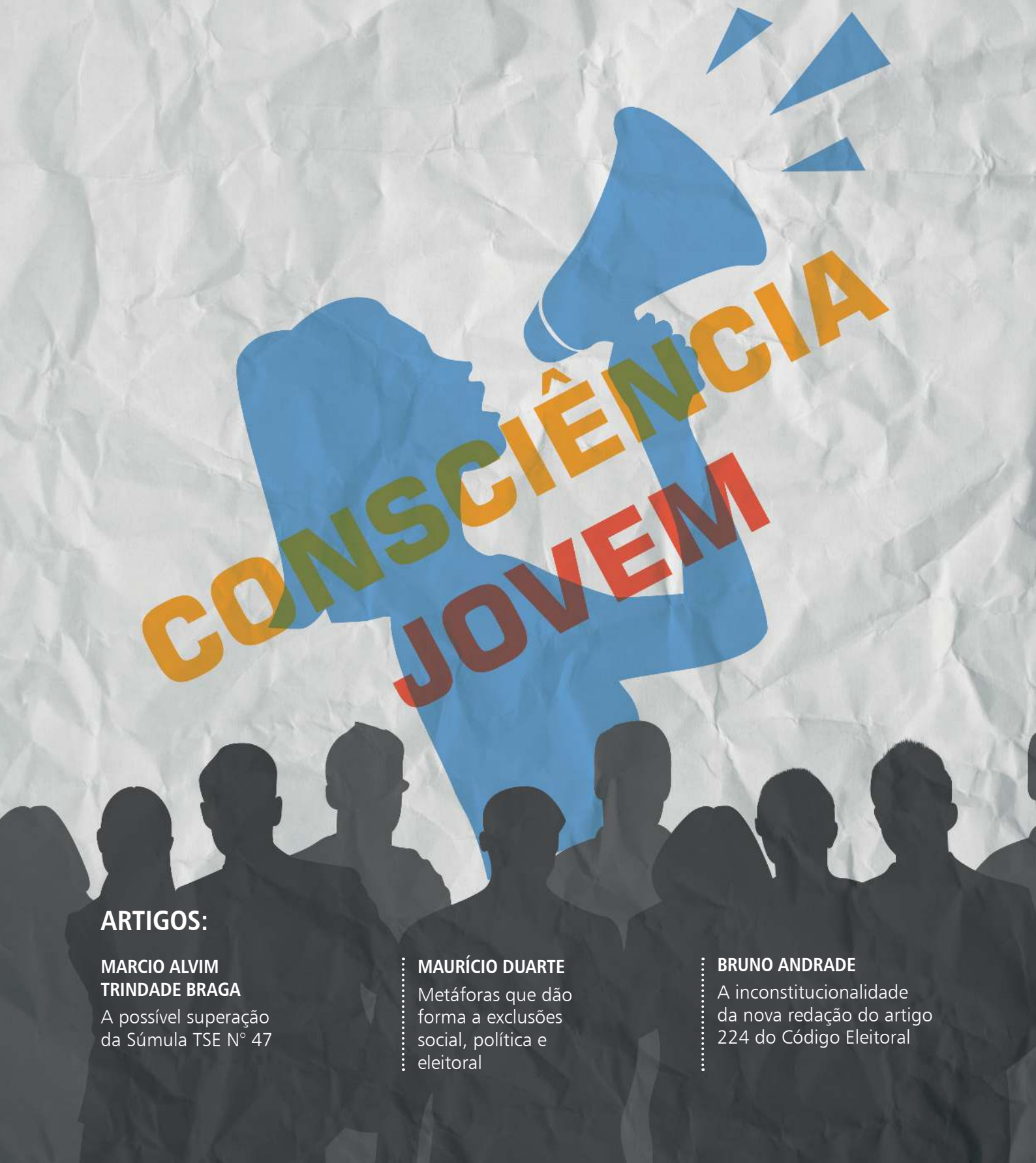
ISSN nº
2317-7144

JUSTIÇA ELEITORAL EM DEBATE

Rio de Janeiro, v. 7. n. 3. setembro a dezembro de 2017



ARTIGOS:

MARCIO ALVIM TRINDADE BRAGA
A possível superação da Súmula TSE N° 47

MAURÍCIO DUARTE
Metáforas que dão forma a exclusões social, política e eleitoral

BRUNO ANDRADE
A inconstitucionalidade da nova redação do artigo 224 do Código Eleitoral

Composição do TRE-RJ

PRESIDENTE

Desembargador Carlos Eduardo da Rosa da Fonseca Passos

VICE-PRESIDENTE E CORREGEDOR REGIONAL ELEITORAL

Desembargador Carlos Santos de Oliveira

MEMBROS

Desembargador Federal Luiz Antonio Soares
Desembargadora Eleitoral Cristina Serra Feijó
Desembargador Eleitoral Antônio Aurélio Abi Ramia Duarte
Desembargadora Eleitoral Cristiane de Medeiros Brito Chaves Frota
Desembargador Eleitoral Raphael Ferreira de Mattos

SUBSTITUTOS

Desembargador Nagib Slaibi Filho
Desembargador João Ziraldo Maia
Desembargador Federal Messod Azulay Neto
Desembargadora Eleitoral Fernanda Xavier de Brito
Desembargadora Eleitoral Maria Aglaé Tedesco Vilardo
Desembargadora Eleitoral Fernanda Lara Tórtima
Desembargador Eleitoral Herbert de Souza Cohn

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL

Titular: Sidney Pessoa Madruga da Silva

Substituto: Maurício da Rocha Ribeiro

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

Carmen Lúcia Alves de Andrade

DIRETORIA-GERAL

Adriana Freitas Brandão Correia

Conselho Editorial

Carlos Eduardo da Rosa da Fonseca
Desembargador Presidente do TRE-RJ

Carlos Santos de Oliveira
Desembargador Vice-Presidente e Corregedor Regional Eleitoral

Luiz Antonio Soares
Desembargador Federal Membro titular

Cristina Serra Feijó
Desembargadora Eleitoral Membro titular

Antônio Aurélio Abi Ramia Duarte
Desembargador Eleitoral Membro titular

Cristiane de Medeiros Brito
Desembargadora Eleitoral Membro titular

Raphael Ferreira de Mattos
Desembargador Eleitoral Membro titular

Nagib Slaibi Filho
Desembargador Membro substituto

João Ziraldo Maia
Desembargador Membro substituto

Messod Azulay Neto
Desembargador Federal Membro substituto

Fernanda Xavier de Brito
Desembargadora Eleitoral Membro substituto

Maria Aglaé Tedesco Vilardo
Desembargadora Eleitoral Membro substituto

Fernanda Lara Tórtima
Desembargadora Eleitoral Membro substituto

Herbert de Souza Cohn
Desembargador Eleitoral Membro substituto

Justiça Eleitoral
em debate

ISSN nº 2317-7144
Rio de Janeiro, v. 7. n. 3. setembro a dezembro de 2017

EXPEDIENTE

Jornalista-responsável: **Maurício da Silva Duarte** (MTb-RJ 16448, folhas 211 do livro 100)
Reportagem: **Maurício da Silva Duarte**
Fotografias de capa: **ASCOM TRE-RJ e Everystockphoto**
Fotografias do fascículo: **ASCOM TRE-RJ**
Projeto Gráfico e ilustração: **Bruno Moreira Lima (EJE)**
Diagramação: **Caroline Aquino da Silva (EJE)**
Revisão: **Susana Soares de Araujo (EJE)**

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

Pedagoga: **Rita Carvalho**
Assistente: **Helena Maria Barbosa da Silva**
Analista Judiciário: **Susana Soares de Araujo**
Estagiários de Design: **Caroline Aquino da Silva** e **Pedro Angelo Rodrigues Brandão**
Estagiários: **Israel Moreira Marins** e **Juliana Ferreira de Lima Pereira**

Av. Pres. Wilson, 194-198 - Centro, Rio de Janeiro - RJ, 20030-021

ISSN nº 2317-7144

© Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro
Qualquer parte dessa publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.
Disponível também em: <http: //www.tre-rj.jus.br/eje/>

Sumário




NOTÍCIAS

07 **Capa:** Jovens com poder de voz e voto

19 Diploma de cidadão consciente



NOTAS

30 Estrutura mais enxuta e inovação na escolha das chefias





ARTIGOS

33 A possível superação da Súmula TSE N° 47
Marcio Alvim Trindade Braga

36 Metáforas que dão forma a exclusões social, política e eleitoral
Maurício Duarte

48 A inconstitucionalidade da nova redação do artigo 224 do Código Eleitoral
Bruno Andrade

Nesta edição da revista Justiça Eleitoral em Debate apresentamos a cobertura do encontro promovido pela Escola Judiciária Eleitoral do Rio de Janeiro, em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef-Brasil). Foram cerca de 300 adolescentes reunidos num evento que teve palestras, oficinas e debates. Mas se engana quem imagina um evento em que adultos falam para os jovens sobre suas angústias, identidades ou direitos. O principal objetivo do encontro foi alcançado, ao dar voz aos adolescentes, deixá-los falar sobre suas experiências na luta por direitos e cidadania. Emocionante, o evento surpreendeu pela alegria e engajamento dos jovens que, não raro, manifestavam uma sofisticada visão dos desafios políticos que enfrentam na luta pela afirmação das suas identidades e direitos.

O leitor também encontra detalhes sobre outro evento que mobilizou centenas de estudantes do Ensino Fundamental II em quinze escolas da rede municipal do Rio. Trata-se da diplomação dos eleitos no processo de votação do Programa Eleitor do Futuro, que simulou as principais etapas do processo eleitoral real, com alistamento de eleitores, convocação de mesários, filiação partidária e a campanha eleitoral, culminando com a solenidade de diplomação, realizada na sede do TRE-RJ. Todas as quinze escolas do Rio realizaram a votação em 25 de outubro, data em que se comemora o Dia da Democracia. Uma linda festa e um reconhecimento à importância da educação e dos jovens nas transformações democráticas e na construção de uma sociedade mais justa.

As profundas mudanças na estrutura do Tribunal promovidas pelo remanejamento e aglutinação de zonas eleitorais, o projeto rezoneamento, é pauta de uma reportagem que traz ainda um depoimento esclarecedor do servidor Bruno Andrade, um dos membros da equipe do Projeto Rezoneamento.

Como é usual, o leitor encontra ainda artigos doutrinários nessa última edição da revista em 2017, entre os quais, há um do próprio servidor do quadro do TRE-RJ e assessor da Presidência Bruno Andrade.

Uma boa leitura a todos.

Desembargador Eleitoral Antônio Aurélio Abi Ramia Duarte
Vice-Diretor da Escola Judiciária Eleitoral do TRE-RJ



JOVENS COM PODER DE VOZ E VOTO

Militantes do movimento indígena, Patiara e Vitória Larissa percorreram uma longa distância até se encontrarem no Rio de Janeiro. Os Irantxe-Manoki, etnia de Patiara, vivem nas terras indígenas no Oeste do Estado de Mato Grosso, enquanto a Tupinambá Vitória Larissa habita a aldeia São Francisco, localizada em Santarém, no Pará. No dia 27 de outubro, elas eram vistas sempre juntas no Encontro de Experiências de Participação Cidadã, evento promovido em parceria pela Escola Judiciária Eleitoral do Rio de Janeiro (EJE-RJ) e o Fundo das Nações Unidas para Infância (Unicef).

Patiara e Vitória Larissa não imaginavam, porém, que iriam partilhar identificações também com outros 300 adolescentes que lotaram o auditório da Escola de Magistratura do Rio de Janeiro (Emerj), sede do evento. “Aprendi muito hoje. A gente vive o preconceito quase todo dia, só por sermos índios. Vi que muitas pessoas aqui passam por isso e sabem o que a gente passa também”, disse Patiara. “As palestras dos jovens contando sua experiência de vida foram muito importante para nós, algo que vou poder levar para meu povo”, complementa Vitória Larissa.

Permitir a livre manifestação e a troca de experiências de educação cidadã entre adolescentes de diferentes lugares do país foram preocupações que guiaram a Unicef e a EJE-RJ em todas as etapas de planejamento e preparação do evento. “Queríamos evitar o que já chamaram aqui de adultocentrismo e dar voz aos jovens”, brincou Mario Volpi, coordenador do programa Cidadania dos Adolescentes do Unicef Brasil. “É preciso estimular que eles participem dos debates sobre a questão política e reflitam sobre o papel que os adolescentes têm na sociedade”, explicou.

Volpi rejeita discursos sociais que atribuem aos jovens a pecha de “alienados”, não querem saber da política nem tomar decisões. “Isso não é verdade. Quando damos oportunidades e refletimos com eles sobre a importância do voto, os jovens querem exercê-lo de uma forma autônoma, de uma forma cidadã”, garantiu. Para o coordenador da Unicef, os adolescentes tendem a ter um voto mais “desapegado” e trazem para o debate eleitoral uma visão de mais longo prazo. “Um adulto muitas vezes age no processo eleitoral movido por interesses imediatos. Os adolescentes estão a fim de pensar o futuro deles, como vai ser a sociedade, o meio ambiente”, explicou.

Assim, o voto jovem e consciente pode realmente promover mudanças importantes para o país. “O debate ajuda a entender que a participação eleitoral é uma forma de defender o bem comum, a superação das desigualdades, enfim, de que no voto há um grande poder”, argumentou. “O adolescente sabe que o clientelismo não resolve o problema dele, que ele tem um futuro pela frente. Você traz para o processo eleitoral um voto mais consciente, porque mais focado no bem comum”, defendeu.

As discussões sobre participação jovem e voto consciente, presentes no projetos socioeducativos das Escolas Judiciárias Eleitorais, atraíram a atenção de Mario Volpi, que se interessou em especial pelo Programa Eleitor do Futuro, no formato desenvolvido pelo TRE-RJ. No evento, ele também lançou um amplo projeto voltado para estudantes e professores, em parceria com a Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o “#PartiuMudar” (vide box 01), que inclui material impresso e virtual, com recursos interativos .

“Queremos aproximar as ONGs, os movimentos sociais, das escolas judiciárias, transformar esses projetos em possíveis políticas educacionais”, planeja o coordenador da Unicef, para quem a cidadania deve sempre ser debatida “por um viés republicano e democrático”, com respeito à diversidade, ao pluripartidarismo e às múltiplas ideologias. “Se a gente conseguir fazer essa mudança geracional, de ter esses jovens participando e sabendo se defender do assédio dos políticos mal intencionados, nós vamos fortalecer a democracia de maneira extraordinária”, entusiasma-se Volpi.



Protagonismo jovem: a voz dos adolescentes predominou no palco e na plateia

ABRINDO JANELAS PARA AS MUDANÇAS

No encerramento das atividades da manhã, a Escola Judiciária do Tribunal Superior Eleitoral (EJE-TSE) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) apresentaram o #PartiuMudar, projeto que busca estimular a participação de adolescentes do Ensino Médio nas eleições do próximo ano. “Vamos capacitar professores para discutir cidadania nas escolas, produzir materiais específicos para os adolescentes e capacitar gestores de políticas no âmbito municipal para promover processos participativos”, explicou Mário Volpi.

O projeto disponibilizará em uma plataforma online conteúdos educativos sobre representação política, para atingir também jovens de 14 a 18 anos. O #PartiuMudar já havia sido lançado em nível nacional em outubro (19), mas o encontro na capital fluminense acabou por criar o ambiente ideal para dar visibilidade ao projeto, ao reunir especialistas, ativistas sociais, a agência da ONU e representantes de Escolas Judiciárias Eleitorais, além de mais de cem jovens, para debater sobre direitos e obstáculos à cidadania plena.

Para Mario Volpi, o mais importante é que esse debate ocorra também nas escolas, em especial a discussão sobre a importância de o eleitor de 16 anos tirar o título. Ele alertou que o programa é ainda uma resposta do Unicef a reivindicações dos adolescentes pela ampliação dos canais de diálogo com as autoridades. “A ideia é sempre organizar os jovens a partir dos grupos mais excluídos e trazê-los para os ambientes de discussão da política pública, porque a voz deles é importante para avaliar as políticas implementadas e para sugerir novas políticas”, argumentou.

Assessor-chefe da Presidência da Escola Judiciária Eleitoral do TSE, Adisson Leal apresentou o #PartiuMudar à plateia. “O interesse do TSE (nesses jovens) vem do resultado de um diagnóstico de afastamento desse público adolescentes em relação às atividades e à vida política da nação”, explicou. Ele considera o cenário preocupante, mas ressaltou porém que há um crescimento das associações locais de adolescentes que se articulam para lutar por direitos. “A gente vai se somar a esse movimento de politização do jovem”, afirmou.

ABERTURA DO ENCONTRO

A presidente do TRE-RJ, desembargadora Jacqueline Lima Montenegro, abriu o evento às 9 horas, tendo a seu lado na mesa o presidente do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, desembargador Milton Fernandes de Souza, o diretor da EJE-RJ, desembargador Fernando Cerqueira Chagas, o representante da Unicef, Mario Volpi, e dois adolescentes. Ao dar as boas-vindas aos adolescentes, a desembargadora Jacqueline Montenegro reafirmou a importância do voto e buscou estimular a participação e a reflexão política também no dia a dia. “O exercício pleno da cidadania passa também pela preocupação com o próximo e o comprometimento ético”, disse.

O diretor da EJE-RJ, desembargador Fernando Chagas, destacou que o evento era o “ponto de partida” para um diálogo da Justiça Eleitoral com instituições que promovem a atuação política dos jovens e ressaltou que a participação deles é um direito reconhecido internacionalmente. “Vocês não precisam pedir licença para startar qualquer tipo de discussão ou reflexão. Tenham isso em mente: vocês são livres e têm esse direito”, falou o desembargador diretamente aos adolescentes.

Mario Volpi lembrou que o “princípio da indivisibilidade dos direitos” rege as regras que protegem as crianças e os adolescentes. “Trata-se de um conjunto de direitos que não podem ser separados e o direito à participação é um desses direitos”, esclareceu. Ele divulgou que alguns estudos mostram que os países que se desenvolvem mais rapidamente são aqueles em que há preocupação em formar novas gerações de líderes. Além disso, a voz dos adolescentes seria também um importante termômetro para medir o funcionamento real das políticas públicas, como escola, saúde e assistência social.



