formatação visava conferir mais representação às classes minoritárias²⁰. Em contrapartida a esse ímpeto aparentemente democrático, a Lei de número 426, de 7 de dezembro de 1896 determinou a modalidade de voto à descoberto, na qual:

Art. 8º Será licito a qualquer eleitor votar por voto descoberto, não podendo a Mesa recusar-se a acceital-o.

Paragrapho unico. O voto descoberto será dado, apresentando o eleitor duas cedulas, que assignará perante a Mesa, uma das quaes será depositada na urna e a outra lhe será restituída depois de datada e rubricada pela Mesa e pelos fiscaes.

Esse dispositivo, é alvo de fortes críticas até hoje, uma vez que fomentou ainda mais as práticas, aqui já apresentadas, de voto de cabresto. Ainda que tal prerrogativa tenha sido colocada como uma opção ao eleitor, as conhecidas barganhas entre votos e favores poderiam, a partir deste momento, ser autenticadas²¹.

Há que se falar, ainda, da célebre Lei Rosa e Silva, cujas diretrizes revogaram parte da lei de 1892, supracitada, e anteriores. Entre as principais itens dessa legislação, destacam-se: o fim do voto *ex officio* – ou seja, o alistamento deveria ser requisitado pelo indivíduo que o

¹⁸ VALE, Tereza Cristina de Souza Cardoso. Pré-história e História da Justiça Eleitoral. *Anais eletrônicos...do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH, São Paulo - SP, 2011.*

¹⁹ VALE, Tereza Cristina de Souza Cardoso. Pré-história e História da Justiça Eleitoral. *Anais eletrônicos...do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH, São Paulo - SP, 2011.*

²⁰ JACOB, João Paulo Ramos; FONSECA, Maíra Silva Marques da. Aspectos históricos do processo de criação da Justiça eleitoral no Brasil: Republicanismo, Tenentismo e Coronelismo. *Revista Brasileira de Pesquisa Jurídica*, v. 2, n. 1, p. 117-147, jan./abr., 2021, p. 147.

²¹ VISCARDI, Cláudia Maria R. Voto, representação política e soberania popular na república brasileira. *Estudos Ibero-Americanos*, v. 41, n. 1, p. 14-39, jan./jun., 2015, p. 29.

desejasse -; o voto cumulativo – segundo o qual na eleição geral da câmara cabia ao eleitor escrever o nome de seu candidato na proporção que quisesse que o mesmo fosse eleito; o fim do voto secreto como regra, que deixa de existir e passa a compor uma faculdade do eleitor, e, por fim, o aumento na quantidade de deputados a ser eleito por distrito, deixando de variar entre três e cinco, para orbitar entre cinco e sete. Outrossim, destaca-se a Lei n. 2.419 de 1911 e a 3.139 de 1916, as quais se debruçaram, respectivamente sobre as inelegibilidades e a forma de requerimento dos iminentes eleitores, para a realização de seu alistamento. Em 1916, volta a ser de responsabilidade do Poder Judiciário o alistamento, ao contrário do disposto na Lei Rosa e Silva, além da

Flexibilização da qualificação eleitoral, [...] ao determinar que o eleitor deveria provar apenas o “exercício de indústria ou profissão ou de posse de renda que assegure a subsistência mediante qualquer documento admissível em juízo” e não mais passar por um custoso processo para comprovação de renda ²².

É mister, nesse contexto, destacar essa íntima relação entre o Judiciário e o aparelho eleitoral do Estado brasileiro, posto que tal dinâmica compõe hoje o cerne da Justiça eleitoral do País, a qual se desenvolve de forma adjacente a esse poder.

Jacob e Fonseca²³ ressaltam que, embora as temáticas eleitorais antes de 1930 fossem alvo de consecutivas alterações legislativas, essas não foram capazes de alterar efetivamente as instituições informais de corrupção, que se fortalecem no País. Isto é, embora diversas leis tenham sido criadas e postas em vigor, não alteraram de forma eficaz o *modus operandi* das eleições, que contava com sucessivas e diversificadas fraudes, bem como violações expressivas dos direitos políticos, até o momento, pouco desenvolvidos.

A análise neoinstitucional compreende as relações entre indivíduo e instituição de modo dinâmico: enquanto as instituições moldam o comportamento humano, os indivíduos alimentam as instituições com seus valores, escolhas políticas e cultura. Essa interpretação, entendida como “meso-análise” ²⁴ também representa ponto crucial de diferenciação entre a análise neoinstitucional e as análises antecessoras; que, ou se empenhavam apenas na atuação individual, ou apenas na influência institucional.

No contexto aqui apresentado, torna-se clara a importância de uma convergência entre a dimensão informal e a formal, pois, as instituições formais sozinhas, não são capazes de alterar o real desenho institucional em vigor. Essa percepção, no que tange a temática eleitoral é fundamental, pois, mesmo com os esforços do judiciário em legislar contra as deficiências do sistema de votação, a corrupção continuou existindo e desenhando a história do País, visto que a instituição informal sempre foi mais robusta.

²² JACOB, João Paulo Ramos; FONSECA, Máira Silva Marques da. Aspectos históricos do processo de criação da Justiça eleitoral no Brasil: Republicanismo, Tenentismo e Coronelismo. *Revista Brasileira de Pesquisa Jurídica*, v. 2, n. 1, p. 117-147, jan./abr., 2021, p. 8.

²³ JACOB, João Paulo Ramos; FONSECA, Máira Silva Marques da. Aspectos históricos do processo de criação da Justiça eleitoral no Brasil: Republicanismo, Tenentismo e Coronelismo. *Revista Brasileira de Pesquisa Jurídica*, v. 2, n. 1, p. 117-147, jan./abr., 2021.

²⁴ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bittencourt. *Peças e Engrenagens de uma Teoria Geral do Estado*. João Pessoa: Ideia, 2013, p. 92.