Convite: após saudar os adolescentes na abertura do evento, a presidente Jacqueline Montenegro disse que o TRE-RJ estaria "sempre de portas abertas" para eles



SEM DEMAGOGIA

A falta de cuidado em utilizar preservativos na primeira relação sexual vem provocando uma preocupante epidemia de HIV entre jovens brasileiros. Estudos procuraram realçar fatores multidimensionais do caso, mas sem grande sucesso. Uma mudança de abordagem, no entanto, jogaria luz sobre o problema. Grupos focais foram montados para ouvir os adolescentes, quando se descobriu que, nas unidades de saúde em que buscavam os preservativos, eles eram obrigados a preencher um extenso e constrangedor formulário, o que fazia os jovens desistirem.

"Para os profissionais de saúde, eram dados epidemiológicos considerados importantes, mas que eles sequer processavam", lamentou Mario Volpi. "Havia um obstáculo burocrático ao acesso aos preservativos que apenas os adolescentes souberam detectar. Esse é um exemplo da importância de ouvi-los", afirmou. "Foi preciso dar voz aos jovens para entender que comportamentos podem auxiliar na prevenção de uma epidemia gravíssima, como a do HIV", disse.

"Mas não é uma voz absoluta, que vai resolver sozinha todos os problemas. Nem se pode passar essa responsabilidade aos jovens", ressaltou. "Trata-se de acrescentá-la ao repertório de vozes da justiça, dos gestores de política pública, dos professores, dos parlamentares, dos organismos internacionais, de todos os atores que estão preocupados com o desenvolvimento do país", argumentou o coordenador da Unicef. Para ele, o desenvolvimento da democracia depende de uma política de inclusão dos jovens. "Uma democracia sustentável depende de uma participação dos adolescentes e jovens", concluiu.

ENTREVISTAS E OFICINAS

Pela manhã, o encontro teve ainda uma entrevista da jornalista Flávia Oliveira com o ativista social do "Coletivo Papo Reto", produtor e morador do Complexo do Alemão Raull Santiago e o advogado Sérgio Branco, especialista em Direito Digital e professor do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC). Em sintonia com a irreverência dos adolescentes, Flávia Oliveira e os dois convidados desceram do palco as cadeiras. "Não queremos ficar acima, mas junto de vocês", disse a jornalista, arrancando aplausos da plateia jovem.

Sergio Branco falou sobre a luta para estabelecer o marco civil da internet e garantir as possibilidades de participação democrática aberta pelo mundo virtual. Raull Santiago também falou da abertura que as redes sociais deram para a participação política. Ele disse que as redes sociais também deram visibilidade à manifestação identitária dos jovens da periferia e representam o recurso da população das comunidades contra a política de "guerra" , com violências geradas pela truculência policial, pelo racismo e confrontos entre criminosos e o Estado.

No período da tarde, após o intervalo do almoço, os 300 jovens se dividiram em seis oficinas (vide box 2), ministradas pelos movimentos sociais: RAP da Saúde (educação entre pares), Programa Jovens Jornalistas (educomunicação), Passinho Carioca (arte, cultura e direitos), Jovens Construtores (trajetórias em ação), Instituto Reação (esporte e cidadania) e Na Pista TV (voz e vez do adolescente). As oficinas ocorreram em salas de aula do prédio da Emerj, na Rua Dom Manuel.

Após às 18h, o jovens retornaram ao auditório, onde a jornalista Monique Evelle conduziu um debate com seis adolescentes, que representavam os movimentos negro, indígena e LGBT, entre outros. Responsável pela ONG "Desabafo Social", Monique Evelle estimulou os jovens a falar sobre a trajetória pessoal, preconceitos e ações e projetos políticos. Aos 16 anos, ela já havia criado uma rede para promover oficinas e debates com crianças e jovens sobre temas como meio ambiente, trabalho infantil e exploração sexual.



Selfie registrou sintonia do público com a jornalista Flávia Oliveira,
Raull Santiago (esq.) e Sérgio Branco (dir.)

Para a oficial do programa cidadania dos adolescentes do Unicef no Brasil, Gabriela Goulart Mora, o evento atingiu o objetivo de dar voz e motivar os adolescentes a "participar da transformação social, inclusive pelo voto". "Acabamos de finalizar esse encontro com muita inspiração", emocionou-se. "Quisemos promover trocas de conceitos, conhecimento, experiência, de como engajar esse sujeito fundamental para a democracia, que é o adolescente", explicou. "Muitas vezes, ele está desmotivado, até pela dificuldade de entender a própria importância, por achar que é só mais um. O encontro mostrou como o engajamento dele faz a diferença", comemorou Gabriela.

OFICINAS DE CONCEITOS E PRÁTICAS CIDADÃS

OFICINA	INICIATIVA	DESCRITIVO
Educação entre pares	RAP da Saúde (Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro)	A Rede de Adolescentes e Jovens Promotores da Saúde (RAP da Saúde) atua no âmbito da Atenção Básica e estimula a engajamento de adolescentes e jovens no desenvolvimento social de suas comunidades. Tem por base a metodologia da educação entre pares, em que os próprios adolescentes e jovens planejam e executam ações para engajar seus pares. A oficina trará uma vivência da educação entre pares, pautando as questões propostas.
Educomunicação	Programa jovens jornalistas (CIEDS)	O programa dá voz a jovens cariocas que atuam identificando iniciativas que contribuam para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS da ONU. Tem por base o fomento de processos e práticas de educomunicação. A oficina trará a vivência da educomunicação, pautando as questões propostas.
Arte, cultura e direitos	Passinho Carioca	A oficina Passinho Carioca convida o participante para uma vivência da dança e seus caminhos, para a partir disso pensar em como esse pode ser um caminho para motivar os adolescentes, como se conecta com as causas de cada um, que espaços podem ser abertos, pensando quem somos, onde estamos, para onde queremos ir.
Trajetórias em Ação	Jovens Construtores (Cedaps)	O Programa Jovens Construtores é uma tecnologia social voltada para a formação de jovens, concebida pela organização YOUTHBUILD e implementada no Brasil pelo CEDAPS – Centro de Promoção da Saúde, com assessoria do YouthBuild International. A sua missão é contribuir para o crescimento pessoal e profissional de jovens moradores de favelas e periferias, associada à mobilização e desenvolvimento de famílias, organizações e comunidades. A oficina irá pautar o desenvolvimento de capacidades e competências na interface com a participação cidadã.
Esporte e cidadania	Instituto Reação	O Instituto Reação é uma organização não governamental que promove o desenvolvimento humano e a inclusão social por meio do esporte e da educação, fomentando o judô desde a iniciação esportiva até o alto rendimento. A proposta é mostrar como o esporte pode ser caminho de formação educacional e de transformação social, mobilizando e engajamento crianças e adolescentes.
Voz e vez do adolescente	Na Pista TV	Na Pista TV é um projeto educativo que apoia sua prática no audiovisual como forma de possibilitar o avanço social e de cidadania dos seus integrantes. Trabalha com jovens em situação de vulnerabilidade social, incluindo adolescentes egressos do sistema socioeducativo. A oficina irá proporcionar uma vivência da linguagem audiovisual, colocando em debate as questões propostas pelo evento.

PELO DIREITO À DIGNIDADE,
SEJA QUAL FOR A IDENTIDADE DE GÊNERO OU A COR DA PELE

Às vésperas de completar 15 anos, Eduardo Kimura decidiu se assumir homem trans. "Eu sempre fui muito excluído de todos os grupos sociais", lembra o adolescente que, hoje com 17 anos, integra a Rede Nacional de Adolescentes LGBT. Eduardo estava entre os 50 jovens de várias regiões do país diretamente convidados para evento pelo UNICEF. Ele participou da mesa final de entrevistas com a jornalista do programa Profissão Repórter (TVGlobo), Monique Evelle, quando defendeu pautas do movimento LGBTI (lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros e intersexuais).

"Quando eu realmente entendi que eu era um homem e gay e que não tem nenhum problema nisso, eu encontrei uma estabilidade e uma paz comigo mesmo. Para eu amar os outros, eu preciso amar a mim mesmo", disse Eduardo, que mora em Brasília, onde milita também no Instituto Brasileiro de Transmasculinidades (IBRAT), visitando colégios para falar sobre identidade de gênero e orientação sexual. Aluno do Centro de Ensino Médio da Asa Norte, ele participa do grêmio estudantil da sua escola e sonha em cursar Medicina na Universidade de São Paulo.



No encerramento, Monique Evelle comandou um bate-papo com ativistas adolescentes

VIOLÊNCIA POLICIAL

Baiana de Salvador, a poetisa Bruna Silva, 17 anos, foi uma das mobilizadoras de jovens do Unicef no projeto "Plataforma dos Centros Urbanos 2013-2016". Pela manhã, antes de ir à escola, ela trabalha declamando versos e criações autorais em ônibus da cidade. Residente na Cidade Baixa, no bairro Uruguai, a jovem diz se sentir "desprotegida" e critica a violência policial, que atinge sobretudo os afrodescendentes.

"Eu entendo que ser policial é um trabalho bem difícil", afirmou a jovem. "Mas quem deveria nos proteger está nos matando. É muito difícil, porque eu sou uma mulher negra e tenho amigos que são homens negros e são mais vulneráveis", lamentou. Assim como Eduardo Kimura, Bruna Silva também sonha em frequentar o curso de Medicina, mesmo sem deixar de lado os planos de manter a criação e as performances poéticas.

IDENTIDADE VISUAL E CARTILHA, AS NOVIDADES DA EJE-RJ

Logo após a divulgação do programa #PartiuMudar, a EJE-RJ também lançou dois novos produtos, em apoio aos projetos socioeducativos. Criado pelo servidor Bruno Moreira Lima, o novo logotipo do Programa Eleitor do Futuro foi apresentado por ele mesmo, que destacou a diversidade brasileira, o protagonismo, a fantasia e inventividade dos jovens, representados por duas crianças que pilotam uma urna eletrônica transfigurada num foguete que as leva "ao país ético, igualitário e cidadão que todos aqui sonhamos", disse.

PARCERIA COM A CEMEL

O outro produto foi a primeira de uma série de quatro cartilhas, elaboradas em parceria da EJE-RJ com a Comissão Regional do Projeto Memória (Cemel). Criadas para promover debates nas escolas do ensino médio, cada cartilha aborda um conceito sociológico distinto: Ética, Política, Estado e Estado brasileiro. A cartilha lançada no encontro trata de Ética e será integrada ao projeto TRE Vai à Escola. "Não trabalhamos com conceitos fechados, priorizamos o debate", explicou o servidor Maurício Duarte, presidente da comissão de memória, que teve a companhia do servidor Alexandre Meira, também integrante da Cemel.

No encontro, alguns adolescentes haviam relatado casos de bulying e outros autoritarismos experimentados nos colégios. Por isso, os servidores da Cemel incentivaram os adolescentes a pensarem a escola também como um lugar de afirmação de direitos. "O principal é entender que vocês devem se apropriar do conhecimento e da escola, para desenvolver o potencial transformador e democrático da educação formal", disse o presidente da Cemel.



Adriana Durão com Alexandre Meira, um dos autores da cartilha sobre Ética, que ficou disponível na entrada do auditório

PRESENÇA E APOIO DA EJE-MG

Coordenadora executiva da Escola Judiciária Eleitoral de Minas Gerais (EJE-MG), Noriko Sukamoto veio ao Rio de Janeiro especialmente para participar do encontro e já planeja levar o próximo encontro para Belo Horizonte. “Achei emocionante, fantástico, quero levar para Minas também essa alegria e diversidade”, anunciou. Ela também aprovou a metodologia do evento, que priorizou a voz dos adolescentes. “Eles vêm com a demanda e muitas vezes isso fica no silêncio. É hora de a gente ouvir e dar um retorno às demandas que eles nos trazem, fazer alguma coisa”, argumentou.



A partir da esquerda: Henrique Drumond e Noriko Sukamoto (EJE-MG), Rita Carvalho, Helena Silva e Bruno Lima (EJE-RJ) e Adisson Leal (EJE-TSE)

Henrique Drumond, da seção de pesquisa e cidadania da EJE-MG também se disse “entusiasmado com o evento”. Para ele, a democracia depende do engajamento e participação que os jovens mostraram no encontro. “A nossa política encontra-se desacreditada devido à omissão dos íntegros, daqueles que querem realmente mudar nosso país”, argumentou. “Sem participação, deixamos um vácuo na política, que passa a ser ocupado por pessoas que não estão verdadeiramente imbuídas do espírito público”, disse.

Henrique lembrou ainda que os adolescentes encontram hoje nas redes sociais e outras ferramentas virtuais uma forma de participação política que pode fazer a diferença. “Com o empoderamento da internet, há uma infinidade de ações que podem contribuir para mudar o nosso país. Essa juventude de hoje, além de mais liberdade, possui acesso a um volume grande de informação disponível”, analisou.



Mulheres de luta: Ana Cristina Victoria com Monique Evelle

ENGAJAMENTO SEM TIETAGEM

A jornalista Ana Cristina Victoria fez questão de tirar fotos ao lado de Monique Evelle e alguns dos adolescentes que participaram do debate final no encontro. Nada a ver com tietagem. Na verdade, ela era uma das mais entusiasmadas com o que viu no encontro. “Ando desencantada, por tudo que está acontecendo no país. Mas chegar aqui e assistir a tudo isso, me devolveu a esperança. Estou encantada”, disse Ana, que é diretora do projeto cutural “Filhos de Baobá”, que assiste 50 crianças e adolescentes do Morro da Penha, todos com idade entre 7 e 17 anos.

“É um projeto socioeducativo que usa a dança, o canto e a percussão”, diz Ana Cristina. Embora a ONG tenha sido fundada há um ano e meio, em abril de 2016, os assistidos já realizam apresentações em pequenos eventos organizados em Niterói e foram convidados para participar de um show na Gamboa. “Nosso desafio agora é conseguir patrocínio”, explica a diretora, que apenas lamenta não ter levado os assistidos de 17 anos para participar do encontro. “Eles ficariam encantados, é a praia deles, são todos politizados”, garante.



Convidados diretamente pela Unicef, 50 ativistas adolescentes vieram de vários estados do país



Credenciamento: servidores do TRE-RJ atuaram voluntariamente na organização do evento



Gesto inclusivo: a Unicef garantiu intérpretes de Libras em todas as etapas dos debates



Servidores do TRE-RJ no credenciamento para as oficinas



Representantes indígenas posam com Rita Carvalho, uma das idealizadoras do evento



Flávia Oliveira mediou o primeiro debate do dia, entre
Sérgio Branco e Raull Santiago





Servidores do TRE-RJ e do TRE-MG, em momento de descontração
no intervalo do evento

Diploma de cidadão consciente

EJE-RJ diploma alunos eleitos em 15 escolas do Rio, em solenidade que marca a conclusão das eleições simuladas do Programa Eleitor do Futuro.



Alunos do PSPCV, que venceram a disputa eleitoral na E.M. Barão de Itacurussá

Arquivo pessoal

Com a cerimônia de diplomação de alunos eleitos, ocorrida em 22 de novembro, a Escola Judiciária Eleitoral do Rio de Janeiro (EJE-RJ) concluiu o processo eleitoral das 15 escolas públicas do Fundamental II, inscritas neste ano no Programa Eleitor do Futuro. A vice-diretora da EJE-RJ, desembargadora eleitoral Maria Aglaé Vilardo, presidiu a solenidade, que é a última etapa de um processo eleitoral oficial. “O debate e a troca de informações são o caminho para uma participação cidadã e efetiva na sociedade”, discursou a desembargadora.

Reunidos no auditório da EJE-RJ, alunos e professores ainda participaram de um debate com o jovem jornalista e pesquisador Vinícius Ferreira Cordão, que recentemente defendeu uma dissertação de mestrado na Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ECO-UFRJ). Ele provocou o debate com os estudantes sobre intolerância religiosa, preconceitos de cor e de gênero e outros temas que envolvem direitos e cidadania de minorias sociais.

"Vejo aqui que muitos dos meninos e meninas mantém os cabelos encaracolados. Há algum tempo provavelmente vocês estariam usando produtos para deixar o cabelo liso", brincou o acadêmico. "Podem acreditar que isso já manifesta uma outra postura política de vocês, em relação a gerações passadas. Essa estética representa outra forma de afirmação do orgulho e da identidade negra", ensinou.

Durante o debate, alguns estudantes fizeram relatos de preconceitos sofridos no dia a dia, inclusive por estudarem em escolas públicas. "Muitas vezes tiro a camisa do uniforme do colégio para andar no ônibus ou num shopping", lamentou Willys Castro estudante da Escola Municipal General João Mendonça Lima, em Jacarepaguá. "Isso porque recebo olhares hostis, talvez porque a escola fique próxima de uma comunidade", disse o menino, o que motivou outros estudantes a fazer relatos semelhantes.

"Nunca se deixem diminuir pelos preconceituosos", exaltou o piauiense Vinícius Cordão. "Há estudos que mostram que as injúrias que sofremos podem fortalecer nosso sentimento de identidade. Usemos essas injúrias recebidas para afirmar nossas liberdades e combater o preconceito", incentivou. Alguns professores também apoiaram os estudantes, com palavras de apoio à autoestima deles e ao ensino público.

PARTICIPAÇÃO JOVEM

"Gostei bastante", elogiou Yami Torres, aluna do segundo seguimento da Escola Municipal Barão de Itacuruçá, na Tijuca. "É importante que os jovens tenham espaço para se expressar em eventos como esse. É uma experiência que nos traz informações que vou levar para a escola", disse. Aluno da Escola Municipal General Euclydes de Figueiredo, na Tijuca, Levy Lourenço Ferreira concordou. "Achei o Programa Eleitor do Futuro essencial", comentou.

O estudante disse ter buscado tirar ensinamentos de todas as etapas do processo eleitoral simulado, em especial a campanha política para a eleição de prioridades. "As pessoas devem continuar observando o político que ajudaram a eleger e fazer com que ele cumpra com o que realmente prometeu", explicou Levy Ferreira. "Muitos alunos não sabem como funciona a democracia. O projeto nos ajuda a enxergar", constatou.