O Código eleitoral de 1932 foi precursor desse movimento em direção ao voto eletrônico no País, visto que, em seus artigos referentes à contagem de votos menciona a “máquina de votação”, ainda que a época ela fosse apenas uma abstração.

Art. 85. Terminada a votação, o presidente encerrará o ato eleitoral com as seguintes providências:

- a) selará a máquina, ou a abertura da urna, com uma tira de papel forte, que levará sua assinatura, bem como a dos fiscais de candidatos e delegados de partidos, os quais também poderão apor suas impressões digitais na tira.

Todavia, essa “máquina”, só veio a se concretizar anos depois, e não há registro de experiência anterior àquela utilizada até o presente momento, no modelo conhecido que sofreu poucas alterações ao longo de sua história. Foi somente em 1985, que esse capítulo foi efetivamente iniciado na história do Direito eleitoral brasileiro.

Até então, não havia registro dos alistados ao voto, o que acarretava uma dificuldade de coleta de dados bastante relevante. A partir deste ano, foram consolidados e automatizados os cadastros únicos, dos cerca de 70 milhões de eleitores. Este foi o início de uma nova era para o sistema de votação brasileiro, pois além de inviabilizar a inscrição de um mesmo eleitor em mais de um estado da federação – agora com os dados unificados, também fomentou a instalação de um parque computacional próprio para o TSE e demais órgãos eleitorais nos estados, além da implementação de uma rede de transmissão de dados, interligando todo esse parque computacional²⁵

Após esse cadastramento, outras instituições foram desenvolvidas para combater as fraudes eleitorais. Em 1994 houve um caso emblemático de fraude na contagem de votos no Rio de Janeiro, que implicou na necessidade de novas eleições. Esse momento foi o estopim para que providências mais robustas fossem tomadas no âmbito da Justiça eleitoral. A partir desse ano, o TSE formou uma comissão com juristas e políticos, que elaboraram o projeto de lei que estabeleceu o voto eletrônico. O projeto transformou-se efetivamente na Lei 9.100 de 29 de setembro de 1995.

Antes de 1996, os eleitores votavam escrevendo o nome do candidato. Desde então, um dos objetivos do TSE passou a ser a construção de uma urna eletrônica, mais especificamente um equipamento, similar a um computador [...] fácil interação com os votantes e ser totalmente lacrada, impedindo o acesso às memórias internas do equipamento. Além disso, ao invés de um teclado com várias opções, esperava-se algo mais simples, objetivo e inclusivo (e.g. algo capaz de viabilizar o voto de analfabetos e deficientes visuais)²⁶

Assim, com sua eficiência comprovada, o próximo obstáculo seria atestar a segurança desse processo, que foi possível diante das comissões avaliadoras compostas por cientistas de

²⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Por dentro da urna*. 2. ed. rev. e atual. Brasília: TSE, 2010. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/hotSites/urnaEletronica/pordentrodaurna.html>. Acesso em: 12 de nov. de 2021.

²⁶ FERRÃO, Isadora Garcia, et al. Urnas eletrônicas no Brasil: linha do tempo, evolução e falhas e desafios de segurança. *Revista Brasileira de Computação Integrada*, v. 11, n. 2, p. 1-12, jul., 2019, p. 3.

áreas como Segurança da Informação, Engenharia Eletrônica, Ciências da Computação e Informação, Direito e Economia²⁷. Além disso, foi instaurado o mecanismo da votação paralela, na qual há um sorteio de urnas para a conferência dos resultados.

Com todas essas prerrogativas de segurança e inclusão, o próximo passo que a Justiça eleitoral deveria ter seria o engajamento da população com o novo formato que as eleições viriam a apresentar. Então, houve um forte esforço publicitário na televisão e nos jornais, além da divulgação nas escolas e demais ambientes de circulação de pessoas, a fim de que a população se informasse e compreendesse bem como funcionaria a nova estrutura de votação, visto que era algo inédito e os recursos digitais e computadores ainda não eram tão disseminados à época.

Toda a comoção movida em prol desse novo sistema que se iniciava na história eleitoral surtiu efeito, conforme os estudos de Tavares²⁸, o sucesso das urnas eletrônicas era nítido entre a população. Ademais, em um comparativo com os demais países, o Brasil proporcionava uma celeridade ímpar na divulgação de seus resultados, fator de orgulho para o País. Quanto à aprovação e facilidade da urna eletrônica, vale rever a pesquisa realizada pela Sensus Pesquisa e Consultoria após as eleições de 2010²⁹, que reportou aprovação de 94,4% dentre os entrevistados.

Ainda segundo a pesquisa mencionada, o sucesso – até o momento – do processo eleitoral eletrônico na experiência brasileira também decorria do êxito de seu órgão gestor, pois, desde a criação da Justiça eleitoral, o controle foi jurisdicional. Sendo assim, por se tratar de uma justiça especializada voltada unicamente para o sistema eleitoral, se tornou uma organização com reputação ilibada perante a sociedade.

Com isso, as instituições formais tinham uma repercussão positiva e efetividade na realidade fática. O Estado dirigia o processo eleitoral com competência fática e jurídica, gerando rápidas respostas à sociedade, que retribuía com confiança e se submetia à pacificação dos ânimos que naturalmente se acirravam pelas divergências eleitorais³⁰. Nessa senda, ainda que as eleições suscitassem debates e até embates fervorosos, havia uma confiança compartilhada no sistema eleitoral brasileiro.

A população confia e legitima as eleições brasileiras e sem essa confiança prévia, o sucesso da implantação da urna eletrônica ficaria ainda mais distante já que [...] ela transforma-se imediatamente em dados imateriais que ficam sob a custódia exclusiva do órgão controlador, por isso demanda uma confiança ainda mais acentuada do que nas eleições por cédulas³¹

²⁷ TAVARES, André Ramos; MOREIRA, Diogo Rais R. O voto eletrônico no Brasil. *Estudos eleitorais*, v. 6, n. 3, p. 9-32, set./dez., 2011, p. 16.

²⁸ TAVARES, André Ramos; MOREIRA, Diogo Rais R. O voto eletrônico no Brasil. *Estudos eleitorais*, v. 6, n. 3, p. 9-32, set./dez., 2011.

²⁹ TSE. Disponível em: http://www.tse.gov.br/internet/institucional/arquivo/Relatorio_Sensus_Fields_TSE.pdf. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

³⁰ TAVARES, André Ramos; MOREIRA, Diogo Rais R. O voto eletrônico no Brasil. *Estudos eleitorais*, v. 6, n. 3, p. 9-32, set./dez., 2011.

³¹ TAVARES, André Ramos; MOREIRA, Diogo Rais R. O voto eletrônico no Brasil. *Estudos eleitorais*, v. 6, n. 3, p. 9-32, set./dez., 2011, p. 23.

Para Straub apud Nóbrega³² quanto mais elevado o nível de confiança numa comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação. A confiança promove redes de cooperação e a própria cooperação gera confiança. Os indivíduos, interagindo dialeticamente com os arranjos institucionais e confiando na segurança e efetividade do sistema eleitoral brasileiro, passam, por si próprios, a cooperar, aceitando e respeitando os resultados das eleições. Esse contexto de confiança mútua recebe o nome de capital social, e passa a representar o desenho institucional após a implementação completa do sistema eleitoral brasileiro.

3 O DESENHO INSTITUCIONAL DEPOIS DO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO: CAPITAL SOCIAL, CONFIANÇA MÚTUA E COLABORAÇÃO

A terminologia conhecida como “capital social” está atrelada a diversas áreas do conhecimento, expressando, assim, um número significativo de definições e aplicações pragmáticas e teóricas. Muito do que se entende por capital social surgiu com o pesquisador Robert Putnam³³. Putnam, buscando compreender os impactos da descentralização política na Itália, investigou, por quase duas décadas, as disparidades políticas, sociais e econômicas encontradas no Norte e no Sul italiano. Para o estudioso, a nova política de descentralização teria sido implementada de modo uniforme por todo país, o que desencadeou uma série de questionamentos a respeito dos diferentes resultados encontrados, a depender da região analisada.

Alcança-se, assim, uma das ideias primordiais do pensamento político neoinstitucional contemporâneo; a noção de que os desenhos institucionais, por mais bem desenhados que sejam, dependem (e sofrem) de influências intrínsecas a sua realidade pragmática de aplicação. Em suas investigações, Robert Putnam percebeu que o Norte italiano se adaptou muito bem às novas configurações institucionais, sabendo aproveitar os aspectos mais positivos da nova política. Boa parte dessa adaptação estaria justificada nas fortes redes de cooperação cívica presente no território, algo que não estava tão presente nas províncias mais ao sul da península italiana. Putnam usa a terminologia “capital social” para descrever tais redes de contribuição.

Dos estudos realizados por Putnam, até os dias atuais, muito se somou ao debate em torno do capital social. O Banco Mundial, na década de 90, passou a diferenciar os diversos tipos de “capital” presentes em um país, identificando o capital social atrelado à noção de “capacidade de uma sociedade de estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens coletivos”, interligando-se com as “instituições, relações e normas sociais que dão qualidade às relações interpessoais em uma dada sociedade”³⁴.

Sob a perspectiva econômica e liberal típica da sua configuração, a organização ressalta a relevância do capital social para o desenvolvimento econômico das nações, entendendo-o como um conjunto de normas, relações e instituições que modelam a qualidade das

³² NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bittencourt. *Peças e Engrenagens de uma Teoria Geral do Estado*. João Pessoa: Ideia, 2013. Editora Ideia, 2013. p. 105.

³³ PUTNAM, Robert D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

³⁴ ARAUJO, Maria Celina. *Capital Social*. 2a edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2010, p. 5.

interações sociais da sociedade³⁵. O capital social possui natureza institucional, informal, contribuindo para com as regras do jogo formais.

As instituições são as regras do jogo que, dialeticamente, influenciam no comportamento dos jogadores (indivíduos e organizações); o capital social, nas palavras da cientista política Maria Celina D’Araujo³⁶ é a “argamassa que mantém as instituições em contato entre si e as vincula ao cidadão visando à produção do bem comum.” Sociedades com elevado capital social possuem elevadas redes de confiança interindividuais, o que potencializa a adesão social quanto aos mecanismos institucionais democráticos.

Se esperam que os outros se comportem confiável e honestamente, os membros do grupo acabarão confiando uns nos outros. A confiança age como lubrificante levando qualquer grupo ou organização a funcionar com eficiência³⁷.

Quando falamos da consolidação dos regimes democráticos, essa realidade não é diferente. Nas palavras de Putnam “criar capital social não será fácil, mas é fundamental para fazer a democracia funcionar”³⁸. O capital social, assim, atua como legítima instituição informal, moldando o comportamento individual por intermédio das redes de confiança mútua³⁹, que, por sua vez, reforçam as regras formais democráticas, tornando-as mais fortes.

Quando falamos especificamente no caso do sistema democrático brasileiro, o contexto não foge à regra: a consolidação de uma confiança mútua entre os indivíduos para com a credibilidade das instituições eleitorais serve como subsistência para a aceitação dos resultados eleitorais, sendo eles favoráveis ou não às suas pretensões individuais de voto. O reconhecimento coletivo da efetividade e segurança do sistema eleitoral nacional incentivava institucionalmente os indivíduos e organizações a colaborarem mutuamente, instituindo um verdadeiro cenário de capital social e colaboração eleitoral.

Ocorreu, assim, a consolidação de um novo arranjo institucional; identificado pela previsão formal de respeito e lisura ao voto do eleitorado e reforçado, informalmente, pelas redes de confiança e cooperação vivenciada mutuamente entre os eleitores e as organizações do sistema eleitoral.