Neste ano, o processo eleitoral simulado do Programa Eleitor do Futuro na cidade do Rio de Janeiro envolveu 5 mil alunos da rede municipal de ensino e teve uma particularidade. Em 25 de outubro, quando se comemora o Dia Nacional da Democracia, a votação das prioridades ocorreu de forma simultânea nas 15 escolas inscritas, todas da rede pública municipal de bairros das zonas Sul, Norte e Oeste.





Com apoio da direção da escola, alunos do "Partido Vida e Saúde" investiram na horta comunitária para angariar votos na E.M. Santo Tomás de Aquino

DEBATE NAS ESCOLAS

O processo é iniciado com a adesão dos alunos, que podem se candidatar por até cinco partidos, que são apresentados às escolas pela própria EJE-RJ e representam direitos de cidadania. Ao contrário do que ocorre no sistema eleitoral brasileiro, os alunos são candidatos em "lista fechada", ou seja, os eleitores votam somente nas legendas do partido, sem opção de votar em nomes. O partido vencedor elege todos os seus alunos-candidatos.

Quando a escola tem fôlego para motivar o número suficiente de alunos a aderir a todas as legendas, disputam as eleições os partidos "Vida e Saúde" (PVS), "Liberdade, Respeito e Dignidade" (PLRD), "Esporte, Lazer e Integração da Comunidade Escolar" (PELICE), "Segurança Pública e Combate à Violência" (PSPCV) e "Educação, Profissionalização e Cultura" (PEPC). A partir desses temas geradores, chamados de "prioridades", os candidatos definem, com auxílio dos professores, as plataformas eleitorais e defendem propostas em propaganda eleitoral e debates públicos.



Na E.M. Santo Tomás de Aquino, os cartazes constituíram uma mídia importante na campanha eleitoral

Antes de a campanha eleitoral ser iniciada, a escola recebe a visita de um palestrante do TRE-RJ, que debate participação política e voto consciente com os alunos. No dia da votação, os estudantes cadastrados como eleitores recebem título eleitoral. Alguns desses alunos-eleitores são convocados para atuar como mesários. “Vemos a campanha eleitoral e os debates como um momento importante”, explica a pedagoga e assessora da Presidência do TRE-RJ Rita Carvalho, que participou da organização do evento.

“Nos debates, os alunos aprendem a defender suas convicções, mas também que nada há de errado em ouvir a tese do adversário e até concordar com ela, quando é razoável”, ensina. Para a pedagoga, os estudantes têm a oportunidade de aprender que a participação política se faz com diálogo e respeito, que se trata de buscar consensos e assumir compromissos com os eleitores. “Não é uma questão de vencer ou impor um ponto de vista a qualquer preço”, explica Rita Carvalho.



Os professores Silvana Ferreira e Smael Vagner

APOIO DOS PROFESSORES

Professora de Português e coordenadora pedagógica, Silvana de Fátima Ferreira coordenou o projeto na Escola Municipal São Tomás de Aquino, no Leme. Ela também considera que a campanha eleitoral foi o primeiro ponto alto na execução do projeto. “As chapas divulgaram a propaganda no Facebook, fizeram vídeos e cartazes”, lembra Silvana. “Temos na escola um professor de grafite, envolvido em outro projeto. Mas ele se engajou na campanha, em apoio aos alunos”, disse, numa referência ao professor Smael Vagner, do projeto Grafitarte.

Silvana também recorda que “os alunos se sentiram valorizados”, quando as urnas eletrônicas foram levadas à escola para votação. “Muitos quiseram contribuir e não houve problemas para a convocação dos mesários. Até os alunos que costumam ser indisciplinados estavam com outra postura, com muita vontade de participar”, brinca a professora, para quem, no entanto, o segundo ponto alto foi a solenidade de diplomação, inclusive o debate. “O palestrante era de alto gabarito e eles se sentiram também muito valorizados com a diplomação”, garante.

Professora de História na escola São Tomás de Aquino, Luísa Oliveira Dias gostou em especial dos temas que constituíram os partidos. “Muito legal, eram temas atuais que levaram a debates em sala de aula sobre intolerância, participação política, formação educacional. O melhor foi os alunos se colocarem sobre essas prioridades”, elogiou. Para Luísa, o momento da votação foi crucial porque os estudantes puderam relacionar os debates que fizeram “com algo concreto”, a aceitação de uma proposta que se tornou vitoriosa.

"Eles viram que há desdobramentos. Estimulamos que eles pensem para além do espaço de sala de aula, vejam que há um mundo inteiro para eles participarem, saberem se colocar e agir como cidadãos", afirmou a professora Luísa, que elogiou também a solenidade de diplomação. "Hoje foi a culminância do processo. Foi muito legal ver a carinha feliz deles, de ver como gostaram de estar aqui", disse.



CONHEÇA AS ESCOLAS QUE PARTICIPARAM DO PROGRAMA ELEITOR DO FUTURO

Escola Municipal Barão da Taquara

Escola Municipal Barão de Itacurussá

Escola Municipal Candido Campos

Escola Municipal Dr. Cócio Barcellos

Escola Municipal General João Mendonça Lima

Escola Municipal General Euclydes de Figueiredo

Escola Municipal Governador Carlos Lacerda - TU

Escola Municipal Laudímia Trotta

Escola Municipal Menezes Cortes

Escola Municipal Noel Nutels

Escola Municipal Pio X

Escola Municipal Professora Felicidade de Moura Castro - TU

Escola Municipal Santo Tomás de Aquino

Escola Municipal Soares Pereira

Ginásio Carioca Orsina da Fonseca

PROJETOS ENVOLVERAM 15 MIL ALUNOS EM 2017

Em todo o Estado, os projetos da EJE-RJ atingiram mais de 15 mil alunos dos ensinos Médio e Fundamental das redes pública e particular em 2017. Em alguns municípios, houve também a edição do processo eleitoral simulado. É o caso de Paty do Alferes, onde o Programa Eleitor do Futuro fez a votação das prioridades no Dedica Centro Educacional em 9 de outubro e diplomou os alunos eleitos em solenidade realizada no Centro Cultural Maestro José Figueira.

Os cinco alunos diplomados representaram o partido "Liberdade, Respeito e Dignidade". A juíza da 48ª ZE de Paty de Alferes, Katylene Collyer Pires de Figueiredo presidiu a cerimônia de diplomação e destacou a relevância do projeto, por motivar adolescentes "à participação política e ao exercício pleno da cidadania". Compuseram a mesa diretora a diretora da escola Débora Lisboa Marques Werneck e o presidente da Câmara Municipal de Paty do Alferes, vereador Juliano Balbino de Mello.

Voltado para o Ensino Médio, o Programa "TRE Vai à Escola" organiza a visita de juízes eleitorais nas escolas, para debater temas relacionados com o processo eleitoral, o voto consciente, a participação jovem na política e a democracia. A última apresentação do ano ocorreu no dia 22 de novembro em Itaocara, Noroeste Fluminense, quando o juiz da 106ª ZE, Rodrigo Rocha de Jesus, realizou palestra para 60 alunos do Colégio Estadual Jaime Queiroz de Souza.





Em Paty do Alferes, a 48ª ZE conduziu o Eleitor do Futuro até a etapa final, com a diplomação dos alunos do Partido Liberdade, Respeito e Dignidade.

POR DENTRO DO ELEITOR DO FUTURO NA ESCOLA EUCLYDES DE FIGUEIREDO

Plano de apoio permitiu que eleições prosseguissem sem maiores transtornos

A preparação das eleições simuladas começou no dia anterior, com a distribuição das urnas nas escolas. Graças ao apoio voluntário de três chefes de cartórios, também foi possível assegurar urnas eletrônicas de contingência, caso fosse necessária a substituição de alguma urna com defeito. Alonço Barboza de Paula, da 7ª ZE (Tijuca), Ayeska Mello Monteiro Bessa, da 180º ZE (Tanque), e Jaime Marcelo Schkrab, da 17ª ZE (Leblon), compareceram a uma reunião com professores das 15 escolas, trocaram telefones, e, no dia 25, estavam cedo nos cartórios, para dar suporte às escolas.

O TRE-RJ também deixou dois carros e motoristas à disposição dos chefes de cartório, caso precisassem se deslocar com as urnas até as escolas. Foi o caso de Alonço Barboza, que teve de ir à Escola Municipal General Euclydes de Figueiredo, onde duas urnas foram instaladas para a votação dos alunos. “Havia um problema no módulo da impressora de uma delas, mas foi tudo resolvido rapidamente”, explica o chefe da 7ª ZE. Essa foi a única ocorrência nas escolas da Zona Norte.

A pronta atuação de Alonço ajudou os 359 votantes da escola a eleger o “Partido Segurança Pública e Combate à Violência”, que obteve 139 votos (38,7%), deixando em segundo lugar o “Partido Esporte, Lazer e Integração à Comunidade”, com 83 votos (23,1%). O “Partido Educação, Profissionalização e Cultura” ficou logo atrás, com 76 votos (21,1%), com o “Liberdade, Respeito e Dignidade” recebendo 36 votos (10%) e o “Vida e Saúde”, 20 (5,6%). Votos brancos e nulos somaram cinco votos.

“A violência do Rio de Janeiro choca cada vez mais”, disse a coordenadora pedagógica da escola, Márcia Betânia Nunes de Oliveira, que atribui a vitória da prioridade segurança pública ao aumento da violência na cidade. “Dados divulgados pelo Instituto de Segurança Pública, de janeiro a maio deste ano, apontam que os crimes contra a vida no Estado subiram 16,4%, em relação a 2016”, argumenta. “Os alunos de nossa escola moram no Turano e no Salgueiro e vivenciam tiroteios e invasões nas comunidades. O número de assaltos no entorno da escola também cresceu”, explica.

O resultado da eleição já teve influência sobre a elaboração do projeto político-pedagógico de 2018, que vai enfatizar o tema da segurança pública. “Os alunos do partido vencedor terão papel fundamental na construção e participação desse futuro projeto”, promete a coordenadora pedagógica, que fez questão de reconhecer a importância das discussões levadas à escola pela EJE-RJ. “Agradecemos imensamente a parceria com o TRE-RJ”, afirmou Márcia Betânia.

ALUNOS DO VITORIOSO PARTIDO SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE A VIOLÊNCIA:

Felipe Matheus Monteiro
Matheus da Conceição
Giovani Gabriel Ramos Matias da SIlva
Igor de Souza Ramos da Silva
Emerson Correa Nunes
Levy Lourenço Ferreira
Carlos Eduardo da Silva Mendes
João Victor de Almeida dos Santos





Alunos da E.M. General Mendonça Lima, sendo diplomados pela desembargadora eleitoral Maria Aglaé



Ao centro, João Willys: "O pleito ajudou os estudantes a debater problemas da escola. Não temos quadra de esportes e estamos nos mobilizando. Formamos um grêmio estudantil e pretendemos levar nossa demanda à Secretaria de Educação".



Na E.M. Felicidade de Moura Castro, a vitória foi do PELICE. Ao lado da desembargadora Maria Aglaé, a professora Luciana Zani elogiou o projeto: "Faz toda a diferença quando o adolescente sai da esfera teórica e é estimulado a colocar em prática os conhecimentos".



Ao lado da desembargadora Maria Aglaé, as professoras Silvana e Luísa, com os alunos vitoriosos do PELICE, na E.M. Santo Tomás de Aquino



No Ginásio Orsina da Fonseca, venceram os alunos do PEPC



Aluna da E.M. Soares Pereira, com a professora que coordenou o projeto na escola.





O jovem acadêmico Vinícius Cordão debateu com os estudantes sobre participação política e direitos de cidadania

Estrutura mais enxuta e inovação na escolha das chefias

Em apenas sete meses, uma equipe de trabalho foi responsável por planejar e executar um projeto que resultou na maior transformação estrutural do TRE-RJ, com impacto direto nas eleições gerais de 2018. Determinado em março deste ano pelo Tribunal Superior Eleitoral, o processo de rezoneamento extinguiu, apenas no Rio de Janeiro, 48 ZEs na Capital e outras 36 no interior. A eliminação das 84 ZEs representa um corte de mais de um terço do universo formado pelas 249 zonas eleitorais fluminenses em atividade no início do ano.

Inicialmente, a Resolução TSE 23.512/2017 e a Portaria TSE 207/2017 previam o fim de 72 zonas eleitorais em 16 capitais, para "aprimorar o trabalho e economizar gastos com as zonas eleitorais". Com 97 ZEs sediadas numa capital com 4,8 milhões de eleitores, o Rio de Janeiro era visto em Brasília como um obeso mórbido, quando comparado ao município de São Paulo, com pouco mais de 50 ZEs para atender o dobro de eleitores.

"Foi um desafio muito grande, tendo em vista não só a complexidade do projeto, mas também os prazos bastante curtos e os impactos envolvidos", revela Renata Geromini, gerente do projeto de remanejamento que mobilizou outros sete servidores na equipe principal, sem contar a equipe de apoio. "Conseguimos cumprir a missão que nos foi confiada, com um resultado que demonstrou a capacidade da nossa instituição para realizar projetos complexos e desafiadores", celebrou.



O primeiro passo do processo de escolha das chefias: servidores preenchem os formulários com notas segundo o critério de gestão por competência



Após o encerramento do período de escolha, os pontos dos candidatos a chefia eram totalizados pela equipe do projeto.

Em termos burocráticos, a grande maioria dos eleitores foram apenas transferidos para zonas eleitorais que incorporaram as extintas. Na prática, não foram afetados. Os locais de votação permaneceram inalterados e os eleitores não precisam comparecer aos cartórios eleitorais, desde que estejam em situação regular com a Justiça Eleitoral. Mas cinco municípios perderam o cartório eleitoral.

Em Santa Maria Madalena, Trajano de Moraes, Rio das Flores, Laje do Muriaé e Duas Barras a alternativa foi instalar postos de atendimento para evitar que os eleitores passem a buscar atendimento no cartório eleitoral de municípios vizinhos. Tanto na capital como no interior, as chefias dos cartórios aglutinados foram escolhidos mediante processo que levou em consideração avaliações objetivas e a manifestação dos servidores a partir de critérios vinculados à gestão por competência, pelo preenchimento anônimo de formulários.

"Foi um processo de indicação de chefias de cartório inédito na Justiça Eleitoral", explica Bruno Andrade, assessor da Presidência e membro da equipe principal do projeto. "Teve a virtude de elevar os colegas de cartório eleitoral à condição de protagonistas da escolha do chefe imediato", argumenta Bruno, que redigiu o depoimento publicado no quadro que se segue, com detalhes sobre a elaboração e execução do projeto. Uma leitura imperdível.

Rezoneamento e a melhora da eficiência na gestão

Depoimento de Bruno Andrade, membro da equipe de rezoneamento

O processo de rezoneamento pelo qual o TRE-RJ passou no ano de 2017 pode ser considerado um novo marco na gestão do Tribunal no preparo para as atuais e crescentes exigências da sociedade.

A empreitada, embora extremamente complexa, não se iniciou em 2017. Pelo contrário, desde há muito era perceptível que um dos maiores entraves para melhorar aspectos importantes na estrutura do Tribunal era a distribuição das unidades de primeiro grau de jurisdição.

Pelo menos desde 2009 vários servidores já identificavam que a distribuição dos cartórios eleitorais do Estado não tinha fundamentos sólidos que justificassem a dispersão existente. Tal fato ficava ainda mais evidente quando comparávamos as estruturas de Tribunais Regionais Eleitorais com características similares às encontradas no Rio de Janeiro.

A multiplicação de zonas eleitorais, embora com a justificativa de aproximar-se do eleitorado, não atendia tal finalidade uma vez que a grande maioria dos cartórios eleitorais ficava concentrada em poucos endereços, normalmente em regiões com maior facilidade de acesso ao transporte público, e não propriamente próximo ao eleitorado atendido.

Essa pulverização tornava dificultoso qualquer planejamento que buscasse a melhoria da infraestrutura, o melhor aproveitamento das competências dos servidores e uma melhor eficiência no atendimento às demandas das unidades de primeiro grau pelas unidades administrativas.

O primeiro passo para tentar racionalizar a situação veio, em 2010, com a implantação da primeira Central de Atendimento ao Eleitor, no município de Duque de Caxias. O objetivo primordial de unidades desta natureza é fazer com que ocorra uma melhor distribuição dos serviços de atendimento ao eleitor entre todos os cartórios eleitorais e, da mesma forma, permitir que o eleitor seja atendido de maneira mais facilitada sem a necessidade de realizar uma peregrinação entre as zonas eleitorais até encontrar aquela em que deva ser atendido.

Embora com o necessário implemento de alguns ajustes, a criação de Centrais de Atendimento mostrou-se eficiente para o fim pretendido visto que passou a ocorrer uma melhor equalização do atendimento ao público que, antes, ficava normalmente concentrado em determinadas zonas eleitorais com maior crescimento populacional.

Com a adoção das Centrais de Atendimento ao Eleitor em outras localidades foi possível perceber o ganho considerável na qualidade de atendimento ao eleitor e a racionalização na utilização dos recursos do Tribunal. Nada mais natural que o passo seguinte fosse estudar a viabilidade de redução das zonas eleitorais de forma que a estrutura do TRE-RJ ficasse próxima daquelas observadas nos demais Tribunais.

Em maio de 2014, então, o Tribunal Superior Eleitoral estabeleceu critérios objetivos para definição das estruturas da Justiça Eleitoral. Todavia, não trouxe a obrigatoriedade de sua execução. Exigiu, apenas, que os Regionais adequassem os cartórios eleitorais com menos de 10 mil eleitores que não estivessem em área de difícil acesso, com a sua consequente extinção.

Mesmo não sendo de caráter obrigatório, o Tribunal, preocupado com as novas diretrizes e em conformidade com exigência advinda do Conselho Nacional de Justiça sobre a priorização do primeiro grau de jurisdição, estabeleceu, em 2015, o Comitê Gestor Regional de Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição.

O referido Comitê passou quase dois anos coletando dados e informações sobre a estrutura do primeiro grau do Rio de Janeiro e de outros regionais para fazer uma análise criteriosa da situação encontrada no TRE-RJ. O trabalho fez com que fosse possível identificar e confirmar aquela percepção existente em 2009, que a estrutura do TRE-RJ precisava passar por uma atualização que melhor respondesse aos novos anseios sociais em relação à prestação de melhores serviços com a otimização dos recursos disponíveis.

É importante destacar que a racionalização da estrutura não é vista como a única medida necessária para melhorar as condições de trabalho e

de atendimento à população. Ela é encarada como um importante ponto de partida e como uma das mais impactantes, mas não trará todos os benefícios almejados sozinha.

Com base neste diagnóstico, foi possível desenvolver um trabalho melhor quando, em abril de 2017, o TSE alterou a regulamentação para criação de zonas eleitorais e estabeleceu prazo para adequação das estruturas aos preceitos por ele definidos em 2014.

O trabalho da equipe designada para planejar o rezoneamento, por conseguinte, não partiu do zero. Isso foi fundamental para que a adequação das zonas eleitorais da capital ocorresse dentro do prazo estipulado pelo TSE e com redução dos impactos trazidos com a mudança.

É cediço que uma mudança de tal envergadura provocaria um conjunto de reações, pois interferiria em uma situação já consolidada há anos. Além disso, há o fundamental fator humano, visto que as alterações da estrutura trariam consequências inevitáveis à rotina dos servidores.

Com isso em mente, a Administração preocupou-se em ouvir todos os interessados e, desde a composição da equipe de trabalho, de forma híbrida, procurou envolver todos os setores impactados.

De igual modo, a equipe de trabalho pautou sua atuação da forma mais transparente possível, buscando manter os servidores informados de todos os rumos dos trabalhos. Essa forma de agir proporcionou tanto a compreensão dos servidores em relação às medidas propostas pela equipe quanto a correção de escolhas mais rapidamente com base no feedback dado pelos servidores à equipe de rezoneamento.

É certo que não foram atendidos todos os anseios dos servidores. Tamanha foi a complexidade da tarefa, que era natural que algumas demandas não pudessem ser atendidas. Entretanto, as escolhas pautaram-se exclusivamente em critérios técnicos e foram todas devidamente fundamentadas.

Desta forma, ainda que não se concordasse com as escolhas, todos os servidores tiveram acesso aos fundamentos das decisões e, assim, puderam perceber que as mesmas foram construídas de forma cooperativa entre todos os envolvidos e de forma a atender a um só tempo o melhor atendimento à população e uma melhor estrutura do Tribunal.

O trabalho voltado para a adequação das zonas eleitorais do interior não contou com um estudo mais aprofundado da situação dos cartórios eleitorais semelhante àquele existente para a Capital. Todavia, a manutenção da maior parte da equipe que realizou o trabalho da Capital, possibilitou ultrapassar etapas mesmo com um menor número de informações.

Com a experiência adquirida, tanto na elaboração do relatório de priorização do primeiro grau quanto na elaboração do planejamento do rezoneamento da capital, foi possível construir uma proposta para o interior que atendesse à demanda do TSE sem que fosse prejudicado o serviço prestado pela Justiça Eleitoral fluminense.

Após todo o processo, o TRE-RJ reduziu aproximadamente 1/3 das zonas eleitorais anteriormente existentes. Não foi o final do trabalho, muito pelo contrário. O rezoneamento foi apenas o primeiro passo para elevar o patamar das estruturas do Tribunal de forma a incrementar a qualidade do ambiente institucional.

Foi com o propósito de contribuir efetivamente para a melhora das condições de trabalho e de atendimento à população que atuamos na equipe de rezoneamento. Isto porque não podemos continuar nos prendendo à discussões ou debates infrutíferos sobre se a atuação da Administração Pública, ou mais especificamente do Estado, seja máxima ou mínima. No mundo atual é necessário dar respostas à crescente busca por direitos por parte do cidadão com o Estado necessário, nem mais nem menos.



BRUNO CEZAR ANDRADE DE SOUZA

Pós-graduado em Direito Eleitoral pela Universidade Candido Mendes (2009), Graduado em Licenciatura em História pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2006). É servidor do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro desde 2007, com diversos artigos de Direito Eleitoral publicados em revistas especializadas.

A possível superação da Súmula TSE N° 47



Arquivo pessoal

Marcio Alvim Trindade Braga

Advogado. Sócio do Escritório André Marques e Advogados Associados. Membro das Comissões de Direito Eleitoral da OAB-RJ e do IAB.

Não é exagero afirmar que as eleições de 2016 representaram um verdadeiro "experimento institucional", consoante admitido pelo próprio Presidente do TSE, Ministro Gilmar Mendes[1]. Dentre as novidades, a redução do período de campanha de 90 para 45 dias, que restaram inalterados nessa última reforma eleitoral advinda das Leis 13.487 e 13.488.

Com efeito, no bojo do Informativo TSE nº 7/2016, tomamos conhecimento das Súmulas emanadas pela Corte Superior que servem de norte para os processos judiciais eleitorais[2]. Entre elas, a Súmula 47, que cristaliza a remansosa jurisprudência do TSE acerca da inelegibilidade superveniente ao Registro de Candidatura[3], com base no art. 262 do Código Eleitoral.

Da simples leitura do verbete, percebe-se que restou consagrada a antiga e pacífica jurisprudência acerca do cabimento de Recurso Contra Expedição de Diploma, isto é, caso incida inelegibilidade infraconstitucional em desfavor de candidato após a data do Registro de Candidatura, essa deve surgir até o **dia da eleição**. Isto é, eventual incidência de inelegibilidade **após** o dia do pleito tem eficácia protraída para as próximas eleições, não repercutindo no atual mandato.

Até que veio ao mundo a Lei nº 13.165/15, reduzindo o período de campanha pela **metade**. Ou seja, não se pode mais aplicar automaticamente a Súmula 47 sem ao menos refletir sobre o tema, na medida em que, a jurisprudência lhe deu origem, foi pavimentada sobre **outra premissa**, qual seja, de que eleição durava 90 dias.

Atenta ao fato, Silvana Batini, antes mesmo das eleições de 2016 já havia defendido a reformulação da tese: *"**Diante da redução dos prazos de registro e campanha**, acreditamos que em eleições municipais será praticamente impossível que o TSE venha a ter a oportunidade de examinar causas supervenientes de inelegibilidade antes da eleição. Mas, se isso vier a ocorrer, **cremos desejável que se insista na reformulação da tese**"*. [4]

Para aumentar ainda mais a polêmica, o TSE firmou entendimento de que o "dead line" para reconhecimento de causa inelegibilidade é um, mais curto, em outubro, dia da eleição. Todavia, prestigiando o direito fundamental a elegibilidade, ao interpretar a regra descrita no § 10º do art. 11 da Lei das Eleições[5], o reconhecimento de situações que possam vir a afastar essa inelegibilidade é outro, mais extenso, em dezembro, no ato de diplomação. [6]

Não é uma diferença qualquer o que tem dado margem à inquietude perante a doutrina especializada.

Assim, Rodrigo López Zilio e Luiz Carlos dos Santos Gonçalves defendem que o TSE deve uniformizar esses prazos, de modo a admitir a interposição de Recurso Contra Expedição de Diploma nas hipóteses em que a inelegibilidade surja até a data da diplomação: *"Vale dizer: **a Justiça Eleitoral não pode adotar termos finais diversos para causas supervenientes** que importem em benefício ou prejuízo à determinada candidatura."* [7]

Por sua vez, o Ministro Luiz Fux, próximo presidente da TSE, ao discorrer quanto ao termo final para o reconhecimento de inelegibilidades infraconstitucionais aptas a lastrear o cabimento de Recurso Contra Expedição de Diploma, aponta claramente para possibilidade de reformulação da tese que deu ensejo a Súmula 47: ***"[a] Corte precisa evoluir quanto este entendimento, no afã de considerar as inelegibilidades ocorridas até a data da diplomação [...]"*** [8]

---

[1] http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/07/1795155-eleicoes-de-2016-sera-um-experimento-institucional-diz-gilmar.shtml

[2] http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-informativo-tse-no-7-ano-xviii

[3] "A inelegibilidade superveniente que autoriza a interposição de recurso contra expedição de diploma, fundado no art. 262 do Código Eleitoral, é aquela de índole constitucional ou, se infraconstitucional, superveniente ao registro de candidatura, e que surge até a data do pleito".

[4] Pontos Controvertidos sobre a Lei da Ficha Limpa. / ANPR. Belo Horizonte: Del Rey; ANPR, 2016, grifei.

[5] "§ 10. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade".

[6] "[...] alterações fáticas e jurídicas supervenientes ao Registro de Candidatura que são **aptas para afastar a inelegibilidade** podem ser conhecidas em qualquer grau de jurisdição, desde que **antes da diplomação**. Aquelas alterações que **atraiam a inelegibilidade** apenas são passíveis de produzir efeitos **até a data do pleito eleitoral**". (Ed-Ag nº 117-49/AM, Relator Min. Napoleão Nunes Maia, DJe 29/09/17, grifei.)

[7] Comentários às Súmulas do TSE. Ed. Juspodivm. 1ª edição, 2017, p. 245, grifei.

[8] Novos Paradigmas do Direito Eleitoral. Luiz Fux, Carlos Eduardo Frazão, Ed. Fórum, 2016, págs. 317/318.

Daí porque, Marcos Carvalhedo indica para uma possível viragem jurisprudencial *"[...]* ***a jurisprudência do TSE caminha no sentido de modificar o termo final*** *de acolhimento de inelegibilidades infraconstitucionais supervenientes por meio de RCED,* ***estendendo-o até a diplomação dos eleitos****"*. [9]

Recentemente, o Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro, por ocasião dos julgamentos dos Recursos Contra Expedição de Diploma 566, 5521 e 50850, todos referentes ás eleições de 2016, superou a Súmula 47, ao entender incabível essa distinção de prazos fixada pelo TSE. [10]

Ademais, importante relembrar que ao tratar de suspensão dos direitos políticos ocorrida antes do ato de diplomação, última etapa do processo eleitoral, há precedente do TSE nos autos do Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral 35709, nesse mesmo sentido. [11]

Logo, para as eleições de 2018, ao que parece, há uma *tendência* de rever-se a jurisprudência que deu ensejo a Súmula 47, de modo a admitir o cabimento de Recurso Contra Expedição de Diploma nas hipóteses em que a inelegibilidade surja até a **data da diplomação**.

Todavia, ainda que esse prognóstico se confirme, tal circunstância não irá por fim ao debate no que se refere aos Recursos Contra Expedição de Diploma oriundos de eleições pretéritas.

De um lado é bem verdade que o STF no Recurso Extraordinário 637.485 em que foi reconhecida a repercussão geral da matéria, já decidiu que decisões do TSE que importem em viragem jurisprudencial só podem ter efeito em eleição futura[12].

Por outro, não é nenhum exagero afirmar que, diante da iminente mudança na composição do TSE, cujo próximo Presidente é um dos defensores da **reformulação** da tese ensejadora da Súmula 47, somado ao recente julgamento do STF no Recurso Extraordinário 929.670, onde restou reconhecida a aplicação **retroativa** da Lei da Ficha Limpa, a discussão quanto ao termo final para reconhecimento de inelegibilidade infraconstitucional superveniente apta a ensejar o cabimento de Recurso Contra Expedição de Diploma, com certeza ainda será muito discutida.

---

[9] Súmulas do TSE Comentadas. 1ª Ed. Lura Editorial, São Paulo, 2017, pág. 168, grifei.

[10] "Em outras palavras, o que ora se defende a que a eventual alteração jurídica de uma situação de inelegibilidade ocorrida entre o dia do pleito e a data da diplomação não pode ser, em um sistema de garantias eleitorais que privilegia a vida pregressa proba dos candidatos e a legitimidade das eleições, uma posição jurídica de vantagem [...]" (RCED nº 566, DJe 16/08/17. Relator Des. Antônio Aurélio Abi Ramia).

[11] "Conforme ocorre com as causas de inelegibilidade e as condições de elegibilidade - que são aferidas no momento do pedido de registro de candidatura -, **no ato de diplomação o candidato não pode igualmente ostentar restrição à plenitude dos seus direitos políticos**" (Ag-REspE n° 35709/RS, Relator Min. Arnaldo Versiani, DJe 24/05/10, grifei).

[12] "Assim, as decisões do Tribunal Superior Eleitoral que, no curso do pleito eleitoral (ou logo após o seu encerramento), impliquem mudança de jurisprudência (e dessa forma repercutam sobre a segurança jurídica), não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto **e somente terão eficácia sobre outros casos no pleito eleitoral posterior**" (RE nº 637.485, DJe 21/05/13. Relator Min. Gilmar Mendes, grifei).

Metáforas que dão forma a exclusões social, política e eleitoral



ASCOM/TRE-RJ

Maurício Duarte

Doutor em Comunicação e Cultura (UFRJ), mestre em Sociologia (IUPERJ), graduado em Jornalismo (UFF) e História (UFF). Concluiu o Posdoutorado em Comunicação Social na ECO/ UFRJ em 2015. É pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Comunicação (Nepcom-UFRJ) e professor adjunto de Comunicação Social da Universo (Niterói), onde leciona há 21 anos. Analista Judiciário do TRE-RJ, ingressou por concurso público em 1992. É o atual presidente da Comissão Regional do Projeto Memória (Cemel) do Tribunal.

Os centros sociais como forma de assistencialismo em troca de votos, a ação eleitoreira de grupos criminosos com domínio territorial em áreas da cidade do Rio e a subordinação de parte da população a igrejas e templos com pretensão eleitoral são temas trazidos ao centro da agenda pública após a troca de gestão no Tribunal Regional Eleitoral do Rio De Janeiro, em 5 de dezembro de 2017. São questões que tratei em meu estudo realizado sobre cobertura jornalística das eleições nos anos de 1994 e 2008, uma comparação entre dois momentos em que houve presença ostensiva das Forças Armadas nas eleições no Rio de Janeiro. Os centros sociais como forma de assistencialismo em troca de votos, a ação eleitoreira de grupos criminosos com domínio territorial em áreas da cidade do Rio e a subordinação de parte da população a igrejas e templos com pretensão eleitoral são temas trazidos ao centro da agenda pública após a troca de gestão no Tribunal Regional Eleitoral do Rio De Janeiro, em 5 de dezembro de 2017. São questões que tratei em meu estudo realizado sobre cobertura jornalística das eleições nos anos de 1994 e 2008, uma comparação entre dois momentos em que houve presença ostensiva das Forças Armadas nas eleições no Rio de Janeiro[1].

A pesquisa propôs-se a analisar a produção de discursos narrativos noticiosos nos jornais cariocas em que, a partir da década de 1990, os gêneros de cobertura jornalística das eleições e da política de segurança pública (em relação à criminalidade urbana violenta) misturam-se crescentemente. A imprensa é compreendida como uma esfera pública não-estatal, além de espaço social privilegiado de representação e construção de identidades contemporâneas. A proposta foi estudar a maneira pela qual os jornais traduzem as contradições da realidade para os leitores, ao mesmo tempo em que os sentidos aí produzidos passam a constituir o fluxo de produção de novas contradições sociais.

Procuramos, dessa forma, mostrar a emergência de uma regra interpretativa da segurança pública orientada por uma lógica de guerra que, se não nasce do jornalismo, é por ele amplamente legitimada e consolidada. Para isso, destacamos que as transformações das práticas culturais e discursivas que ocorrem na vida cotidiana (Bakhtin; Heller) são captadas pelo jornalismo na forma de "valor-notícia" (critérios de noticiabilidade), passando, a partir daí, a um complexo processo de mediação, singularização, classificação, ordenamento, angulação, articulações, enfim, de construção de realidade pelos jornais cariocas.

Outros episódios marcantes foram tratados na pesquisa. Em 2002 há um duplo impulso na lógica de guerra e também na enunciação jornalística, com a narrativa encenatória e dramática que se segue à bárbara morte do jornalista Tim Lopes, da TV Globo. Já nas eleições de 2004, a principal pauta foi a presença de criminosos no registro de candidaturas no Rio de Janeiro, processo iniciado pelo jornal O Globo, com o trabalho minucioso da então setorista na cobertura do TRE-RJ, a repórter Elenilce Bottari. O levantamento de candidatos "ficha-suja" ganhará o debate público e retornará ao centro da agenda eleitoral até a aprovação da Lei Complementar 135, seis anos depois das primeiras manchetes e quatro anos após o Plenário do TRE-RJ tornar vitoriosa a tese de indeferir candidaturas com base na vida pregressa[2].

A centralidade desse debate será repetido em 2006 e 2008. A tortura de jornalistas de O Dia por milícias da comunidade do Batan provocará grande comoção e a agenda das eleições 2008 serão os "currais eleitorais" do crime organizado nas comunidades faveladas. As eleições ocorrerão no Rio de Janeiro mediante a "Operação Guanabara", como foi chamada a ocupação de comunidades da cidade pelas forças federais, para garantir que candidatos pudessem fazer propaganda eleitoral nessas áreas, sem a coação do crime organizado. São os sentidos negociados nos jornais que abordamos na pesquisa de posdoutorado, sob a supervisão da Professora Titular da ECO/UFRJ, Dr.ª Marialva Barbosa.

Com base em outro estudo sobre violência (Duarte, 2003), propusemos que duas metáforas combinadas formavam um intertexto consensual presente nos jornais cariocas e conduziam as interpretações sobre a criminalidade violenta na cidade do Rio. Como principal efeito do uso frequente das metáforas "da guerra" e "do estado paralelo" estaria a justificativa ou racionalização (no sentido

[1] Cf. DUARTE, MS. Caso de polícia: eleições e a cobertura jornalística no Rio. Rio de Janeiro: UFRJ, 2015, inédito. Os anos eleitorais de 1994 e 2008 foram escolhidos porque a comparação entre eles revela, no entender do autor, uma ressignificação das práticas discursivas. Em 1994, as eleições proporcionais foram anuladas por denúncias de fraude por ao menos uma quadrilha que alterava os mapas de totalização (numa época anterior ao sistema eletrônico de votação e contagem dos votos). Já em 2008, as denúncias eram de uma cidade sitiada pelo domínio territorial de traficantes e milicianos, que atuavam eleitoralmente por meio de "currais eleitorais". Com Foucault (1971), entendemos que os discursos sociais moldam as práticas institucionais e sociais. Daí o uso do conceito "prática discursiva", que pressupõe que a linguagem constitui as práticas sociais e culturais, é "criadora de realidades", nesse sentido.