Essa realidade extremamente favorável para os fins do sistema eleitoral nacional, reforça a força institucional das instituições formais eleitorais, tornando-as extremamente eficientes. Esse reforço, todavia, não é imutável. A da relativa estabilidade de tal contexto colaborativo, todavia, não o isenta de ameaças. Contemporaneamente, uma série de irritações exógenas e antidemocráticas passaram a comprometer e desestabilizar esse desenho institucional benéfico.

³⁵ RIBEIRO, Lilian; ARAUJO, Jair. Capital social e pobreza no Brasil. *Revista de Economia Política*, vol. 38, nº 4 (153), pp. 749-765, outubro-dezembro/2018

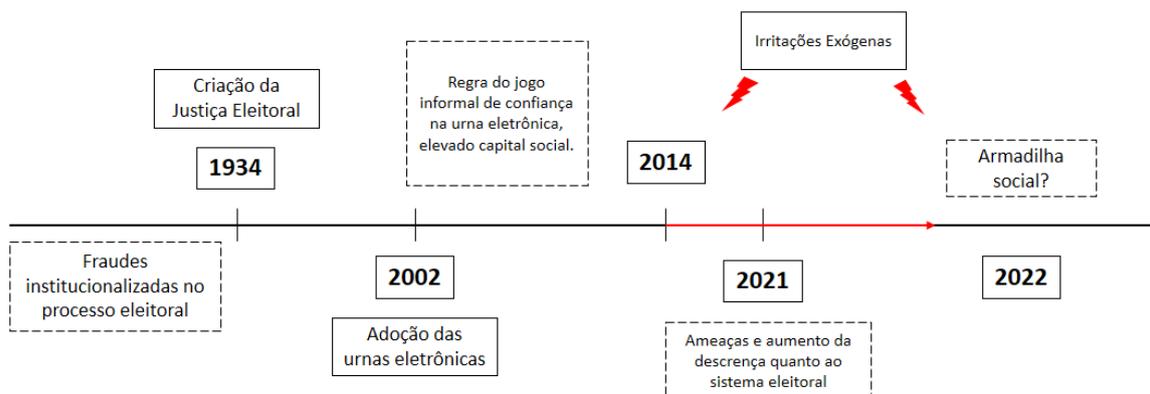
³⁶ ARAUJO, Maria Celina. *Capital Social*. 2a edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2010, p. 5.

³⁷ FUKUYAMA, Francis. *Capital Social*. In: *A cultura importa: os valores que definem o progresso humano*. São Paulo: Record, 2002, p. 155.

³⁸ PUTNAM, Robert. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. 5a edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

³⁹ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bittencourt. *Peças e Engrenagens de uma Teoria Geral do Estado*. João Pessoa: Ideia, 2013. Editora Ideia, 2013. p. 109.

Figura 1: desenhos institucionais eleitorais ao longo do tempo



Fonte: elaborada pelas autoras

4 DESENHO INSTITUCIONAL CONTEMPORÂNEO: IRRITAÇÃO EXÓGENA E A ASCENSÃO DA DESCRENÇA

Logo nos primeiros anos de implementação do voto eletrônico, antes mesmo da realização da primeira votação nacional 100% eletrônica, o Brasil já enfrentava uma série de debates em torno da legitimidade e segurança das recém adotadas urnas eletrônicas. O primeiro caso que se tem notícia, ao menos formalmente, possui como protagonista um político atrelado à esquerda nacionalista, fundador do Partido Democrático Trabalhista (PDT), e aliado dos antigos presidentes Getúlio Vargas e João Goulart: Leonel de Moura Brizola. Essas manifestações não representam ameaças ao desenho institucional de colaboração, no entanto, como se verá à frente, deram base às irritações exógenas contemporâneas, que ameaçam o contexto de capital social tão caro ao funcionamento do sistema eleitoral.

Candidato à Prefeitura do Rio de Janeiro, Leonel Brizola questionou, já nos anos 2000, o caráter democrático das eleições eletrônicas. Utilizando-se de grandes veículos midiáticos no Rio Grande do Sul, o político afirmou que a mudança eleitoral realizada, de abandono do voto impresso e implementação das urnas, representou uma remoção do “caráter democrático” das eleições, tornando-as mais “vulneráveis à fraude”, levantando questionamentos quanto à segurança do novo sistema⁴⁰. Brizola ainda fez menção a outros argumentos, mais conspiratórios, envolvendo a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e a Justiça eleitoral; segundo o candidato, o órgão teria acesso a uma espécie de software capaz de infiltrar-se em todas as urnas eletrônicas⁴¹.

⁴⁰ SOUZA, Carlos. Leonel Brizola critica eleição informatizada. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u7240.shtml>. Acesso em: 15 de dez. de 2021.

⁴¹ SOUZA, Carlos. Leonel Brizola critica eleição informatizada. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u7240.shtml>. Acesso em: 15 de dez. de 2021.

Segundo os dados oficiais do Datafolha, divulgados à época, o político possuía apenas 9% das intenções de voto quanto à prefeitura carioca⁴². Leonel, perante tais informações, “denunciou” a existência de manobras no jogo político realizado pelos adversários, que seriam potencializadas pelo sistema eletrônico, tendo em vista “a perda do direito à recontagem”. Para Brizola, as pesquisas eleitorais também estariam equivocadas visto que o mesmo defendia estar em segundo lugar nas intenções de voto, e não em quarto, como exibia o ranking Datafolha⁴³.

Nota-se, assim, um interessante paralelo entre as pesquisas eleitorais e os discursos de deslegitimação do sistema eletrônico de voto. Esse paralelo, todavia, não se esgota na no contexto em torno de Brizola. Na verdade, ocorre justamente o oposto: é nas declarações de Brizola que presenciamos a gênese de uma série de manifestações que irão repercutir alguns anos depois. O senador Roberto Requião, já iniciando essa tendência, chegou a apresentar um protótipo de urna eletrônica capaz de realizar uma impressão automática dos votos, possibilitando a contagem e verificação em caso de suspeita de fraude⁴⁴. É em 2014 todavia, que as manifestações de descredibilidade do sistema eleitoral brasileiro passam, realmente, a ameaçar o contexto duramente consolidado de capital social e confiança mútua.