[2] Em 2006, o Colegiado do TRE-RJ acompanhou, por maioria, o voto da relatora que indeferia o pedido de registro de candidatura de Eurico Miranda a deputado estadual, a então corregedora regional eleitoral Jacqueline Lima Montenegro.

psicanalítico) da crescente opção por uma política de segurança pública fundamentalmente repressiva e militarizada. Outra consequência seria a indiferença frente à morte de moradores inocentes, tratados como "vítimas civis" desta guerra.

É importante ressaltar que esta atualização das formas de exclusão social e agressão aos direitos humanos ocorre em ambiente político democrático. A "naturalização das desigualdades sociais" (Kant de Lima, 1996) persiste, mas há um ajuste discursivo a que Fairclough (2001) tratou como processo de "democratização" e "tecnologização do discurso", presentes, em especial, nos editoriais, que contrastavam com a nítida evocação belicista das manchetes jornalísticas. As pressões por democratização passaram a incluir denúncias sobre os malefícios do emprego da "metáfora da guerra" por agentes públicos e mídia. Organizações da sociedade civil, em especial a ONG "Justiça Global", estiveram atentas às disputas interpretativas (linguísticas) da violência. Por origens, finalidades e métodos de abordagens diversos, a "metáfora da guerra" parece ter deixado, há algum tempo, o círculo estrito do debate acadêmico.

O que me proponho discutir, especificamente neste breve espaço, são algumas premissas linguísticas do uso da "metáfora da guerra" e sua associação com a metáfora dos " currais eleitorais do crime". Entendo que, embora positivo, o debate atual sobre a metáfora da gerra restringe-se superficialmente à dimensão semântica. Evidentemente, esta é uma face fundamental da questão, uma vez que o uso vocabular não é ingênuo, como parece ser interpretado pelo senso comum. A seleção das palavras que usamos é em grande parte orientada por nossos valores ideológicos, conscientes ou não, e uma análise criteriosa revela sempre que essas escolhas embutem classificações de poder e organização ideológica do universo nomeado (Pinto, 2004). Perguntar por que existe uma guerra nos morros, por exemplo, oculta outras possibilidades, como o que prioriza o uso da inteligência policial ou mesmo a que enfatiza a necessidade de garantir ao homo sacer favelado direitos básicos, civis, sociais e cuturais dos quais tem sido historicamente excluído.

Fairclough (2001), entretanto, reitera que se deva ir além dessa questão semântica. Devemos estar profundamente atentos ao que "subjaz ao discurso", ou seja, ao gerenciamento das práticas (ou relações) sociais ali operadas. Há uma grande contribuição do teórico brasileiro Muniz Sodré (1996), no uso do conceito de agenda setting, como um exercício de poder (simbólico) pelo jogo de ocultação e iluminação dos fatos e suas relações contextuais, num jogo de persuasão que dirige não apenas a seleção dos fatos (o "sobre o quê", a semantização) a discutir, mas também o "como" discutir (ângulos interpretativos e imposição de relações consideradas válidas entre os fatos). Nesse sentido, denominei este aspecto do fenômeno como "obstrução discursiva", pelo apagamento de questões fundamentais no diagnóstico para as políticas públicas sobre violência, em especial, aquelas que atingem a disputa sobre o caráter público do Estado brasileiro. Numa palavra, trata-se do empobrecimento e aviltamento da política, já amesquinhada pela tradição patrimonialista e fisiologista da cultura política. Assim, os fatos assombrosos da violência urbana no Rio não tem orientado o debate público na direção da ampliação do respeito à dignidade humana, no provimento de direitos à população pobre, à transparência e democratização do Estado e da ação dos seus agentes. Em vez disso, assistimos à criminalização da política e o apelo a soluções de força e exceção nas ações policiais nos morros da cidade.

A convicção de que vivemos em estado de guerra, em si mesma, não é responsável pela exclusão social, mas abre possibilidades imensas de legitimar a opção pela repressão nas comunidades faveladas, ao se tornar um dado da realidade. A reflexão sobre o uso da "metáfora da guerra" pelo

jornalismo como conceito de militarização da realidade foi estimulada pela obra o linguísta britânico Fairclough (2001, p. 241), ao tratar da cobertura da violência pelos joranis londrinos. Ele nos lembra que "as metáforas penetram em todos os tipos de linguagem e em todos os tipos de texto, mesmo nos casos menos promissores, como os textos científicos e técnicos". O linguista inglês também alerta sobre a importância das metáforas na produção de sentidos para as práticas sociais: "quando nós significamos coisas por meio de uma metáfora e não de outra, estamos construindo nossa realidade de uma maneira e não de outra".

A noção de "construção de realidades", porém, é derivada da obra de Foucault e sua reflexão sobre a "criação do objeto" (Fairclough, 2001), que traduz o foco analítico de sua Análise de Discursos. Norman Fairclough (2001:62-63) explica que o pensador francês centra-se nas "condições de possibilidade do discurso" e sobre as "regras de formação" que definem possíveis objetos, modalidades enunciativas, sujeitos, conceitos e estratégias de um tipo particular de discurso (o dispositivo estratégico). Trata-se de um circuito em que o sujeito ou a instituição constrói o problema (ao fazer o recorte do objeto) e os saberes (e profissionais que os pesquisam e atuam sobre ele), as causas e a normalização dos seus efeitos.

Como exemplifica Misse (1995a, p. 3), explicações deterministas — como a relação monocausal pobreza-crime — passam a constituir o processo de construção do objeto. Quando um tipo de comportamento é recortado como "crime", logo um saber se constituirá sobre as suas causas e o saber produzido fica vinculado ao desenvolvimento do controle dos efeitos e também à construção de dispositivos de controle sobre esses efeitos. Por sua vez, os resultados obtidos nesse controle reforçam necessariamente o saber sobre suas causas.

Assim, a título de exemplo, para contornar a impossibilidade de propor soluções imediatas de superação da pobreza, controlam-se os pobres. O resultado é um maior aprisionamento e vigilância sobre as áreas pobres da cidade, o que reforça o vínculo entre pobreza e crime (Misse, 1995a, p. 2).

As duas metáforas estudadas podem ser entendidas como "construtoras de realidade" por enquadrarem-se nesse circuito e reforçar uma interpretação sobre o vínculo entre crime e pobreza (já superada no debate acadêmico).

O relato cotidiano dos jornais faz parte da nossa relação imaginária ou real com a criminalidade e implica ainda a constituição de regras. Todo relato pressupõe regras, e pode ter um efeito maior pelo recorrente caráter encenatório das notícias sobre a guerra nos morros e o alto grau de exposição das interpretações aí geradas. Os jornais produzem uma imagem do que se imagina ser o comportamento policial ou criminoso, mesmo que os jornalistas não se deem conta disso. Assim, todo agir ou relatar implica um recorte do real e pressupõe regras, além da criação de uma imagem do que é a realidade (a utilização dessas regras). Por isso mesmo, Fairclough (2001, p. 62-63) observa, quanto às metáforas, que elas podem ser de tal modo naturalizadas no interior de uma cultura particular "que as pessoas não apenas deixam de percebê-las na maior parte do tempo, como consideram extremamente difícil escapar delas em seus textos, pensamento ou ação, mesmo quando se chama atenção para isto".

Assim, a reflexão sobre o papel estruturante da metáfora no agir cotidiano é uma inquirição sobre em que circunstâncias este papel é potencializado. Em outras palavras, por que, por exemplo, o emprego da metáfora da guerra teria efeitos tão devastadores quando aplicado à segurança pública, mas não tão espetaculares quando as notícias são sobre política ou saúde? Essas são situações em que o próprio Fairclough (2001, p. 241-3) as estudou, para concluir sobre evidências da disseminação de um

"pensamento militarizado" na imprensa e na sociedade londrinas. Entretanto, as diferenças do contexto democrático na Inglaterra e no Brasil nos conduziu a outras respostas complementares. Para isso, recorri à visão linguística cognitiva de George Lakoff e Mark Johnson em *Metaphors we live by*, publicado em 1980, onde os autores mostram convincentemente que a metáfora se infiltra no pensamento, na constituição de conhecimentos e crenças, na linguagem do dia a dia. Podemos resumir assim esses princípios:

1. Metáfora é uma propriedade de conceito, não das palavras.

2. A função da metáfora é entender melhor certos conceitos, e não apenas ter propósitos artísticos ou estéticos. Longe de ser um pensamento supérfluo ou um agradável ornamento lingüístico, a metáfora é um processo inevitável do pensamento e da razão humana.

3. Metáfora frequentemente não é baseada em similaridade.

4. Metáfora é usada sem esforço na vida diária das pessoas comuns, não apenas pelas pessoas com talento especial.

Na primeira metáfora analisada em nosso estudo, a "da guerra", a relação mecânica e automática entre pobreza e criminalidade é tratada como uma das causas da violência e fundamenta a noção de que há uma "guerra" nos morros do Rio. Já a metáfora da "ausência do Estado" nas favelas orienta outro reducionismo no debate sobre violência. A dicotomia "asfalto" e "favela" como uma partição original da cidade, mesmo que verdadeira, é uma metonímia que oculta o que entendemos ser uma múltipla fragmentação da cidade em arenas privatistas, onde se incluem as igreja e templos, o assistencialismo das máquinas partidárias (que desde a década de 1930, com o prefeito Pedro Ernesto, ocupavam os morros da cidade e tiveram o ápice na era Chagas Freitas), também os centros sociais vinculados a polítcos, o caciquismo político personalista (políticos que agem como "proprietários" das áreas dos seus redutos eleitorais, inclusive em áreas nobres do "asfalto", e com a complacência de chefes do Executivo municipal e estadual[3]), além da ação eleitoral dos grupos criminosos.

O que poderia produzir esse efeito de "potencializar" o uso das metáforas? Procurei mostrar no meu trabalho já referido que isso se dá, em termos linguísticos (portanto, ideológicos), pela universalização de processos sociais particulares, o que nos remete a outra figura de linguagem, a metonímia (mais exatamente a sinédoque, quando tomamos "a parte" pelo "todo", e outras formas de generalização indevida, como a hiponímia, relação de pertencimento do particular a um conjunto mais amplo, como em "uva" e "fruta", e a antonomásia, que é tomar um exemplar pela classe).

Assim, por exemplo, aquilo que o documentarista João Moreira Salles chamou de "guerra particular"[4] entre policiais e traficantes generalizou-se para uma guerra da cidade contra as favelas, da mesma forma que o poder paralelo de traficantes ganhou status de um Estado, em especial pela sua atuação tirânica e repressiva. A mesma operação de convergência entre metáfora e metonímica ocorreu, por exemplo, na morte de Tim Lopes, onde a imprensa fez dos traficantes "senhores de um Estado", porque eles o prenderam, julgaram e mataram.

[3] Casos de privatização de áreas públicas da cidade e transformação de serviços públicos em "benesses" por vereadores candidatos à reeleição mereceram uma ação firme das equipes de fiscalização do TRE-RJ nas eleições municipais de 2016, sempre com a presença e liderança do coordenador estadual da fiscalização da propaganda eleitoral, juiz Marcello Rubioli.

[4] Mesmo nos combates predatórios entre criminosos armados (ou no enfrentamento policial), não há literalidade no emprego no emprego conceitual de "guerra", utilizada na classificação do estado de beligerância entre Estados, povos, nações ou etinias.O enfrentamento predatório desses grupos criminosos remete antes ao conceito hobbesiano (metafórico, portanto) da "guerra de todos contra todos", pela ausência da regulação do Estado soberano.

Enfim, uma das características conceituais do Estado é, sem dúvida, o monopólio da violência. Este é um aspecto do papel a ser por ele exercido, mas não "todo o papel" do Estado. Neste jogo de generalizações construídas metonimicamente, as metáforas são turbinadas em seu poder estruturante da forma que pensamos e agimos. Trata-se de um processo de lexicalização em que a sinédoque e as metonímias em geral produzem grande efeito de sentido, devido a variedade de fatos materiais produzidos diariamente nos espetáculos dos tiroteios experienciados pela população e o domínio tirânico do tráfico e da milícia sobre territórios da cidade (que atraem muitas vezes a atenção da imprensa internacional, como no caso Tim Lopes ou na ocupação da Vila Cruzeiro, em 2011).

Tal processo metonímico ocorre fundamentalmente na cobertura noticiosa da imprensa, inclusive pela forma habitual como os jornais passaram a construir as notícias por um viés encenatório, ou, nas palavras de Fairclough (1995, p. 42-43), passaram a "misturar informação e entretenimento". Não se trata, portanto, apenas da forma com que os jornais semantizam (metaforicamente) os fatos, mas também como eles selecionam, gerenciam e espetacularizam a exposição diária dos fatos (agenda setting), atribuindo às notícias o papel de uma espécie de conta-gotas mental. Ao misturar informação e entretenimento, os jornais iluminam a ação violenta, ocultam mediações e subordinam outras possibilidades interpretativas ao fato que é mais espetacular.

Sem poder me alongar aqui, defendo ainda que isso não se dá apenas porque o medo é uma mercadoria e as notícias sensacionalistas sobre crimes sejam "mais vendáveis". Entendo que a narrativa persuasiva (emocional, dramatizada) é a forma de exercício do poder de persuasão, aquilo que a tradição retórica chama de argumentos "patéticos". Minha posição converge com o que Marialva Barbosa (2007) chama de "desejo de opinião" do jornalismo. Os elementos persuasivos dos discursos noticiosos reforçam o ponto de vista dos jornais sobre a incapacidade de o Estado prover o direito à segurança pública, mas também legitima a opção por ações repressivas espetaculares do aparato policial.

Essa dimensão foi percebida há algumas décadas por Muniz Sodré (1980, p. 11), numa instigante análise (influenciada por Roland Barthes) sobre o uso do *fait-divers* pelos jornais de grande circulação e prestígio:

> "Quando a imprensa dita 'de qualidade' nos fala ou nos mostra, em reportagens, os 'homens de ouro' da polícia em plena sessão de treinamento de combate (judô, tiro ao alvo, etc.), o texto ou as imagens não nos passam pura e neutra informação. Trata-se, antes, de uma operação mítica: a reportagem produz os seus efeitos a partir do fascínio dos crimes que poderão ocorrer e ser combatidos pelos 'bravos de outro'. O real é encenado e, por antecipação, resolvido, como na magia".

O conceito de *fait-divers* havia sido teorizado pelo semiólogo francês Barthes como "um tipo popular de informação que enfoca o anômalo e teratológico do fato, usado para narrar a história em função de um espaço fechado sobre si mesmo, intemporal, voltado para a essencialidade de um Destino". Na década de 1980, Sodré estenderia o conceito para explicitar a dimensão interpretativa a-histórica, ficcional e folhetinesca (romanceada) dos fatos também nos grandes jornais (antes, a aplicação era restrita aos jornais populares). Para Sodré, o fait-divers é mais que uma simples categoria, tornado-se uma grade sistemática de elaboração da notícia, tanto na imprensa "de qualidade" como na "popular".

Em todos os jornais impressos, a ficcionalização do fato (e da vida cotidiana), a encenação e dramatização, vem sendo oferecida como mercadoria.

A hipertrofia da dimensão da narrativa de entretenimento no texto informativo, o recurso ao entretenimento como elemento persuasivo, tem conseqüências ideológicas importantes, que deixam marcas nos modos de dizer dos jornais. Fairclough (1995, p. 42) enfatiza que a imprensa e os meios audiovisuais comerciais são organizações que visam o lucro. Mercadorias simbólicas, os textos de mídia circulam por lucro dentro de um mercado e são sensíveis aos efeitos das pressões comerciais. Em geral, disso resulta uma programação que tende a enfatizar o entretenimento e reduzir o interesse por qualidades informativas ou educacionais. O conteúdo e o estilo de comunicação (as formas de dramatização, elaboradas a partir de modelos de ficcionalização) dos programas são afetados pelas pressões comerciais, influenciam a escolha dos assuntos e as formas com que são construídos.

Entretanto, retomo (com base em Sodré) que a narrativa persuasiva (emocional, dramatizada) é uma forma de exercício do poder de persuasão. Esses elementos patéticos ou persuasivos dos discursos noticiosos reforçam (pela sinédoque) o ponto de vista dos jornais, sem ser "pura e neutra informação", repetindo aqui as palavras de Muniz Sodré (transcritas acima).

Tal uso ideológico do entretenimento (ou fait divers) vem legitimado a metáfora da guerra, da qual podemos, resumidamente, dizer que:

1. Evidencia a importância do pensamento militarizado, aparecendo em muitas dimensões da vida social, em especial aquelas mais competitivas (educação, saúde, política, esporte, etc). Entretanto, mesmo uma "batalha campal" entre jogadores brigões, o acirramento da disputa política ou a "saúde sitiada" por falta de verbas não oferecem as mesmas consequências de um tiroteio entre policiais e bandidos numa favela situada na zona sul ou no centro do Rio, com o espetáculo de fuzis, caveirões e balas traçantes. Classificar de "guerra" tais espetáculos é muito mais próximo de uma reflexão conceitual.

2. Os jornais não apenas "inventam" a guerra pela semantização desses fatos materiais. Eles o fazem também pela seleção, exposição cotidiana e, aí sim, gerenciamento das relações entre fatos da realidade. Nomeações como "guerra do Rio" tornam-se conceituais neste jogo em que o rótulo é pregado a cada foto ou manchete sensacional sobre balas perdidas, tiroteios e atos tirânicos do crime organizado.

Em relação a questões fundamentais que deixamos de discutir, em virtude no foco nas ações belicosas, podemos citar, em especial, a ausência de debate sobre a relação monocausal entre violência e pobreza.