Em 2014, o então candidato à presidência da República, o político Aécio Neves, também foi centro de um debate em torno da integridade do voto eletrônico ao questionar, publicamente, os resultados das eleições. Seu partido, o PSDB, chegou a ajuizar ação perante o Tribunal Superior Eleitoral solicitando uma auditoria visando a verificação da “lisura” da eleição⁴⁵. Na ocasião, o partido, argumentando que a auditoria serviria para esclarecer a credibilidade do processo eleitoral brasileiro, solicitou acesso aos registros técnicos sobre a operacionalização dos votos no segundo turno da disputa eleitoral.

O questionamento foi afastado, cerca de um ano depois, pelo Tribunal Superior Eleitoral. Na ocasião, o então ministro, Dias Toffoli⁴⁶, se manifestou sobre relatório de alegação de fraude apresentado pelo PSDB, enfatizando que “o documento confirma que não foi verificada nenhuma evidência de que houve adulteração de programas, de votos ou mesmo qualquer indício de violação ao sigilo do voto no pleito do ano passado”. Mesmo com essa manifestação a respeito da segurança do sistema eleitoral brasileiro, as declarações proferidas por Aécio desencadearam fortes efeitos no contexto nacional.

Segundo a pesquisadora e antropóloga Isabela Kalil, as declarações realizadas pelo PSDB, em 2014, acenderam “no país a desconfiança dos eleitores e a discussão de propostas

⁴² FOLHA DE S. PAULO. Brizola ataca urna eletrônica e defende volta das cédulas de papel. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u7686.shtml>. Acesso em: 15 de dez. de 2021.

⁴³ SOUZA, Carlos. Leonel Brizola critica eleição informatizada. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u7240.shtml>. Acesso em: 15 de dez. de 2021.

⁴⁴ SENADO NOTÍCIAS. Requião apresenta urna eletrônica que também imprime os votos. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2001/07/26/requiao-apresenta-urna-eletronica-que-tambem-imprime-os-votos>. Acesso em: 15 de dez. de 2021.

⁴⁵ G1. PSDB pede ao TSE auditoria para verificar 'lisura' da eleição. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/10/psdb-pede-ao-tse-auditoria-para-verificar-lisura-da-eleicao.html>. Acesso em: 16 de dez. de 2021.

⁴⁶ TSE. Plenário do TSE: PSDB não encontra fraude nas Eleições 2014. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Novembro/plenario-do-tse-psdb-nao-encontra-fraude-nas-eleicoes-2014>. Acesso em: 15 de dez. de 2021.

de mudanças no processo eleitoral⁴⁷. Desconfiança essa, que passou a ser externalizada por outros agentes institucionais, se propagando até os dias atuais. As eleições presidenciais de 2018 potencializaram ainda mais esse debate, atingindo não só a legitimidade das eleições, mas também de todo sistema democrático.

Como mostram os dados coletados na pesquisa empírica “A Cara de Democracia no Brasil”⁴⁸, realizada pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT), em 2018 constatou-se, no Brasil, uma queda significativa de satisfação dos indivíduos com a democracia nacional. Os dados mostram que, de 2002 a 2010, a tendência era de crescimento e aumento da confiança no regime democrático, com 30,3% dos entrevistados considerados “satisfeitos” ou “muito satisfeitos” com a democracia nacional, no ano de 2002, para 44,4%, no ano de 2010. Já nas eleições de 2014, a tendência foi alterada com 38,9%, em 2014, e apenas 19,4% em 2018, simbolizando um decréscimo considerável.

Essa queda na credibilidade democrática nacional pode ser evidenciada com a análise do contexto social e político no qual tal desconfiança ascendeu. As eleições de 2018 ficaram conhecidas pelo seu alto nível de polarização e conflito, ganhando, inclusive, destaque na mídia internacional⁴⁹.

Enquanto no período de 2014 a 2018 ocorreu um avanço na desconfiança para com o sistema de urnas atual e um decréscimo relevante nos níveis de satisfação com o regime democrático, também um aumento igualmente proporcional do clamor pelo chamado “voto impresso e audível” foi desencadeado. Já em 2015, um ano após as declarações do candidato Aécio Neves, surge, no debate legislativo a proposta de Emenda na Comissão nº 10/2015, diretamente atrelada à Proposta de Emenda Constitucional 344/2013.

Possuindo como justificativa “a possibilidade de ratificação do resultado do processo de votação”, frente às reiteradas críticas do sistema eleitoral nacional, a Emenda determinava que, “independente do meio eletrônico empregado para o registro dos votos”, ficaria obrigatória “a expedição de cédulas físicas no processo de votação e apuração das eleições”. Apesar de arquivada, a proposta da EC ainda é utilizada por relevantes atores institucionais brasileiros, como solução para a falsa alegação de “insegurança” do sistema de urnas em vigor.

Em 2019, o debate em torno da expedição de cédulas físicas voltou à discussão no cenário nacional. A chamada “PEC do voto impresso” ganhou relevo proeminente ao resgatar o debate em torno da EC 344/2013, propondo a expedição obrigatória de células físicas que seriam depositadas para fins de auditoria. Nos termos da PEC 135, ou “PEC do voto impresso”, a mudança do texto constitucional seria justificada tendo em vista o princípio constitucional da publicidade e serviria como uma salvaguarda do eleitor brasileiro perante “juristocracia do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)”.

A PEC 135, seguindo a tendência da EC, também foi rechaçada. Em votação na Câmara dos Deputados, o dispositivo alcançou 229 votos favoráveis; insuficientes, perante o mínimo de 308, em dois turnos de votação. Na oportunidade, o Deputado Alessandro Molon

⁴⁷ MAGENTA, Matheus. Eleições: o que tem levado cada vez mais políticos a alegar fraude nas urnas pelo mundo. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-57466366>. Acesso em: 14 de dez. de 2021.

⁴⁸ INCT. A Cara da Democracia no Brasil. Disponível em: https://docs.wixstatic.com/ugd/a46f9a_3e0985df7c7f48b7979c81f76abcdf38.pdf. Acesso em: 12 de dez. de 2021.

⁴⁹ TOKARNIA, Mariana. Eleição polarizada no Brasil ganha destaque na imprensa estrangeira. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-10/eleicao-polarizada-no-brasil-ganha-destaque-na-imprensa-estrangeira>. Acesso em: 12 de dez. de 2021.

(PSB-RJ), representante da oposição, ressaltou: “Foi correto que rechaçássemos essa proposta porque seria um grave retrocesso no país. Não houve um caso de fraude comprovada nos 25 anos de uso da urna eletrônica no país”. O presidente do Senado interpretou a rejeição na Câmara como um verdadeiro “ponto final” na debate, enterrando a discussão e sugerindo que o Congresso olhe “para frente”, concentrando “esforços no que realmente importa”.

Apesar de rejeitadas, tais propostas de modificação do sistema eleitoral, não deixam de refletir um movimento contemporâneo ascendente de descredibilidade do sistema eleitoral em vigor no país, mesmo com as grandes evidências científicas e tecnológicas que afirmam a credibilidade das atuais urnas eletrônicas. A metodologia neoinstitucional fornece ferramentas hábeis para compreensão do saldo negativo do surgimento de tal “desconfiança” para com o processo eleitoral.

Como foi visto anteriormente, o sistema eleitoral brasileiro é resultado de um processo de desenvolvimento institucional condizente ao histórico nacional de fraudes e violações no âmbito eleitoral. A ascensão social de um sentimento de descrença, que questiona e deslegitima tal “viga mestra”, mostra-se extremamente prejudicial para a manifestação plena dos seus escopos.

Quando se acredita, mutuamente, que os sistemas eleitorais são passíveis de fraude, e que, conseqüentemente, os resultados eleitorais alcançados não refletem a realidade pragmática, os atores institucionais passam a agir de modo incompatível com as regras do jogo democráticas. Fazendo uso de outras palavras, a crença na fraude eleitoral (não colaboração) gera cenário institucional que direciona os atores institucionais a não colaborarem. A ausência de incentivos informais de confiança e reciprocidade comprometem a atuação das instituições formais eleitorais.

Instituições formais não são capazes de por si só assegurar e induzir a cooperação entre os indivíduos, por mais sofisticado e eficiente que seja o desenho institucional tido em abstrato⁵⁰.

Essa realidade foi denominada pelo cientista político Bo Rothstein como “armadilha social”. Nas palavras de Nóbrega⁵¹, a “armadilha social” configura a peculiar situação na qual os atores institucionais são incapazes de cooperar, devido à desconfiança mútua (falta de capital social). As conseqüências da instauração desse contexto de “armadilha social” no cenário eleitoral brasileiro já podem ser percebidas. Os eleitores, motivados por questionamentos públicos e políticos a respeito da credibilidade das urnas, e pela propagação de *fake News* quanto à segurança eleitoral, passam a desacreditar que os demais jogadores (políticos e organizações eleitorais, como o TSE) irão cumprir as regras formais e respeitar os resultados das eleições. Essa descrença no cumprimento das normas formais faz com que eles próprios as descumpram.

⁵⁰ NÓBREGA, Flavianna Fernanda Bittencourt. *Peças e Engrenagens de uma Teoria Geral do Estado*. João Pessoa: Ideia, 2013. Editora Ideia, 2013. p. 105.

⁵¹ O ESTADO DE S. PAULO. Capitais têm atos pró-voto impresso nesse domingo; Bolsonaro volta a ameaçar eleições. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,apoiadores-de-bolsonaro-fazem-atos-pro-voto-impresso-neste-domingo,70003796874>. Acesso em: 18 de dez. de 2021.

Os cientistas Steven Levitsky e Daniel Ziblatt sintetizam a prejudicialidade desta “*social trap* eleitoral” para com as democracias contemporâneas: “falsas acusações de fraude podem minar a confiança pública em eleições – e quando cidadãos não confiam no processo eleitoral, muitas vezes perdem a fé na própria democracia”⁵². A antropóloga Kalil também conclui nesse sentido, ao estudar os movimentos de alegações inverídicas eleitorais:

Você coloca o eleito sob ataque. Passa a haver uma série de ações contra o chefe ou a chefe de Estado exatamente com a justificativa de que a conquista daquela posição não é legítima porque foi fraudada. E se mantém também a base com o objetivo de derrubar o governo ou de causar distúrbios.⁵³

A “*social trap* eleitoral” brasileira já começa a apresentar indícios. Ainda em 2020, em meio à pandemia de COVID-19, protestantes se dirigiram ao Palácio do Planalto, pressionando pela anulação das eleições municipais ocorridas naquele ano: “entendemos que houve fraude nessas eleições, fraudes nas urnas eletrônicas”⁵⁴. O então presidente, Jair Bolsonaro, ganhou proeminência, nesse contexto, ao condicionar, publicamente, a realização das eleições presidenciais de 2022 à aprovação da PEC do voto impresso:

Não tenho medo de eleições. Entrego a faixa a quem ganhar, no voto auditável. Nessa forma [com voto apenas eletrônico], corremos o risco de não termos eleição no ano que vem, porque é o futuro de vocês que está em jogo⁵⁵.

A pesquisadora Isabela Kalil, coordenadora do Observatório da Extrema Direita Brasil, ao analisar a estratégia bolsonarista de deslegitimação das urnas eletrônicas, pontua o caráter intencional de tais questionamentos políticos e ressalta o paralelo entre os mesmos e a fragilização da democracia nacional. Para Kalil, os discursos em torno do voto impresso têm “menos a ver com uma preocupação em tornar o sistema eleitoral brasileiro ainda mais seguro” e mais com a “estratégia recorrente de líderes autoritários de desacreditar as eleições e o processo democrático como um todo”. “Para eles, contestar a urna é uma oportunidade para avançar num projeto de erosão democrática”.