No final da década de 80, Edmundo Campos Coelho propõe que seria intuitivamente simples e com um forte apelo político a relação de causalidade direta entre a elevação do nível da criminalidade e o desemprego, a pobreza e as crises econômicas. O senso comum já se teria apropriado da explicação determinista e linear da pobreza como causa para a motivação criminosa. Coelho (1988, p. 157) sugere que este seria um dos complicadores para a formulação de políticas de segurança pública, ao tornar o problema "equivocadamente mais complexo do que realmente é. Apenas uma fração ínfima dos pobres ou dos desempregados escolhe a alternativa criminosa, e não necessariamente por ser pobre ou estar desempregada, nem há indicações seguras de que esta fração esteja crescendo no mesmo ritmo em que cresce a criminalidade violenta."

Ao questionar a monocausalidade direta e indevida entre violência e o índice de pobreza, o autor dirige o enfoque para o enfraquecimento da autoridade do Estado. A criminalidade seria "uma função direta da capacidade dissuasória do sistema de justiça criminal". Pesquisas de opinião apontariam a transformação do interesse social por uma justiça retributiva, repressiva, em vez de uma justiça distributiva. Junto à opinião

pública (em grande parte, construída pela circulação das novas interpretações na imprensa), a preocupação com as causas sociais da violência cede lugar aos temas do aparelhamento da força policial, do aperfeiçoamento da máquina judiciária e do fim da impunidade.

A compreensão deste deslocamento é, em parte, criticada por Misse (1995, p. 23-39). Ao se limitar à simples negação do vínculo crime-pobreza, a crítica apenas contribuiria para manter a lógica que dá maior visibilidade ao crime dos pobres. A "tese" não explicaria, por exemplo, por que a maioria dos criminosos pobres é masculina e jovem. A crítica à administração da lei por parte significativa do aparato policial e judicial seria, em tese, correta, por denunciar os preconceitos que mantêm impunes a classe média e as elites dominantes, enquanto excede em rigor com os pobres. Acertaria outra vez na crítica ao reducionismo da complexa questão criminal a uma causa única e suficiente ou determinante. No entanto, aduz Misse, condições de vida, sociabilidade e habitação dos setores excluídos seriam mediações importantes para compreender as condutas criminais. A ênfase em separar criminalidade de pobreza, portanto, retardaria o desafio de compreender em que níveis a opção pelo crime se vincula ao quadro mais amplo da exclusão dos direitos de cidadania (em vez da falta material imediata).

De toda forma, o quadro analítico seria completamente transformado a partir dessa discussão. As dimensões cultural e política passariam a compor de forma necessária os modelos explicativos mais sofisticados sobre a relação entre pobreza e criminalidade, numa "re-significação das ações delituosas e criminais" (Carvalho 1994, p. 264).

Desde então, nos meios policiais e na imprensa, a metáfora da guerra começa a ser consolidada como interpretação hegemônica para a política de segurança. Na prática, ela simboliza um retrocesso em relação às conquistas democráticas populares, um retorno ao foco repressivo no controle aos pobres (em especial favelados), agora explicitamente criminalizados. A política guerreira de segurança foi oficialmente institucionalizada a partir de 1995, no governo Marcelo Alencar. O então secretário de segurança Nilton Cerqueira reforçou o potencial simbólico da guerra entre polícia e traficantes, ao instituir uma política de incentivos à caça (e morte) de bandidos, publicizada pela mídia como "premiação faroeste". De 1995 a 1998, houve 821 policiais promovidos por bravura e 5.364 tiveram gratificações incorporadas aos salários (Alvito, 2001, p. 89). Na sua passagem pela Secretaria, o general Nilton Cerqueira celebrizou-se por declarações como "bandido não é cidadão, muito menos civil"; e "O Rio vive uma guerra não declarada".

A historiadora Maria Alice Rezende de Carvalho (1994, p. 259-268), propõe um outro deslocamento a partir da discussão sobre os vínculos entre pobreza e criminalidade. Sua interpretação fundamenta-se na relação entre Estado e sociedade civil. Além de livrar o Estado das redes assistencialistas, deve-se garantir autonomia dos diversos atores sociais e o seu acesso à cidade (em resumo, garantir direitos políticos, civis e sociais). Ela identifica dois grandes modelos explicativos sobre a violência urbana no Rio, que concorrem e se justapõem na mídia. O primeiro, que discutimos acima, remete às desigualdades sociais decorrentes do processo autoritário de modernização econômica do Brasil no regime militar. A pobreza crescente, a incapacidade de o Estado implementar políticas distributivas, a ampliação da exclusão social e política provocaram o crescimento da criminalidade violenta.

O segundo modelo privilegia a dinâmica cultural e a autonomia das formas políticas. Enfatiza a especificidade do Rio como antiga capital federal e os efeitos da desorganização social, provocados pela conjuntura antidemocrática. Com a retração do Estado, cresceu a barganha clientelista e as formas de recusa à legalidade. No campo intelectual, a sociologia nega o reducionismo econômico como "causa única e estrutural" das manifestações anti-sociais na cidade e das desigualdades sociais.

Carvalho (2000, p. 48) propõe como parâmetro o tema da liberdade. As análises devem investir menos na interpretação da violência como uma resposta anárquica à situação de pobreza e exclusão social e mais como o resultado da privação de liberdade que impediu os desiguais de lutarem por seus direitos e por sua incorporação à cidade. Na prática, significa que o consumismo, as brutais diferenças sociais e fatores econômicos em geral têm muito a ver com a criminalidade. Mas, embora seja um elemento explicativo fundamental, é impossível isolar qualquer fator econômico, sem estabelecer o seu entrelaçamento com a dinâmica política e cultural (dimensão da liberdade).

O deslocamento do foco obrigou a refletir sobre as relações históricas entre um Estado excludente, uma sociedade civil frágil e a população. Pouco democratizado, afastado dos interesses populares, o Estado tem servido a interesses patrimoniais e assistencialistas, sem legitimar a sua autoridade. O ambiente social da cidade do Rio de Janeiro passou a ser encarado a partir de sua situação particular. Em São Paulo, por exemplo, as elites industriais exerceram forte organização e controle sobre o mundo operário e popular. No Nordeste, as oligarquias municipais eram ativas nesse controle. No Rio, a heterogeneidade social foi mais forte, a vida cultural mais autônoma. Passou-se a levar em conta a liberdade social e a autonomia cultural, associadas à exclusão política, como marcas de uma cidade fragmentada em várias redes assistenciais (que compreendem desde as igrejas até a burocracia pública e o crime organizado).

Especificamente no Rio de Janeiro, pode-se relativizar a combinação da carência absoluta de bens de cidadania e da omissão do Estado em seu papel de promotor do bem-estar coletivo. Nas décadas de 50 e 60, os excluídos chegaram a obter relevância na cena política (Burgos, 1999, p. 39). O desmantelamento da organização política dos favelados ocorreu no regime militar pelo programa do "remocionismo", com fórmulas salvacionistas de cerco e remoção de favelas, em que se priorizavam o reforço do aparato policial e do Exército para "limpar" as ruas. O objetivo teria sido remover também o favelado como ator político e acabou por gerar duas lógicas inseparáveis, presentes entre os excluídos principalmente de 1975 a 1982. De um lado, o ressentimento que distanciou a vida social das favelas e conjuntos habitacionais da vida política da cidade. De outro lado, o clientelismo cristaliza-se como oferta de oportunidades, em contexto de autoritarismo e ausência de políticas públicas. Nas duas lógicas, o poder público e suas instituições perdem legitimidade e geram apatia política. A luta por direitos foi substituida pela disputa por favores clientelistas.

Com a aproximação das lideranças locais dos políticos clientelistas, há uma tendência à oligarquização nas favelas, sem concorrência da lógica democrática (Burgos, 1999, p. 39-40). Desde o período Vargas, o Rio de Janeiro aprendeu a reconhecer nas máquinas partidárias o canal de demandas dos variados setores à margem do Estado. A partir de 1982, com a eleição do governador Brizola, desenvolveu-se uma agenda social específica para as favelas do município do Rio. Entre 1983 e 1985, 60 favelas receberam sistemas de água e esgoto, incorporados às redes dos seus bairros. A Comlurb passou a fazer coletas de lixo nas favelas. Um programa de iluminação pública foi iniciado em julho de 1985, pela Comissão Municipal de Energia, além do Programa Cada Família Um Lote, iniciado pela Secretaria de Estado do Trabalho e da Habitação. Também se desenvolveu uma política de direitos humanos para as favelas, que buscava definir uma nova conduta para as polícias civil e militar, baseada nos direitos civis dos favelados. Mas a distância e o ressentimento em relação à institucionalidade política não foi racionalizada nem enfrentada. Ainda para Burgos (1999, p. 44), o governo Brizola "festejou o imaginário popular (que opunha ricos e pobres) como sinal de consciência política".

Ainda nos anos 1980s, novos grupos organizados passam a disputar a hegemonia nas favelas e conjuntos habitacionais. Primeiro, os bicheiros. Embora presentes desde os anos 1970, eles ganham

evidência e disputam a liderança local. De outro lado, os traficantes. Ao se aproveitar da cultura do ressentimento e da rejeição às instituições ("dos ricos") para estabelecer a sua base ideológica de vínculo com os excluídos, Brizola não encontrou parâmetros para enfrentar o avanço da contravenção e do tráfico nas favelas (Burgos, 1999, p. 44). Como conseqüência, na redemocratização ocorrida nos anos 1980, as favelas não conheceram uma reorganização capaz de inseri-las no processo de conquista dos direitos políticos e civis plenos. A tirania do tráfico obstruiu os canais de expressão das demandas dos interesses dos moradores de favela junto à nova institucionalidade, construída com a volta ao Estado de Direito. A falta de legitimidade do Estado está na base da constituição das favelas como territórios privatizados por organizações criminosas. O comprometimento dos seus direitos políticos seria explicada em parte pela ausência de uma demanda organizada dos excluídos por direitos.

Na década de 1990, teve início o programa Favela-Bairro, voltado para a carência de direitos sociais existentes nas favelas. Apesar dos investimentos da década de 80, o déficit de direitos sociais referentes à infraestrutura de água, esgoto permanecia elevado. Mas a interpretação estreita das carências populares como falta estritamente material, sem vínculos com as desigualdades políticas e jurídicas, continuou a dificultar o entendimento dos vários aspectos dos direitos da cidadania (civis, políticos e sociais). A participação política e o acesso à Justiça, os direitos políticos e civis, são fundamentais na efetivação dos direitos sociais, pois garantem a participação e o controle da população sobre os serviços públicos.

Recentemente, assistimos à emergência e rápido eclipse de uma nova política de segurança pública, as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), um conceito de política de proximidade que reproduziu um espírito da "Pax Romana", a ocupação do Estado para prover a paz armada. A despeito dos inúmeros apelos de um dos principais responsáveis por essa política de segurança, o secretário de estado de segurança pública Beltrame, a ocupação social e cultural nunca acompanhou significativamente a ocupação armada.

Esses consensos do debate acadêmico formam o pano de fundo e cenário para emergência de outra metáfora, de cunho propriamente eleitoral, que é a dos "currais eleitorais do tráfico e da milícia". A metáfora emerge com força persuasiva nos jornais cariocas a partir das eleições de 2008, embora apareça de forma difusa no debate eleitoral em anos anteriores.

Em síntese, podemos avaliar seu uso dentro do cenário mostrado anteriormente, como um desdobramento lógico para a arena eleitoral da forma ideológica das operações enunciativas em relação às metáforas "da guerra" e do "estado paralelo". Entretanto, nos parece (é algo a ser aprofundado numa pesquisa hoje em andamento[5]) apontar para uma deslegitimação do voto popular (pela união da fragilidade do Estado e da carência material dos pobres) e da própria democracia[6] (como forma política de resolução racional da diferenças pelo diálogo, terreno de abertura ao argumento do outro e, sobretudo, de pretensão universal).

[5] Os parâmetros para pesquisa em questão forma expostos por mim na reunião do dia 30 de novembro deste ano do Núcleo de Pesquisa em Comunicação (Nepcom-UFRJ), liderado pela Prof.ª Drª Ana Paula Goulart Ribeiro, do qual faço parte. Trata-se de uma pesquisa em estado inicial.

[6] Esse movimento parece integrar um processo mais amplo de desgaste das democracias ocidentais, no entender do filósofo italiano Giorgio Agamben (2004), para quem a tolerância com suspensão de direitos e a admissão de uma violência não regulada pela lei fazem do estado de exceção uma estrutura jurídico-política estabelecida. A essas estruturas de longa duração, o quadro mais amplo da cultura, dominação e poder, Foucault (2004) chamou de Ordem dos Discursos.

De nossa parte, entendemos que fim dos "currais eleitorais" de todos os tipos depende da ação política e não da esporádica intervenção militarizada. É na política que reside a esperança de uma cidade menos violenta, com cidadãos mais livres e participativos na arena eleitoral. A exclusão de bens fundamentais de cidadania (moradia, trabalho, educação, saúde) impede a autonomia da população frente à extensa rede de subordinação ainda empoderada e presente na base da sociedade carioca (as máquinas partidárias clientelistas, igrejas, entidades assistencialistas, a contravenção e o crime organizado).

Para que possam escapar às redes de subordinação pessoal e administrar a vida sob as regras impessoais e universais do jogo democrático, os segmentos mais pobres da população precisam conquistar direitos civis, sociais e políticos. E o brutal e repetido estímulo ao viés interpretativo da ocupação exclusivamente militar dos morros em nada contribui para isso.

BIBLIOGRAFIA

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção – Homo sacer, II, I*. São Paulo: Boitempo, 2004 (Estado de Sítio).

BARBOSA, Marialva. *Percursos do olhar – comunicação, narrativa e história*. Niterói: Eduff, 2007.

BURGOS, Marcelo Baumann . "Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro", pp. 25-60 *In*.: ALVITO, Marcos e ZALUAR, Alba (orgs.) (1999). *Um século de favela.* Rio de Janeiro, editora UFRJ, editora FGV, 1999.

CARVALHO, Maria Alice Rezende de. *Quatro vezes cidade*. Rio de Janeiro, Sette Letras, 1994.

_____ . "Cidade Escassa e Violência Urbana". in.: IUPERJ. *Violência e participação política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, IUPERJ, Série Estudos nº. 91, agosto de 1995.

_____. "Violência no Rio de Janeiro: uma reflexão política". *In.*: PEREIRA, Carlos Alberto Messeder; **RONDELLI**, Elisabeth; **SCHOLLHAMMER**, Karl Erik e **HERSHMANN**, Micael (orgs.). (2000). *Linguagens da violência*. Rio de Janeiro, Rocco.

DUARTE, M. S. *Cidadania obstruída: jornais cariocas e a construção discursiva da violência no Rio*. Rio de Janeiro: ECO/UFRJ, mimeo, 2003 (Tese de doutoramento).

_____. *Caso de polícia: eleições e cobertura jornalística no Rio.* Rio de Janeiro: ECO/UFRJ, mimeo, 2015 (relatório final de posdoutorado).

FAIRCLOUGH, Norman. *Discurso e mudança social.* Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2001.

_____. *Media discourse*. London, Arnold, 1995.

FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso.* São Paulo: Loyola, 2004.

KANT DE LIMA, Roberto. (1996). "A Administração dos Conflitos no Brasil: a Lógica da Punição". In.: **ALVITO**, Marcos e **VELHO**, Gilberto (orgs.) (1996). *Cidadania e violência.* Rio de Janeiro, editora UFRJ e editora FGV, 1996, pp. 165-177.

MISSE, Michel . "Cinco Teses Equivocadas sobre a Criminalidade Urbana no Brasil — Uma Abordagem Crítica, Acompanhada de Sugestões para uma Agenda de Pesquisas". In.: IUPERJ. *Violência e participação política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro*, IUPERJ, Série Estudos nº. 91, agosto de 1995.

_____. *Crime e pobreza: velhos enfoques, novos problemas.* Mimeo, 1995a.

PINTO, Milton José. *Comunicação e discurso. Introdução à análise do discurso.* São Paulo, Hacker Editores. 1999.
_____ "Discurso e Violência". Revista Virtual Semiosfera ECO/UFRJ, edição especial, 2003.

SODRÉ, Muniz. "Prefácio". In: **SERRA**, Antonio. *O desvio nosso de cada dia: a representação do cotidiano num jornal popular.* Rio de Janeiro, Achiamé, 1980.

_____. *Reinventando a cultura – a comunicação e seus produtos.* Petrópolis; Editora Vozes, 1996.

ZALUAR, Alba. *A máquina e a revolta - organizações populares e o significado da pobreza.* São Paulo, Brasiliense, 1985.

_____ . *Cidadãos não vão ao Paraíso — juventude e política social.* São Paulo: Editora Escuta; Campinas: Editora da Unicamp, 1994.

_____ . *Condomínio do diabo.* Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1994a.

ZALUAR, Alba e **ALVITO**, Marcos. *Um século de favela.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

A inconstitucionalidade da nova redação do artigo 224 do Código Eleitoral



Arquivo pessoal

Bruno Cezar Andrade de Souza

Pós-graduado em Direito Eleitoral pela Universidade Candido Mendes (2009), Graduado em Licenciatura em História pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2006). É servidor do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro desde 2007, com diversos artigos de Direito Eleitoral publicados em revistas especializadas.

Palavras-chave: inconstitucionalidade, eleições, renovação

1. Introdução

Seguindo a tradição legislativa brasileira e, por que não, a própria necessidade de dinamismo e volatilidade das regras para as eleições[1] o Congresso Nacional aprovou, com posterior sansão presidencial, a Lei nº 13.165/2015 que cuidou da nova reforma do sistema eleitoral pátrio.

O referido diploma legal trouxe alterações nas principais fontes do direito eleitoral brasileiro. Desde o Código Eleitoral, Lei nº 4.737/65, passando pela Lei 9.906/95 que dispõe sobre os Partidos Políticos, até a Lei das Eleições, nº 9.504/97.