O ministro da Defesa, também ganhou relevo no contexto político ao afirmar, diante de várias pessoas presentes no Palácio do Planalto, que, “sem voto impresso, não vai ter eleição”⁵⁶. A declaração, por mais que genérica, chegou ao presidente da Câmara, causando

⁵² LEVITSKY, Steven. ZIBLATT, Daniel. *Como as Democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 218.

⁵³ MAGENTA, Matheus. Eleições: o que tem levado cada vez mais políticos a alegar fraude nas urnas pelo mundo. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-57466366>. Acesso em: 16 de dez. de 2021.

⁵⁴ DINA, Sampaio; CASTRO, Fabrício; PORCELLA, Lander. Manifestantes defendem voto impresso em protesto em frente ao Palácio do Planalto. *UOL Notícias*. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/11/22/manifestantes-defendem-voto-impresso-em-protesto-em-frente-ao-palacio-do-planalto.htm>. Acesso em: 18 de dez. de 2021.

⁵⁵ SOUZA, Josias. Eleição vai haver, eu garanto. *UOL notícias*. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/josias-de-souza/2021/07/09/eleicao-vai-haver-eu-garanto-declara-barroso.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 17 de dez. de 2021.

⁵⁶ NEUMAM, Camila. Câmara convoca Braga Netto para explicar falas sobre voto impresso. *CNN Brasil*. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/camara-convoca-braga-netto-para-explicar-falas-sobre-voto-impresso/>. Acesso em: 17 de dez. de 2021.

enorme turbulência política que levou o ministro a negar publicamente suas declarações anteriores. Em resposta, a atual presidente do Tribunal Superior Eleitoral, o ministro Luís Roberto Barroso, ressaltou publicamente que ameaçar a realização de eleições é uma "conduta antidemocrática"⁵⁷ e que os ataques às instituições representam uma verdadeira estratégia para o retorno ao passado de "atraso institucional". A fala do ministro não só evidencia o clima de tensão entre os atores políticos institucionais, como também expõe uma legítima tentativa, por parte do Tribunal Eleitoral, de mitigar a onda de desconfiança para com as instituições eleitorais brasileiras.

Irritações exógenas que desestabilizam o desenho institucional de cooperação e o direcionam a um contexto de armadilha social são dignas de alerta. Não podemos, ainda, prever em total integridade as consequências integrais desse cenário, tendo em vista que, ao tempo de escrita deste artigo, as eleições presidenciais de 2022 ainda não ocorreram, deixando pairar um clima de incerteza quanto à aceitação plena, ou não, dos resultados expressos pelas urnas. Como se pode observar no QUADRO 1, não podemos afirmar, ainda, quais serão as reverberações de tais irritações exógenas quanto à alteração, ou não, do contexto de confiança e capital social instituídos junto ao sistema eleitoral.

Quadro 1 - Arranjos Institucionais Eleitorais No Contexto Brasileiro

	ANTES DA CRIAÇÃO DO SISTEMA ELEITORAL	APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ELEITORAL	ARRANJOS CONTEMPORÂNEOS	PERSPECTIVAS FUTURAS
REGRA DO JOGO	Fraudes eleitorais e falta de fiscalização e combate efetivo a elas. Coronelismo como instituição informal forte.	Estabilidade e confiança no processo eleitoral. Sistema eleitoral como instituição formal forte, sendo reforçado pelo capital social.	Crescente descredibilização do processo eleitoral e das urnas eletrônicas. Irritações exógenas ameaçando o capital social.	Alteração do modelo eleitoral de capital social para social trap?
MECANISMO DE PUNIÇÃO E INCENTIVO	Coronelismo como um sistema político que endossa as práticas corruptivas e desaprova quem não coaduna com essa lógica.	Campanhas para divulgação das urnas eletrônicas. Criação de uma regra informal de confiança e capital social.	Fake News, questionamentos, ameaças. Regra informal forte de desconfiança.	Instituição informal de descrença nas urnas? Volta da confiança no processo eleitoral? Respeito ao resultado eleitoral?
JOGADORES	Os grandes proprietários de terra, a população e os candidatos.	O Estado, os eleitores e os candidatos.	Parte dos eleitores e candidatos.	Parte dos eleitores e candidatos.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

⁵⁷ VIVAS, Fernanda; FALCÃO, Márcio. 'Ameaça à realização de eleições é uma conduta antidemocrática', diz Barroso. *Portal G1*. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/08/02/voto-impresso-nao-e-contencao-adequada-para-o-golpismo-diz-barroso.ghtml>. Acesso em: 18. de dez. de 2021.

■ CONCLUSÃO

A realidade institucional da democracia brasileira foi construída e firmada em cima de um longo histórico de fraudes e violações às normas constitucionais. Atuando como verdadeiras regras do jogo informal, tais instituições fraudulentas se utilizavam de inúmeros mecanismos de incentivo e constrangimento para conseguir burlar as normas eleitorais legais e, assim, prejudicar a legitimidade das eleições nacionais. Esse contexto, que foi predominante no país por diversas décadas, marcou a história da justiça eleitoral brasileira, que surge como instituição formal especificamente desenhada para superar o passado de fraudes, representando, assim, um verdadeiro avanço democrático.

Esse conjunto de normas formais, aqui sintetizados na terminologia de “sistema eleitoral nacional”, verdadeiramente revolucionaram o *modus operandi* da democracia brasileira, proporcionando mais legitimidade e segurança aos resultados eleitorais. Essa credibilidade eleitoral, desencadeada pelo novo arranjo do sistema eleitoral nacional, também repercutiu na confiança dos eleitores para com o voto. Apesar de um breve período de instabilidade, inflado, principalmente, pelo político Brizola, nos anos iniciais de implementação, a justiça eleitoral desfrutou de relativa estabilidade quanto a confiança e aceitação por parte dos eleitores.

Em 2005, por exemplo, pesquisa nacional feita pelo Instituto Nexus, evidenciou a Justiça Eleitoral como “instituição mais confiável do país”. O cenário, assim, era de alto “capital social”: o público eleitor confiava nas instituições e jogadores políticos e a própria confiança os conduzia a agir democraticamente e respeitar os resultados eleitorais.

Todavia, essa realidade de confiança e estabilidade não permaneceu imutável. Em 2014, sobretudo através das manifestações e questionamentos proferidos pelo político Aécio Neves, o contexto eleitoral brasileiro passou a vivenciar um verdadeiro movimento decrescente de confiança no sistema eleitoral. Aumentando a quantidade de declarações políticas em torno da credibilidade das urnas e do sistema eleitoral brasileiro, o país começou a perceber uma série de irritações exógenas ao anterior contexto de capital social. Instaurou-se, como visto, um contexto de instabilidade, que compromete os avanços já alcançados pelas instituições eleitorais brasileiras.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. *O tempo dos governantes incidentais*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

A CARA da Democracia no Brasil. *INCT*. Disponível em: https://docs.wixstatic.com/ugd/a46f9a_3e0985df7c7f48b7979c81f76abcdf38.pdf. Acesso em: 12 de dez. de 2021.

ARAUJO, Maria Celina. *Capital Social*. 2a edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.



BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Por dentro da urna*. 2. ed. rev. e atual. Brasília: TSE, 2010. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/hotSites/urnaEletronica/pordentrodaurna.html>. Acesso em: 12 de nov. de 2021.

BRIZOLA ataca urna eletrônica e defende volta das cédulas de papel. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u7686.shtml>. Acesso em: 15 de dez. de 2021.

FERRÃO, Isadora Garcia, et al. Urnas eletrônicas no Brasil: linha do tempo, evolução e falhas e desafios de segurança. *Revista Brasileira de Computação Integrada*, v. 11, n. 2, p. 1-12, jul., 2019.

FUKUYAMA, Francis. Capital Social. In: *A cultura importa: os valores que definem o progresso humano*. São Paulo: Record, 2002.

GASTALDI, Helio; ROSENDO, Rosi. Urna eletrônica no Brasil: mudanças no processo eleitoral e no comportamento dos eleitores. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, v. 2, n. 2, 2012, p. 73-107.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. *Informal institutions & democracy: lessons from latin américa*. The Johns Hopkins University Press, 2006.

JACOB, João Paulo Ramos; FONSECA, Maíra Silva Marques da. Aspectos históricos do processo de criação da Justiça eleitoral no Brasil: Republicanismo, Tenentismo e Coronelismo. *Revista Brasileira de Pesquisa Jurídica*, v. 2, n. 1, p. 117-147, jan./abr., 2021.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo enxada e voto*. São Paulo: Companhia das letras, 1948.

LEVITSKY, Steven. ZIBLATT, Daniel. *Como as Democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; LIMA, Renan Saldanha de Paula. Resquícios do coronelismo no processo político-eleitoral do século XXI: a captação ilícita de sufrágio na jurisprudência do Tribunal Regional do Ceará. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 3, n. 6, dez., 2016.

MAGENTA, Matheus. Eleições: o que tem levado cada vez mais políticos a alegar fraude nas urnas pelo mundo. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-57466366>. Acesso em: 14 de dez. de 2021.

MIGNOLO, Walter D. A colonialidade de cabo a rabo: o hemisfério ociden tal no horizonte conceitual da modernidade in LANDER, Edgardo. *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais Perspectivas latino-americanas*. Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, set., p. 33-49, 2005.

NEUMAM, Camila. Câmara convoca Braga Netto para explicar falas sobre voto impresso. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/camara-convoca-braga-netto-para-explicar-falas-sobre-voto-impresso/>. Acesso em: 17 de dez. de 2021.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 1994.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bittencourt. *Peças e Engrenagens de uma Teoria Geral do Estado*. João Pessoa: Ideia, 2013.

PLENÁRIO do TSE: PSDB não encontra fraude nas Eleições 2014. *Portal TSE*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Novembro/plenario-do-tse-psdb-nao-encontra-fraude-nas-eleicoes-2014>. Acesso em: 15 de dez. de 2021.

PSDB pede ao TSE auditoria para verificar 'lisura' da eleição. *Portal G1*. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/10/psdb-pede-ao-tse-auditoria-para-verificar-lisura-da-eleicao.html>. Acesso em: 16 de dez. de 2021.

PUTNAM, Robert D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. 5ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

REQUIÃO apresenta urna eletrônica que também imprime os votos. *Senado notícias*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2001/07/26/requiao-apresenta-urna-eletronica-que-tambem-imprime-os-votos>. Acesso em: 15 de dez. de 2021.

RIBEIRO, Lilian; ARAUJO, Jair. Capital social e pobreza no Brasil. *Revista de Economia Política*, vol. 38, nº 4 (153), pp. 749-765, outubro-dezembro, 2018.

SOUZA, Carlos. Leonel Brizola critica eleição informatizada. *Folha UOL*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/foha/brasil/ult96u7240.shtml>. Acesso em: 15 de dez. de 2021.

TAVARES, André Ramos; MOREIRA, Diogo Rais R. O voto eletrônico no Brasil. *Estudos eleitorais*, v. 6, n. 3, p. 9-32, set./dez., 2011.

VALE, Tereza Cristina de Souza Cardoso. Pré-história e História da Justiça Eleitoral. *Anais eletrônicos...do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH, São Paulo - SP, 2011*.

VISCARDI, Cláudia Maria R. Voto, representação política e soberania popular na república brasileira. *Estudos Ibero-Americanos*, v. 41, n. 1, p. 14-39, jan./jun., 2015.

VIVAS, Fernanda; FALCÃO, Márcio. 'Ameaça à realização de eleições é uma conduta antidemocrática', diz Barroso. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/08/02/voto-impresso-nao-e-contencao-adequada-para-o-golpismo-diz-barroso.ghtml>. Acesso em: 18. de dez. de 2021.