Não obstante a necessidade de uma análise pormenorizada das inovações e alterações definidas no novo regramento, deixaremos uma abordagem geral para outro momento e trataremos aqui especificamente de um único ponto objeto de inovação legislativa. A delimitação do foco de estudo guarda relação com a complexidade e com as mais variadas implicações que o tema pode proporcionar no cenário político nacional. Não sendo viável, neste momento, tratar com a profundidade exigida todas as mudanças.

Falaremos a respeito da inclusão, no artigo 224 do Código Eleitoral, de dois parágrafos acompanhados de dois incisos que definiram procedimentos para a renovação das eleições decorrente de decisão da Justiça Eleitoral.

A presente análise faz-se necessária uma vez que a modificação da redação do aludido artigo tem um impacto significativo e abrangente em toda a sociedade, podendo ocasionar forte instabilidade política. Além disso, consideramos haver, e ao longo deste trabalho buscaremos provar, inconstitucionalidade em trechos específicos do novo texto legal.

Para buscar trazer clareza, e facilitar a compreensão do raciocínio ora proposto, organizaremos o texto da seguinte forma: em primeiro lugar buscaremos compreender as razões que levaram o legislador a proceder às inclusões aqui analisadas. Passada esta fase, tentaremos demonstrar os problemas de constitucionalidade existentes na nova redação do artigo 224 e, por fim, defenderemos que a mudança, nos termos propostos, dá solução desproporcional ao problema que se apresenta.

Então passemos desde já ao deslinde da questão.

2. Das razões que levaram à alteração do artigo 224.

O Artigo 224 do Código Eleitoral tinha a seguinte redação:

> Art. 224. Se a nulidade atingir a mais de metade dos votos do país nas eleições presidenciais, do Estado nas eleições federais e estaduais ou do município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 (vinte) a 40 (quarenta) dias.
> § 1º Se o Tribunal Regional na área de sua competência, deixar de cumprir o disposto neste artigo, o Procurador Regional levará o fato ao conhecimento do Procurador Geral, que providenciará junto ao Tribunal Superior para que seja marcada imediatamente nova eleição.
> § 2º Ocorrendo qualquer dos casos previstos neste capítulo o Ministério Público promoverá, imediatamente a punição dos culpados. (BRASIL, 2014, p. 99)

Com o advento da Lei nº 13.165/2015, foram incluídos os parágrafos 3º e 4º, este último conta ainda com dois incisos, a saber:

[1] Cf. José Américo Abreu Costa em artigo "Segurança jurídica e norma eleitoral" quando afirma que "Não esqueçamos que o Direito Eleitoral, suas normas e princípios se destinam a uma dimensão dinâmica da vida humana: a legitimação do acesso ao poder representativo. E as regras de acesso democrático ao poder devem atentar para as necessidades de alterações desse certame popular, tendo em vista a realidade individual, social e econômica que permeiam a formação do direito normativo". In. WAGNER, 2014, p. 284)

> § 3º A decisão da Justiça Eleitoral que importe o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário acarreta, após o trânsito em julgado, a realização de novas eleições, independentemente do número de votos anulados.
> § 4º A eleição a que se refere o §3º correrá a expensas da Justiça Eleitoral e será:
> I - indireta, se a vacância do cargo ocorrer a menos de seis meses do final do mandato;
> II - direta, nos demais casos.

Percebe-se, inicialmente, que a novidade introduzida pelo parágrafo 3º tem relação com o percentual de votos necessários para a renovação das eleições. Isto porque no caput do artigo 224 define-se que tal hipótese somente ocorrerá se atingido mais da metade dos votos da respectiva eleição. Por sua vez, o parágrafo 3º define que serão feitas novas eleições em qualquer caso em que o candidato, eleito em eleição majoritária, der causa à nulidade de sua votação.

Ao verificarmos os motivos que levaram os parlamentares a incluir este dispositivo na legislação eleitoral, podemos perceber que há dupla fundamentação. Nas justificativas iniciais ao Projeto de Lei nº 5.735/2013, que tramitou na Câmara dos Deputados e deu base para a presente modificação, verificamos que as mesmas tiveram como fundamento concomitantemente a necessidade de "fortalecer a participação popular" e "evitar a judicialização excessiva" do processo eleitoral. Tanto é assim que a justificação do projeto em seu item "j" fala o seguinte:

> j) Realização de novas eleições sempre que houver a cassação de registro de candidatos vitoriosos.
> A proposta visa à valorização da manifestação do eleitor. Se o candidato mais votado tiver seu registro cassado pela Justiça Eleitoral, independentemente da margem de votos que tenha obtido, deverão ser realizadas novas eleições, sem que o segundo mais votado (portanto, derrotado) seja considerado eleito. (grifo no original)[2]

Neste sentido, a motivação da alteração está bem especificada. Contextualizando a preocupação dos parlamentares podemos citar que a valorização da manifestação do eleitor está intimamente relacionada aos movimentos sociais que buscaram as ruas do país desde junho de 2013[3], passando por protestos contra a realização da Copa do Mundo no Brasil e chegando até às manifestações em relação aos casos de corrupção noticiados envolvendo políticos após as eleições gerais de 2014, bem como às exigências da população em uma maior democratização da política[4].

---

[2] Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=580148 . Acessado em: 11 de novembro de 2015.

[3] Cf. MAGRINI, (2014, p. 172), quando afirma que "observam-se como fatores mais abrangentes representativos deste período de revoltas: (i) a crise no sistema político representativo tradicional; o sentimento de rejeição às organizações partidárias; (ii) o repúdio à violência policial; (iii) o anseio por novas formas de participação política e ampliação das esferas democráticas; e (iv) a insatisfação com a insuficiência da cobertura da mídia tradicional e demanda por um fluxo de informações mais horizontal, multidirecional e descentralizado"

[4] Cf. BOBBIO (2000, p. 66), nesta mesma linha, "... não há dúvida de que estamos assistindo à ampliação do processo de democratização. Se tivéssemos de apontar uma das características mais evidentes e interessantes de uma sociedade politicamente em expansão, como é por exemplo a italiana, não poderíamos deixar de indicar a exigência e o exercício efetivo de uma sempre nova participação."

Com o recrudescimento das insatisfações sociais, e a consequente pressão exercida pelos movimentos sociais, a classe política foi instada a, de alguma forma, buscar responder a tais descontentamentos e encontrar alternativas de soluções para voltar a ser vista pelos cidadãos como competente para exercer papel de mediadora entre as aspirações populares e o Estado enquanto realizador destas.

A outra tese que sustenta a modificação do diploma legal é a preocupação da classe política com a crescente interferência do Poder Judiciário em temas que para eles deveriam ser reservados ao ambiente natural do debate político e das disputas partidárias. Significa dizer que, em uma primeira análise, tal alteração buscou, de forma direta, melhor delimitar a atuação da Justiça Eleitoral para que cumpra seu papel sem que se sobreponha ao ambiente político.

Estas duas linhas de fundamentação, grosso modo, explicitam as razões que levaram os parlamentares brasileiros a modificarem os procedimentos para a renovação das eleições. Todavia, sem que entremos no mérito sobre a validade ou não de tais justificativas, apontamos que há problemas de ordem constitucional, bem como, de ausência de razoabilidade na medida, conforme passaremos a explicitar.

3. Do vício de constitucionalidade.

A redação original do artigo 224, anteriormente citada, ficava restrita ao direito eleitoral e à renovação das eleições, nada falando acerca da instrumentalização do novo certame. Ao inserir o §4º com seus incisos no artigo 224 do Código Eleitoral, o legislador avançou na definição de regras para a renovação dos pleitos e, com isso, criou uma norma formal e materialmente inconstitucional visto que, de uma única vez, legislou de forma contrária aos ditames constitucionais e interferiu no âmbito de competência privativa dos demais entes federativos.

Os incisos I e II do parágrafo 4º estabelecem a forma como serão realizadas as eleições quando ocorrer a hipótese trazida no parágrafo 3º, ou seja, quando houver, em pleito majoritário, o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato eletivo daquele que tenha sido eleito em sua circunscrição, seja municipal, estadual ou nacional.

Segundo o novo preceito, nestes casos a eleição deverá ocorrer de forma direta nos primeiros três anos e meio do mandato e, se nos últimos seis meses será feita de forma indireta.

Ao estabelecer as novas regras, os parlamentares ignoraram a Constituição Federal em seu artigo 81, §1º, que estabelece a realização de eleições indiretas quando ocorrer vacância dos cargos de Presidente da República e de Vice-Presidente nos dois últimos anos do mandato e, ainda nos artigos 25, §1º, e 29 que dão, respectivamente, autonomia a Estados e Municípios para deliberarem sobre temas que não contrariem a Constituição.

Assim, pode-se dizer que há inconstitucionalidade nas novas normas tanto pela forma como as mesmas foram trazidas ao ordenamento jurídico quanto pela matéria por elas tratadas. Para melhor compreender a situação cabe tecer alguns comentários sobre a classificação das inconstitucionalidades aqui carreadas.

Os estudos de Direito Constitucional nos mostram uma variada gama de classificações quanto aos tipos de inconstitucionalidades. Entre elas podemos destacar as inconstitucionalidades por vício de forma, que estão diretamente relacionada a algum defeito existente quando do procedimento do ato normativo ou a competência para elaborar o referido ato, e aquela por vício material, ou seja, o conteú-

do da norma afronta o texto da carta política. José Afonso da Silva, assim descreve tal classificação:

> Essa incompatibilidade vertical de normas inferiores (leis, decretos etc.) com a constituição é o que, tecnicamente, se chama inconstitucionalidade das leis ou dos atos do Poder Público, e que se manifesta sob dois aspectos: (a) formalmente, quando tais normas são formadas por autoridades incompetentes ou em desacordo com formalidades ou procedimentos estabelecidos pela constituição; (b) materialmente, quando o conteúdo de tais leis ou atos contraria preceito ou princípio da constituição. (SILVA, 2012, p. 47)

Há, ainda, aqueles doutrinadores que defendem o fato de que toda inconstitucionalidade material é, em verdade, uma inconstitucionalidade formal, pois caso a alteração fosse realizada na própria constituição a inconstitucionalidade deixaria de existir. É o que pensa, por exemplo, Anhaia Mello citada por André Ramos Tavares:

Contudo, neste passo, surge mais uma dificuldade. É que – excluindo-se o cerne imodificável da Constituição –, se a lei houvesse sido votada como emenda constitucional, ela seria perfeitamente constitucional. Dessa maneira, o problema não seria propriamente o conteúdo da lei, mas a forma de sua aprovação.

É a posição de Anhaia Mello: 'No fundo, uma inconstitucionalidade material não deixa de ser uma inconstitucionalidade formal, porque se a matéria fosse votada como lei constitucional, segundo as regras de revisão, não seria inconstitucional nem mesmo materialmente'. (TAVARES, 2009, p. 208).

Nos permitimos discordar desta hipótese absoluta uma vez que, embora a matéria possa ingressar no corpo constitucional, caso seja modificada a forma como a mesma veio ao ordenamento jurídico, isto por si só não a torna constitucional visto que é possível ainda existir o controle de constitucionalidade das emendas constitucionais caso estas tenham tanto vício de forma quanto tratem de matéria que atinja o núcleo intangível da carta política.

Passemos, agora, a abordar especificamente os dois tipos de inconstitucionalidades identificados na novel regulamentação da renovação das eleições.

3.1 Da inconstitucionalidade material.

Este tipo de inconstitucionalidade vincula-se diretamente ao conteúdo da norma quando confrontado com as regras ou princípios insculpidos na constituição. Assim, ao compararmos aquilo que efetivamente é estabelecido por uma norma com as definições em sede constitucional, aquelas não podem se contrapor a estas. Existindo este tipo de conflito, há que prevalecer aquilo que o constituinte definiu como matéria de tão grande importância que deveria ser contemplada na Constituição pátria.

Pois bem, ao analisarmos o artigo 224, do Código Eleitoral, com sua nova redação podemos identificar facilmente que o referido artigo cuida da forma como se dará as eleições para cargos majoritários. Já na cabeça do artigo é feita referência a que o dispositivo aplica-se inclusive às eleições presidenciais. Significa dizer que o estabelecido nos parágrafos 3º e 4º, quanto a renovação das eleições, será aplicado igualmente quando a decisão da Justiça Eleitoral recair sobre candidato vitorioso ao pleito de Presidente da República.

Até aqui não haveria qualquer problema quanto a constitucionalidade da matéria visto que a Constituição dá ao Poder Legislativo Federal a competência para legislar sobre matéria eleitoral. Con-

tudo, ao definir nos incisos I e II, do parágrafo 4º que a renovação das eleições do artigo 224 dar-se-á de forma direta nos três anos e meio e indireta apenas nos seis últimos meses do mandato, o legislador federal afrontou o constituinte originário.

Isto porque a carta política é cristalina ao definir em seu artigo 81 que ocorrendo a dupla vacância de Presidente e Vice-presidente da República deverá ser realizada eleição direta para ambos os cargos se o fato ocorrer nos dois primeiros anos e, se nos dois últimos, de forma indireta pelo Congresso Nacional.

Ora, se a Constituição Federal já estabeleceu procedimento específico para eleição de cidadãos para complementar o mandato de Presidente e seu Vice em decorrência de vacância não poderia o legislador infraconstitucional regulamentar a matéria de forma diversa.

Seria possível, ainda, tentar argumentar que a inovação legislativa é específica para situações em que a Justiça Eleitoral, por decisões judiciais, invalida a assunção daquelas pessoas aos cargos de chefes do poder executivo federal sendo, deste modo, tema distinto daquele trazido pela Constituição. Todavia, o preceito constitucional não especifica qual a razão da ocorrência de vacância dos referidos cargos. Pelo contrário, limita-se a estabelecer que existindo a vacância deve-se seguir determinado procedimento. Sendo assim, se o constituinte não pretendeu atribuir ao substantivo 'vacância' qualquer predicado, o legislador, ao fazê-lo, incidiu em vício material, tornando a regra, no que tange ao cargo de Presidente da República, inconstitucional.

Não bastasse o vício material, a alteração do artigo 224 do Código Eleitoral pecou também por problemas quanto a sua forma como passaremos a demonstrar.

3.2 Da inconstitucionalidade formal.

Talvez mais grave do que a inconstitucionalidade material seja, neste caso, a inconstitucionalidade formal. Primeiramente, é fundamental esclarecer que o vício de forma refere-se aos pressupostos e procedimentos relativos à formação da lei (MENDES; BRANCO, 2014, p. 1038). E, partindo de pressupostos constitucionais, podemos perceber quão gravosa ao regime federativo brasileiro foi a inovação legislativa e como tal situação só tende a se agravar enquanto a lei, neste trecho, não for considerada inconstitucional.

A inconstitucionalidade formal pode ocorrer tanto por erros na técnica do ato que venha a se tornar lei, quanto na tramitação do mesmo pela casa legislativa e, ainda, por incompetência do órgão legislativo que trouxe ao ordenamento jurídico o dispositivo legal.

No caso ora analisado, compreendemos haver vício quanto à competência para que o legislador federal emita regras de eleições para os Estados membros e para os Municípios. Neste ponto, maculando não somente a competência legislativa, mas desfigurando os princípios mais básicos em que foram forjados a unidade e soberania nacional, e disto decorre a gravidade e a afronta aos princípios constitucionais. Isto porque, ao definir procedimento específico para eleição de Governadores e Prefeitos, o legislador federal ignorou um dos principais pilares de uma federação, qual seja, a autonomia política dos entes federados.

Quanto ao tema de autogoverno dos entes federativos, o Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de se pronunciar fazendo uma sutil distinção entre o que seria Direito Eleitoral, matéria privativa de legislação da União, e o que, em verdade, trata-se de poder do ente em gerir seus próprios atos. É nesta

última classificação que se categorizou a forma de eleição do chefe do executivo, seja estadual ou federal.

O Ministro Celso de Melo, ao analisar questão semelhante assim prelecionou:

> Ocorre que, salvo melhor juízo, a escolha do Governador e do Vice-Governador de Estado, para efeito de exercício residual do mandato político, na hipótese de dupla vacância desses cargos executivos, subsume-se à noção de matéria político-administrativa que se acha essencialmente sujeita, no que concerne à sua positivação formal, ao domínio institucional reservado à atuação normativa do Estado-membro.
> A escolha do Governador e do Vice-Governador de Estado quando ocorrida a dupla vacância na segunda metade do período governamental, traduz uma iniludível prerrogativa da Assembléia Legislativa outorgada pela Carta Estadual com fundamento na capacidade de autogoverno de que dispõe, com apoio na autonomia política que lhe é co-natural, essa unidade regional da federação. (STF, ADI 1057 MC - Bahia. Min. Rel. Celso de Melo, 20/04/1994)

A autonomia político-administrativa do ente federativo é tão marcante que mesmo quando se trata de confrontar a lei orgânica municipal com dispositivo da Constituição Estadual, prevalece aquela em detrimento desta sob o mesmo fundamento que não cabe ao Estado-membro imiscuir-se em questão estranha a sua competência. É o que podemos perceber no seguinte julgado:

> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ART. 75, §2º, DA CONSTITUIÇÃO DE GOIÁS – DUPLA VACÂNCIA DOS CARGOS DE PREFEITO E VICE-PREFEITO – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL – DOMÍNIO NORMATIVO DA LEI ORGÂNICA – AFRONTA AOS ARTS. 1º E 29 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.
> 1. o poder constituinte dos Estados-membros está limitado pelos princípios da Constituição da República, que lhes assegura autonomia com condicionantes, entre as quais se tem o respeito à organização autônoma dos Municípios, também assegurada constitucionalmente.
> 2. o art. 30, inc. I, da Constituição da República outorga aos Municípios a atribuição de legislar sobre assuntos de interesse local. A vocação sucessória dos cargos de prefeito e vice-prefeito põem-se no âmbito da autonomia política local, em caso de dupla vacância.
> 3. Ao disciplinar matéria, cuja competência é exclusiva dos Municípios, o art. 75, §2º, da Constituição de Goiás fere a autonomia desses entes, mitigando-lhes a capacidade de auto-organização e de autogoverno e limitando a sua autonomia política assegurada pela Constituição brasileira.
> 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (STF, ADI 3549-Goiás. Min. Rel. Cármen Lúcia, 17/09/2007)

Podemos perceber que os Ministros do STF são contundentes ao delimitar qual a esfera de atuação de cada ente federativo, tendo como princípio a preservação da máxima efetividade das características do federalismo brasileiro. Isto porque a autonomia administrativa e o autogoverno não podem ser objeto de usurpação de outro ente sob pena de serem criadas animosidades que enfraqueçam o

liame da unidade nacional.

Acompanhando o posicionamento jurisprudencial, a doutrina destaca ainda mais a posição central de se preservar a competência federativa para definir a forma de escolha dos representantes do poder executivo. José Afonso da Silva define que,

> A autonomia federativa assenta-se em dois elementos básicos: (a) na existência de órgãos governamentais próprios, isto é, que não dependam dos órgãos federais quanto à forma de seleção e investidura; (b) na posse de competências exclusivas, um mínimo, ao menos, que não seja ridiculamente reduzido. Esses pressupostos da autonomia federativa estão configurados na Constituição (art. 18 a 42) (SILVA, 2012, p. 100)

Outro exemplo citado como demonstração patente de que a Constituição Federal tem na autonomia federativa um de seus pilares é o da intervenção de um ente federal em relação a outro. Michel Temer, tratando da autonomia federal, tece o seguinte comentário:

> A necessidade de previsão constitucional para a União intervir significa a igualdade entre ela e os Estados. Fossem desiguais, existisse a subordinação dos Estados à União, não se cogitaria de autorização constitucional expressa.
> Essa previsão constitucional é demonstração inequívoca da autonomia estadual.
> Se o constituinte estabeleceu a autonomia estadual, toda interpretação que nesse tema se faça levará em conta esse prestigio constitucional. (TEMER, 2005, p. 85)

A questão toma contornos ainda mais drásticos se partirmos da premissa de que a federação, com todas as suas características, mormente a autonomia dos membros federados, está intrinsecamente ligada à democracia ocidental moderna. Tal conexão guarda relação com a preservação de partes do poder político que, como uma federação, sofre mitigação em prol do país. Lembremos que no sistema federativo seus componentes abrem mão de sua soberania, que é exercida exclusivamente pelo governo central, mas preservam poder autônomo frente a seus pares dentro da federação.

A redução deste poder residual decorrente da opção pelo regime federativo não pode ser recrudescida sem que sequelas sejam identificadas e traumas e ressentimentos sejam fomentados entre os membros federais que deveriam ter isonomia de tratamento entre si.

O célebre constitucionalista luso, JJ Canotilho dá os contornos que a autonomia administrativa exerce em relação ao regime democrático. Diz o seguinte:

> A história mostra ser o problema da administração autónoma uma questão estreitamente conexionada com o princípio democrático. A <<democracia descentralizada>>, isto é, a democracia assente num <<poder local autónomo>> assegurava a separação territorial de poderes e contribuía para uma maior participação democrática no exercício do poder. Não é tão clara a sua ligação com o princípio do estado de direito, mas a ideia de estado de direito estava indiscutivelmente associada à ideia da descentralização administrativa como limite ao poder unicitário e conformador do estado e como forma de separação entre o estado e a sociedade civil. (CANOTILHO, 2003, p. 252.)

Com isso, podemos defender que a definição de uma forma de eleição específica definida pelo legislador federal para os entes federativos cria uma crise federativa em que os entes atingidos se encontram em situação de inferioridade tendo que recorrer para ver sua situação original preservada.

Do contrário, o ente federativo afetado terá questionada entre sua própria população as razões de não lutar pelo seu lugar no cenário pátrio. O recrudescimento de tal situação pode chegar à situação limite em que se reduz a legitimidade da atuação do chefe do poder executivo frente a sua população e do próprio ente federativo em relação ao conjunto dos componentes que dão contornos geográficos e políticos ao país.

Carlos Ayres de Brito, ao se expressar quanto a importância da democracia para legitimação do poder estatal, dá o tom da relevância do Estado constitucional, se não vejamos,

> O Estado constitucional é 'mais' do que Estado de direito. O elemento democrático não foi apenas introduzido para 'travar' o poder (to check the power); foi também reclamado pela necessidade de legitimação do mesmo poder (to legitimize State power). Se quisermos um Estado constitucional assente em fundamentos não metafísicos, temos de distinguir claramente duas coisas: (1) uma é a da legitimidade do direito, dos direitos fundamentais e do processo de legislação no sistema jurídico; (2) outra é a da legitimidade de uma ordem de domínio e da legitimação do exercício do poder político (AYRES DE BRITO, Carlos. 'Poder Constituinte versus Poder Reformador', in: A. Maués (org.), Constituição e Democracia. Apud. CANOTILHO, J.J. Gomes. 2003, p. 100)

Vemos que a ligação existentes entre democracia, autonomia federativa e legitimidade do poder estatal é estreita, se não, indissociável. Sendo assim, fica mais do que provado que há vício formal na elaboração das novas regras que trataram da renovação das eleições de Governador e Prefeito visto que estas deveriam ser feitas pelos próprios interessados, se assim o desejassem, deixando ao legislativo federal apenas a possibilidade de deliberar a questão em relação ao cargo de Presidente da República sempre tendo em conta as limitações já previstas em nossa carta magna.

4. Da desproporcionalidade da medida proposta.

Ultrapassadas as razões da alteração e esmiuçadas as inconstitucionalidades existentes na norma, chegamos ao momento de demonstrar que o estabelecimento de eleições diretas até momento tão próximo ao final do mandato é medida desproporcional em relação à finalidade que se pretende, qual seja, ampliar a legitimidade das eleições por meio da participação dos eleitores.

O fato de existirem eleições indiretas, de modo algum, torna as escolhas dos governantes menos legítimas. É claro que quanto maior a participação dos cidadãos mais bem representada será a pluralidade dos grupos sociais nos centros de decisões. Todavia, a eleição indireta, caso necessária, dar-se-á por eleitores que são, em sua maioria, efetivamente representantes do povo, ou seja, só são detentores de um mandato eletivo porque assim quis o cidadão que votou naquela pessoa.

No âmbito federal, a Constituição definiu regra específica quanto a vacância de Presidente e Vice-Presidente da República. No entanto, o STF já teve oportunidade de se pronunciar que, neste ponto específico, não há obrigatoriedade de simetria com a Constituição em relação aos diplomas estaduais

ou municipais.

Ainda que já tenha se posicionado pela não necessidade de simetria, o STF, por vezes, já se pronunciou no sentido de que as constituições estaduais e as leis orgânicas devem respeitar preceitos mínimos emanados da Constituição Federal para que não descaracterize o regime democrático. Da mesma forma, José Afonso da Silva defende que não pode o ente federativo, sob o manto da autonomia, exorbitar de seu poder e suplantar a escolha popular.

> Há que estabelecer, outrossim, a situação que decorre de inexistência concomitante de Governador e de Vice-Governador. Sabe-se que, em tal caso, o Presidente da Assembléia ou, no impedimento deste, o Presidente do Tribunal de Justiça será chamado ao exercício do cargo, mas por quanto tempo? Pois, esses substitutos eventuais não se transformam em Governador. São Presidentes no exercício da governança. As constituições estaduais sempre deram solução diversificada a essa situação, umas prevendo nova eleição direta se a última vaga ocorresse nos primeiros três anos de mandato governamental e eleição pela Assembléia de novo Governador e Vice, complementando o eleito, em qualquer caso, o mandato em curso; outras estatuíam que haveria eleição popular para Governador e Vice, se a vaga se desse nos três primeiros anos e, se no último ano, o substituto completaria o período. A primeira hipótese estará mais de acordo com o atual modelo federal, que não é obrigatório. (SILVA, 2012, p. 628)

É neste mesmo sentido que a Ministra Carmem Lúcia defendeu não ser possível o legislador estadual definir como regra de preenchimento dos cargos vagos a assunção de pessoas não eleitas para tal fim. Há que se fazer eleições, sejam diretas ou indiretas, visto que

> em momento algum, a Constituição diz que alguém pode ser governador ou vice sem ser eleito. Como ser eleito – conforme enfatizou o Ministro Gilmar Mendes –, não tenho dúvida alguma de que pode ficar até a cargo de cada assembléia no exercício, no espaço, de sua autonomia.
> Foi alegado, no parecer do Procurador-Geral de então, Dr. Geraldo Brindeiro, que isso estava no espaço de autonomia política de cada Estado. Ora, autonomia exerce-se rigorosamente nos termos do caput do art. 25:
> 'Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.'
> Este é nitidamente um caso de vários princípios constitucionais que estariam sendo afrontados, razão pela qual acompanho integralmente o Ministro Relator. (STF, ADI 2709 – Sergipe. Min. Rel. Gilmar Mendes, 1º/08/2006)

Então, considerando a impossibilidade de que o executivo estadual ou municipal seja ocupado por não eleito, chegamos à conclusão de que é necessária a realização de eleições de forma célere para que não ocorram sobressaltos no cenário político.

É com este mote que são previstas renovações de eleições em casos de vacância dos cargos

do Poder Executivo, seja por questões eleitorais ou não. Contudo, a nova legislação, com a justificativa de que cabe ao cidadão a escolha de seus mandatários, reduziu o período em que há renovação das eleições, de forma direta, por cassação de diploma, indeferimento do registro de candidaturas ou perda do mandato eletivo. Essa alteração, embora sutil e com o fim de fortalecer a democracia, tem impacto considerável no cenário político brasileiro.

Em grande medida, tal alteração desperta o sentido contrário ao pretendido e, ao invés de fortalecer a democracia, pode enfraquecê-la na medida em que a solução apresentada e a constante insegurança jurídica podem quebrantar e banalizar a escolha popular. É, assim, de fundamental importância que a norma definida pelos parlamentares tenham respaldo no plano social de forma racional[5].

Não obstante a louvável justificativa, exigir que em prazo tão exíguo sejam realizadas novas eleições diretas, é medida extremamente desproporcional aos fins pretendidos. Lembremos que os eleitos no novo pleito só completarão o período do mandato daqueles que deixaram os cargos, ou seja, terão o comando do poder executivo apenas pelo espaço de tempo restante, independente das razões que geraram o vácuo de poder. Logo,

> Em qualquer dos casos [vacância ou impedimento], os eleitos simplesmente completarão o período de seus antecessores. Essa regra de 'mandato-tampão', agora, é justificável em ambas as circunstâncias – na eleição indireta como na direta -, visto que a fixação de mandato para quatro anos teve a fundamentá-la o princípio da coincidência de mandatos federais e estaduais. Essa exigência requer que, em havendo vacância nos termos do art. 81, os novos eleitos apenas concluam o mandato presidencial em curso. (SILVA, 2012, p. 546)

Sendo assim, todo o custo, seja financeiro ou político, de se realizarem novas eleições de forma direta é incompatível com o resultado prático de todo o procedimento de escolha dos novos mandatários. Somado a isso, podemos apontar que, mesmo que em eleições indiretas, há preservação da vontade popular e da legitimidade dos escolhidos para exercer tais mandatos visto que, como já falado, estes candidatos são escolhidos no seio das assembléias legislativas ou câmaras municipais por representantes eleitos pelo povo.

A desproporção na medida fica ainda mais marcante se verificarmos que a própria Constituição deu solução diversa daquela analisada. Então, o constituinte originário não identificou qualquer problema de legitimidade na escolha feita de forma indireta pelos parlamentares quando do preenchimento dos cargos do executivo federal quando a vacância ocorrer nos últimos dois anos.

Isto já foi, inclusive, objeto de discussão pelo plenário do STF que destacou haver proporcionalidade na medida que define a existência de uma eleição indireta, ainda que de forma excepcional e com regras bem definidas, por conta da gama de problemas que podem vir agregados à realização de elei-

[5] Cf. HABERMAS (2012, p. 290), ao explicar sobre a legitimidade das normas jurídicas compreende a importância que a mesma tem em relação a validade social: "a legitimidade das leis não se mede apenas pela correção dos juízos morais, mas também pela disponibilidade, relevância, pertinência e escolha de informações, pela fecundidade da elaboração das informações, pela adequação das interpretações da situação e pelas colocações de problemas, pela racionalidade de decisões eleitorais, pela autenticidade de valorações fortes, principalmente pela equidade dos compromissos obtidos".

ções diretas em período tão próximo ao final do mandato, o que seria desproporcional, como se segue:

> Tenho que a resposta à objeção prescinde da idéia de simetria, pois convalida-se no plano do postulado normativo da proporcionalidade, perante a qual seria de indagar se a previsão de eleição indireta pelo constituinte estadual, medida que deveras encurta aquele princípio do exercício da soberania popular, é adequada, necessária e, em senso estrito, proporcional ao objetivo que tende a fomentar ou promover.
> Vê-se, logo, que a própria regra da eleição indireta, no âmbito federal, traz em si mesma, na ratio iuris, a demonstração de sua razoabilidade e proporcionalidade, enquanto constitui sensata resposta normativo-constitucional às demandas de uma excepcional conjuntura que, por seu decisivo ingrediente temporal, desaconselharia a realização de eleição direta, com todos os seus pesados e intuitivos custos ao aparato administrativo e à própria sociedade. Sua adoção pelo Estado-membro significaria na falta da norma ou modelo federal uma sábia decisão política destinada a elidir as desproporcionais vicissitudes da aplicação da regra geral a um caso atípico. (STF, ADI-MC 4298-Tocantins. Min. Rel. Cezar Peluso, 07/10/2009)

Soma-se à gravidade da presente medida o fato de que a mesma reforma eleitoral que reduziu o período para realização de eleições indiretas, diminuiu ainda mais o período que compreende o processo eleitoral ao retardar tanto a realização das convenções partidárias quanto o prazo final para a apresentação dos registros de candidatos.

Tal situação acentua ainda mais a desproporcionalidade da medida visto que uma maior quantidade de candidatos chegarão ao dia do pleito sem que seu processo de registro de candidaturas tenha sido definitivamente julgado em todas as instâncias da Justiça Eleitoral.

Vejam que este atraso não é decorrente de má gestão processual por parte da Justiça Eleitoral e sim do cumprimento dos prazos processuais que, embora mais céleres que na justiça comum, ainda devem preservar o devido processo legal. Sendo assim, muitos processos de registro de candidaturas chegam para análise do Tribunal Superior Eleitoral, em grau de recurso, sem que tal julgamento ocorra antes da realização do pleito. Logo, muitos candidatos eleitos poderão ser considerados não eleitos em decorrência de situações que foram aventadas antes do pleito.

Por todo o exposto, consideramos medida completamente desproporcional reduzir a apenas seis meses o período em que a renovação da eleição seja feita de forma indireta. Ainda que a simetria constitucional não se aplique ao tema e que, com isso, o estado-membro tenha legitimidade para deixar de seguir o prazo de dois anos trazidos por nossa carta política, há que se ter a razoabilidade da medida implementada para que esta não seja mais gravosa do que a situação a que pretende dar solução.

5. Conclusão.

Chegamos ao fim da presente análise com certeza maior do que aquela com que iniciamos estas breves linhas quanto à inviabilidade da alteração trazida pela Lei 13.165/2015.

Há uma única crítica quanto às justificativas utilizadas pelos parlamentares. Seguindo o raciocínio esperado de uma casa invariavelmente política, o Congresso Nacional preocupa-se com a cres-

cente judicialização da política brasileira e busca criar medidas para que, sem confronto institucional, seja trazido para o centro da discussão o envolvimento dos cidadãos que são, ao fim e ao cabo, os detentores do poder político. Contudo, a judicialização é decorrente da estrutura adotada no modelo brasileiro de divisão de poderes, na definição de Luis Roberto Barroso. O que se deve combater é o ativismo judicial, posição proativa do poder judiciário de expandir o alcance constitucional por meio de uma interpretação mais ampliada do texto da carta magna. (BARROSO, 2012, p. 25)

Ainda que ultrapassemos o presente debate, a escolha feita pelos parlamentares veio carreada de preocupantes problemas, tanto jurídicos quanto estruturais.

Como apontamos, o desrespeito aos preceitos mínimos de uma federação podem desaguar em tormentosos conflitos entre os membros que compõem nosso país tendo efeito contrário àquele pretendido quando da elaboração da medida e diminuir, ao invés de aumentar, a legitimidade das eleições.

A manutenção da norma, flagrantemente inconstitucional, fatalmente provocará uma insegurança jurídica desmedida no cenário político nacional, já tão combalido pela crescente descrença no papel de mediador das agremiações partidárias em relação aos anseios sociais.

Neste cenário, podemos afirmar sem sombra de dúvidas que uma parte considerável dos candidatos chegarão ao dia do pleito sem que suas situações processuais estejam definitivamente decididas pelas cortes eleitorais. Conseqüentemente, maior será a probabilidade de que candidatos eleitos nas urnas não tenham sua vitória confirmada por decisões da Justiça Eleitoral que virão apenas em momento posterior ao certame. Em uma alusão a eventos climatológicos, podermos ter a tempestade perfeita, que poderá arrasar os alicerces do Estado Democrático de Direito, hoje, tão fortemente defendido.

Esperamos que rapidamente a situação se resolva e voltemos a nos preocupar com problemas mais graves que afligem o país.

BIBLIOGRAFIA

BARROSO, Luis Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. [Syn]Thesis: Cadernos do Centro de Ciências Sociais: Rio de Janeiro: UERJ, v. 5, nº1, pp. 23-32, 2012.

BOBBIO, Norberto. O Futuro da democracia. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e teoria da Constituição. – 7ª ed., 11 reimp. Coimbra, Portugal: Edições Almedina, 2003.

HABERMAS, Jurgen. Direito e democracia: entre facticidade e validade. v.1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012.

MAGRANI, Eduardo. Democracia conectada: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático. Curitiba: Juruá, 2014.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira e NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord.). Tratado de Direito Constitucional, v. 1. São Paulo: Saraiva, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional positivo. – 35ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

WAGNER, L. G. Costa; CALMON, Petrônio (Cord.). Direito eleitoral: estudos em homenagem ao desembargador Mathias Coltro. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014.

TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2009.

TEMER, Michel. Elementos de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2005.